

# Suomi.fi-palvelujen tilanne ja kehitys



---

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON  
TARKASTUSKERTOMUKSET

10/2022



Tuloksellisuustarkastuskertomus

## Suomi.fi-palvelujen tilanne ja kehitys

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 10/2022

# Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/40/04.07.02/2022

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Suomi.fi-palvelujen tilanne ja kehitys. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Digi- ja väestötietovirastolle, Maanmittauslaitokselle, Valtiokonttorille, valtiovarainministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle ja työ- ja elinkeinoministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista Digi- ja väestötietovirastolla, Maanmittauslaitoksella, Valtiokonttorilla, valtiovarainministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä ja työ- ja elinkeinoministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2024.

Helsingissä 28. lokakuuta 2022

**Jaakko Eskola**  
johtaja

**Toni Äikäs**  
johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (pdf)  
ISBN 978-952-499-526-9 (pdf)  
URN:ISBN:978-952-499-526-9  
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-526-9>

Tarkastuskertomuksen valokuva  
Valokuvaaja Lari Järnefelt

# Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastus kohdistui Suomi.fi-palvelujen nykytilanteeseen ja kehittämiseen. Suomi.fi-palvelut luotiin Kansallisen palveluarkkitehtuurin (KaPA) kehitysohjelmassa vuosina 2014–2017, ja palveluita on sittemmin jatkokehitetty. Suomi.fi-palveluilla on keskeinen rooli julkisen hallinnon yhteisessä sähköisten palvelujen infrastruktuurissa ja niiden käyttö on julkishallinnolle lähtökohtaisesti pakollista. Tarkastuksessa pyrittiin selvittämään, tukevatko Suomi.fi-palvelut julkisen hallinnon digitalisaatiota ja kehittyvätkö palvelut tarpeiden mukaan.

## Suomi.fi-palvelut ovat edistäneet julkisen hallinnon digitalisaatiota

Suomi.fi-palveluilla on oleellista merkitystä julkisen hallinnon digitalisaation mahdollistajana. Palvelut ovat siten osin vastanneet niihin tavoitteisiin, joita hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista säädettyssä laissa (571/2016) on tavoiteltu. Saavutetut hyödyt ja palveluiden käytön laajuus vaihtelevat kuitenkin huomattavasti eri palveluiden välillä, ja kokonaisuutena hyöty potentiaalia on vielä paljon lunastamatta.

Suomi.fi-palveluiden jatkuvuuden ja luotettavuuden turvaaminen on käyttäjäorganisaatioiden kannalta ensiarvoisen tärkeää, koska ne ovat keskeinen osa niitä omassa toiminnassaan hyödyntävien organisaatioiden sähköisiä palveluita. Palveluissa ei ole viime vuosina ollut merkittäviä käyttökatkoja. Kriittisistä palveluista vastaavat organisaatiot ovat tunnistanee, että palveluihin kohdistuu kuitenkin jatkuvasti riskejä, joihin on pyritty varautumaan.

## Palvelujen strateginen ohjaus vaatii kehittämistä

Suomi.fi-palvelujen strategisen tason ohjaus on ollut hajanaista eikä se ole vastannut eri osapuolten ohjaukselle asettamia odotuksia. Palveluista vastaavien virastojen normaali tulosohjaus jää nykymuodossaan niin yleiselle tasolle, ettei se yksinään riitä varmistamaan palvelujen kehittymistä haluttuun suuntaan. Ohjausta varten on luotu erillinen Suomi.fi-palvelujen strateginen ohjausryhmä, mutta se ei ole löytänyt omaa rooliaan, vaan ohjausryhmässä on käsitelty pääosin operatiiviseen seurantaan liittyviä asioita.

Suomi.fi-palvelujen strategisen tason ohjausta tulee selkeyttää ja vahvistaa. Palvelukokonaisuuden tavoitetila ja sitä tukevat toimenpiteet tulee määritellä. Ohjauksen tulee mahdollistaa pitkäjänteinen ja määrätietoinen palveluiden kehittyminen hallitusohjelman ja valmistella olevan Suomen digitaalisen kompassin asettamien suuntaviivojen mukaisesti. Strategisen ohjauksen tulisi ottaa kantaa myös siihen, mitä digitalisaation tukipalveluita on tarkoituksenmukaista tuottaa keskitetysti, ja tunnistaa tarvittaessa uusia tai poistuvia tarpeita. Strategisella ohjauksella tulee olla selkeä kytkös palvelujen ylläpidon ja kehittämisen rahoituslähteisiin sekä rahoituksesta tehtäviin päätöksiin.

## Palvelukehitystä ei koeta asiakaslähtöiseksi

Suomi.fi-palvelujen käyttäjäorganisaatiot eivät tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan juurikaan koe voivansa vaikuttaa palvelujen kehittämiseen. Suunnitelluista kehitystoimenpiteistä jaetaan kyllä tietoa, mutta viestintä on koettu varsin yksisuuntaiseksi ilman aitoa vuorovaikutusta. Asiakastarpeet ovat kuitenkin erittäin oleellinen kehittämisen lähtökohta, jotta yhteisesti tuotettavat palvelut saadaan aidosti hyötykäyttöön. Tarkastuksessa tuli esiin useita esimerkkejä siitä, että palvelukehitys ei ole vastannut käyttäjäorganisaatioiden tarpeita, minkä seurauksena palveluita ei aktiivisesti hyödynnetä.


Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että palvelukehityksessä kuullaan aktiivisesti asiakastarpeita ja palvelujen kehittämistä suunnataan niiden perusteella. Tunnistettujen kehityskohteiden priorisointi tulee olla käyttäjäorganisaatioille läpinäkyvää. Palvelukohtaisesti tarvitaan aidompaa vuoropuhelua käyttäjäorganisaatioiden ja sidosryhmien kanssa. Kehittämisen tulee perustua selkeisiin käyttötapauksiin, jotta varmistetaan yhteisten tukipalvelujen tehokas hyödyntäminen käyttäjäorganisaatioiden omissa prosesseissa. Eri kehityshankkeiden yhteensovittamisessa on myös syytä huomioida, miten ne vaikuttavat keskeisiin käyttäjäryhmiin.

Yhteisten tukipalvelujen käyttöönotto tulee olla sujuvaa ja helppoa, jotta kynnys niiden hyödyntämiseen olisi mahdollisimman matala. Erityisesti Digi- ja väestötietoviraston tuottamiin palveluihin liittyvä ohjeistus ja asiakastuki eivät tarkastushavaintojen perusteella aina tue asiakkaiden käyttöönottoja parhaalla mahdollisella tavalla, vaikka toimitavat ovatkin viime vuosina kehittyneet.

## Tarkastusviraston suositukset

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

# Sisällys



|  |    |
|--|----|
| Tarkastusviraston kannanotot . . . . .   | 4  |
| 1 Mitä tarkastettiin . . . . .   | 8  |
| 2 Ovatko Suomi.fi-palvelut mahdollistaneet niillä tavoiteltuja hyötyjä? . . . . .      | 10 |
| 2.1 Palvelujen hyödyntämisessä on merkittäviä palvelukohtaisia eroja . . . . .         | 10 |
| 2.2 Käyttöönottoja on edelleen mahdollista sujuvoittaa . . . . .                       | 21 |
| 3 Onko Suomi.fi-palvelujen tuotanto ja hallinta järjestetty tehokkaasti? . . . . .     | 23 |
| 3.1 Palvelujen tuotantoon ja hallintaan on määritelty toimintatavat . . . . .          | 23 |
| 3.2 Palvelujen ylläpito ja kehitys rahoitetaan eri lähteistä . . . . .                 | 26 |
| 4 Kehitetäänkö Suomi.fi-palveluja tavoitteellisesti? . . . . .                         | 28 |
| 4.1 Strategisen tason ohjaus on ollut vähäistä . . . . .                               | 28 |
| 4.2 Asiakaslähtöisyys kaipaava vielä vahvistamista palvelujen kehittämisessä . . . . . | 31 |
| Liite: Miten tarkastettiin . . . . .   | 35 |
| Viitteet . . . . .   | 37 |



## Suomi.fi-palvelut



Viestit

> Siirry viesteihin



Valtuudet

> Siirry valtuuksiin



Rekisterit

> Siirry rekistereihin



Kansalaiselle

> Katso tiedot ja palvelut elämäsi tapahtumiin



Palvelupaikat kartalla

> Katso, missä voit asioida paikan päällä



Yritykselle tai yhteisölle

> Katso tiedot ja palvelut yrityksen tarpeisiin



Suomi.fi viittomakielellä

> Siirry viittomakieleisiin sisältöihin

## Ajankohtaista





# 1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen aihe oli Suomi.fi-palvelujen tilanne ja kehitys. Suomi.fi-palvelut ovat sähköisen asioinnin tukipalveluita, jotka kehitettiin Kansallinen palveluarkkitehtuuri (KaPA) -kehitysohjelmas-  
sa vuosina 2014–2017. Palveluista on säädetty hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016), joka tunnetaan niin sanottuna KaPA-lakina. Tukipalvelujen tarkoituksena on parantaa julkisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta, yhteentoimivuutta ja ohjausta. Tukipalvelujen tulisi myös edistää julkisen hallinnon toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta.

Tarkastuksessa tuotettiin tietoa siitä, edistävätkö Suomi.fi-palvelut julkisen hallinnon digitalisaatiota ja tukevatko ne julkisen hallinnon toimintaa esitettyjen tavoitteiden suuntaisesti. Tarkastuksen varsinaisia kohteita olivat ne organisaatiot, joille on KaPA-laissa määritelty palvelujen ohjaus- tai tuotantovastuu alla olevan taulukon mukaisesti.

Taulukko 1: Suomi.fi-palvelujen tuotanto- ja ohjausvastuut.

| Palvelu                | Tuotantovastuu              | Ohjausvastuu  |
|------------------------|-----------------------------|---|
|                        |                             | valtiovarainministeriö  |
| Suomi.fi-verkkopalvelu | Digi- ja väestötietovirasto | valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö (yrityksen palvelunäkymä) |
| Palvelutietovaranto    | Digi- ja väestötietovirasto | valtiovarainministeriö  |
| Tunnistus              | Digi- ja väestötietovirasto | valtiovarainministeriö  |
| Valtuudet              | Digi- ja väestötietovirasto | valtiovarainministeriö  |
| Palveluväylä           | Digi- ja väestötietovirasto | valtiovarainministeriö  |
| Viestit                | Digi- ja väestötietovirasto | valtiovarainministeriö  |
| Kartat                 | Maanmittauslaitos           | valtiovarainministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö                         |
| Maksut                 | Valtiokonttori              | valtiovarainministeriö  |

Taulukossa lueteltujen palvelujen lisäksi Suomi.fi-palvelukokoinaisuuteen on alkuvuonna 2022 lisätty laatutyökaluja, joiden tarkoituksena on tukea sähköisten asiointipalveluiden arviointia ja seuranta. Laatutyökaluja ei kuitenkaan käsitelty tarkastuksessa, koska ne olivat olleet käytettävissä vasta muutamia kuukausia.

Suomi.fi-palvelut valittiin tarkastuksen aiheeksi, koska ne ovat olennainen osa julkisen hallinnon yhteistä digitaalista infrastruktuuria. Tarkastusvirastossa nähtiin tärkeänä selvittää, vastaavatko palvelut käyttäjien ja käyttäjäorganisaatioiden tarpeita. Julkishallinnon on pääsääntöisesti käytettävä yhteisiä tukipalveluita, jollei poikkeamiseen ole erityistä syytä. Tarkastuksen tarkoituksena oli omalta osaltaan edesauttaa julkisen hallinnon digitalisaation tilannekuvan muodostamista ja erityisesti digitalisaation yhteisten tukipalvelujen kehittämistä.

KaPA-ohjelmassa ja sitä seuranneessa jatkokehityshankkeessa käytettiin Suomi.fi-palvelujen kehittämiseen yhteensä noin sata miljoonaa euroa. Palvelujen ylläpitoon ja kehitykseen käytetään vuosittain muutamia kymmeniä miljoonia euroja. Valtiontaloudellisesti vielä merkittävämpää on kuitenkin se, miten hyvin tukipalvelut ovat hyödynnettävissä muiden viranomaisten sähköisissä palveluissa ja millaisia kustannuksia tai hyötyjä niiden käytöstä viranomaisille aiheutuu.

Tarkastuksessa pyrittiin vastaamaan kolmeen tarkastuskysymykseen:

1. Ovatko Suomi.fi-palvelut mahdollistaneet niillä tavoiteltuja hyötyjä?
2. Onko Suomi.fi-palvelujen tuotanto ja hallinta järjestetty tehokkaasti?
3. Onko Suomi.fi-palvelujen kehittäminen tavoitteellista?

Ensimmäisen tarkastuskysymyksen kriteerit tulevat pääosin KaPA-laista ja siihen liittyvästä hallituksen esityksestä (HE 59/2016 vp). Jotta tavoitellut hyödyt toteutuisivat, yhteisten tukipalvelujen tulisi vastata käyttäjäorganisaatioiden tarpeisiin ja käytön tulisi olla mahdollisimman laajaa. Myös palvelujen käyttöönoton ja hyödyntämisen kynnyksen tulisi olla mahdollisimman matala.

Toisen tarkastuskysymyksen kriteerinä ovat KaPA-laissa säädettyt velvoitteet. Niiden mukaan palvelujen tuottajat vastaavat siitä, että palvelut ovat laadukkaita, suorituskykyisiä, kustannustehokkaita ja että niiden toimivuus on varmistettu myös häiriötilanteissa.

Kolmannen tarkastuskysymyksen kriteerien lähteinä ovat KaPA-lain ja siihen liittyvän hallituksen esityksen lisäksi muu soveltuva lainsäädäntö sekä pääministeri Rinteen/Marinin hallitusohjelma<sup>1</sup>. Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että Suomi tunnetaan digitalisaation edelläkävijänä, minkä tulisi olla myös digitalisaation yhteisten tukipalveluiden lähtökohtana. Lisäksi julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniisten palveluiden kehittämisessä on varmistettava riittävä yhteistyö ja koordinaatio. Viranomaisilla on myös velvollisuus suunnitella toimintaansa usean vuoden aikavälillä.

## 2 Ovatko Suomi.fi-palvelut mahdollistaneet niillä tavoiteltuja hyötyjä?

Suomi.fi-palvelujen hyötyjä tulee tarkastella palvelukohtaisesti, koska eri palvelujen hyödyntämisen aste vaihtelee huomattavasti. Kokonaisuutena palvelut ovat edesauttaneet julkisen hallinnon digitalisaatiota, vaikka hyötypotentiaalia onkin vielä paljon lunastamatta. Palvelujen käyttöönottoja on saatu sujuvoitettua, mutta käyttöönoton menettelyjä on edelleen mahdollista parantaa.

Kansallinen palveluarkkitehtuuri (KaPA) -kehitysohjelmaan sisältyi poliittista ohjausta, kun toteutusta linjattiin alkuvaiheessa hallitustasolta asti. Ohjelman toteutuksesta ja tuloksista on teetetty ulkopuolisia arvioita, joiden mukaan Suomi.fi-palveluissa kaivataan vahvempaa asiakaslähtöisyyttä.

### 2.1 Palvelujen hyödyntämisessä on merkittäviä palvelukohtaisia eroja

KaPA-ohjelmasta tehdyissä arvioinneissa on kaivattu vahvempaa asiakaslähtöisyyttä

Suomi.fi-palvelut luotiin Kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämisohjelmassa (KaPA-ohjelma), joka oli käynnissä vuosina 2014–2017. Erityisesti ohjelman alkuvaiheisiin kohdistui merkittävää poliittista ohjausta, kun toteuttamistapaa linjattiin pääministeri Kataisen hallituksen tasolta. Pääosa toteutustyöstä tehtiin kuitenkin vasta seuraavan eli vuonna 2015 aloittaneen pääministeri Sipilän hallituskaudella. Ohjelman tavoitteet olivat sinänsä hyvin linjassa Sipilän hallitusohjelman tavoitteiden kanssa, joissa digitalisaatio oli yksi keskeisistä teemoista.<sup>2</sup>

KaPA-ohjelmassa kehitettyjen palvelujen viestinnän ja markkinoinnin tueksi määriteltiin Suomi.fi-brändi osana ohjelmakokonaisuuksia. Osa palveluista oli jossain muodossa olemassa jo ennen ohjelman toteutusta, mutta ne nimettiin uudelleen ja tuotiin yhteisen Suomi.fi-brändin alle.

## Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamishjelma (KaPA) 2014-2017

Valtiovarainministeriö teki kesäkuussa 2014 asettamispäätöksen<sup>3</sup>, jolla käynnistettiin Kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämishjelma vuoden 2017 loppuun asti. Ohjelman tarkoituksena oli luoda kansallinen sähköisten palvelujen infrastruktuuri asettamispäätöksessä esitettyjen periaatteiden mukaisesti. Päätöksen taustalla oli työ- ja elinkeinoministeriön asettaman ICT2015-työryhmän raportti<sup>4</sup>, jossa ehdotettiin palveluarkkitehtuurin rakentamista. Päätöstä vauhditettiin hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa<sup>5</sup>, jossa oli elokuussa 2013 todettu, että ”toteutetaan viipymättä kansallinen sähköinen palveluväylä ja sähköinen tunnistautuminen kustannustehokkaasti sekä Viron yhteistyömahdollisuudet täysimääräisesti hyödyntäen.” Linjauksen toteuttamiseksi Suomen ja Viron pääministerit allekirjoittivat vielä yhteisymmärryspöytäkirjan<sup>6</sup> joulukuussa 2013.

KaPA-ohjelman vaikuttavuustavoitteina oli

- yksinkertaistaa ja helpottaa julkisen hallinnon asiakkaiden asiointia viranomaisten kanssa ja muuttaa sitä turvallisemmaksi
- edistää julkisen hallinnon avoimuutta sekä parantaa julkisen hallinnon palvelujen laatua
- mahdollistaa sähköisten palvelujen kustannustehokkuus niiden elinkaaren ajan
- parantaa tietojen yhteiskäyttöä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koko julkisessa hallinnossa
- edistää yritysten mahdollisuuksia hyödyntää julkisen hallinnon tietovarantoja ja palveluja
- tukea kansantaloutta tehostamalla julkista hallintoa ja luomalla uusia liiketoimintamahdollisuuksia yksityiselle sektorille.

KaPA-ohjelman toteutustyö organisoitiin Väestörekisterikeskukseen. Ohjelma jakautui neljään osahankkeeseen sekä niiden rinnalla tehtyyn lainsäädäntötyöhön. Ohjelman alkuperäinen budjetti oli 120 miljoonaa euroa, jota leikattiin 100 miljoonaa euroon syksyllä 2015. Ohjelman aikana toteutuneet kustannukset jäivät lopulta noin 70 miljoonaan euroon.<sup>7</sup> Käyttämättä jäänyttä määrärahaa käytettiin sittemmin erillisessä jatkokehityshankkeessa vuosina 2018-2019.

KaPA-ohjelmasta on tehty useita ulkopuolisia arviointeja. Valtiovarainministeriö teetti valitsemallaan arviointiyrityksellä vuosina 2016–2019 yhteensä viisi eri arviointia, joista kolme tehtiin ohjelman toteutuksen aikana ja kaksi sen päättymisen jälkeen.<sup>8</sup> Arvioinnit kohdistuivat erityisesti ohjaukseen ja toteutustapaan, kehitettäviin palveluihin sekä niillä tavoiteltaviin hyötyihin. Lisäksi Digi- ja väestötietovirasto teetti vielä vuonna 2020 erillisen arvioinnin<sup>9</sup>, jossa tarkasteltiin muun muassa Suomi.fi-palvelujen hyötyjä ja hyötypotentialiaalia. Näin ollen voidaan todeta, että KaPA-ohjelmasta vastanneilla organisaatioilla on ollut käytettävissään ulkopuolista arviointitietoa jopa poikkeuksellisen paljon.

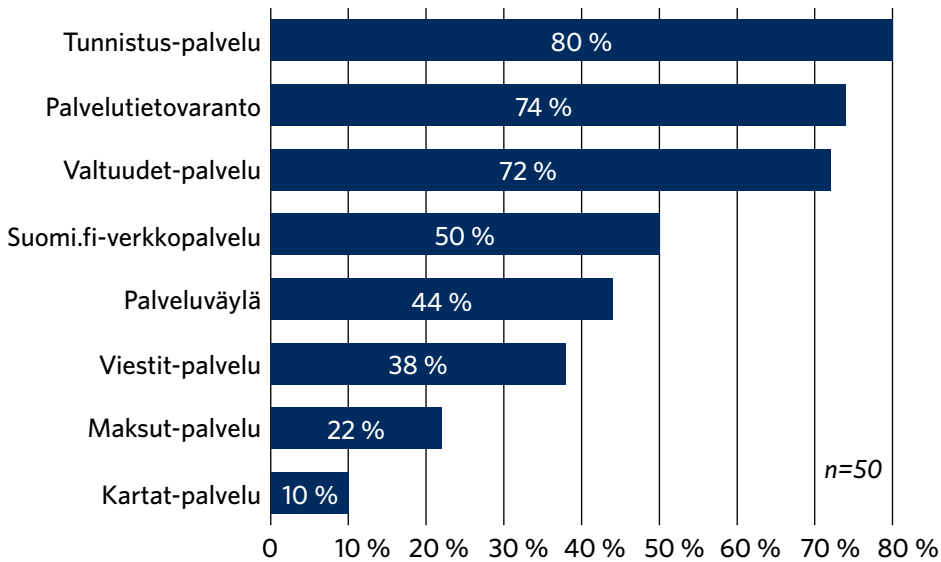
Ulkopuolisten arviointien yksi keskeinen ja toistuva johtopäätös on ollut se, että KaPA-ohjelmassa kehitettävien palvelujen asiakaslähtöisyyteen tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Arviointiraporttien mukaan ohjelman toteutusvaiheessa keskityttiin pääosin palvelujen tekniseen toteutukseen ja valmistumiseen suunnitellussa aikataulussa. Vähemmälle huomiolle jäivät käyttäjäorganisaatioiden tarpeiden ymmärtäminen ja sen kirkastaminen, mihin ja miten Suomi.fi-palveluja tulisi eri organisaatioissa hyödyntää. Käyttötarkoitus on erityisen tärkeää, koska Suomi.fi-palvelut ovat luonteeltaan sähköisen asioinnin tukipalveluja, ja niistä on todellista hyötyä vasta sitten, kun ne on otettu osaksi eri viranomaisten tarjoamia sähköisiä asiointipalveluja. Viimeisimpien arviointiraporttien mukaan Suomi.fi-palveluilla on vielä runsaasti lunastamatonta hyötypotentiaalia.

Arviointiraporteissa on todettu myös, että palvelut ovat elinkaareltaan ja kypsyydeltään eri vaiheissa, vaikka ne kehitettiin samassa kehitysohjelmassa ja suurin piirtein samassa aikataulussa. Palvelujen erilaisuus tuli selkeästi esiin myös tarkastusviraston tekemässä selvitystyössä. Kun arvioidaan Suomi.fi-palvelujen tilannetta, käyttöä ja hyötyjä, palveluita on tarpeen tarkastella yksittäin, sillä kokonaiskuva ei hahmotu pelkästään yleistasolta.

Tarkastuksen yhteydessä toteutettiin valtionhallinnon organisaatioille sähköinen kysely, johon tuli 50 vastausta yhteensä 44 organisaatiosta (vastausprosentti noin 80). Kyselytulosten perusteella nähdään selvästi, että palvelujen käyttöaste vaihtelee huomattavasti eri palvelujen välillä. Tulos on kuitenkin vain suuntaa antava, ja palvelujen tuottajilla on käytön laajuudesta tarkempaa tietoa. Kyselyn perusteella Suomi.fi-palveluista on laajimmin käytössä tunnistus-palvelu, jonka on ottanut käyttöön 80 prosenttia vastaajista. Sen sijaan kartat-palvelun oli ottanut käyttöön vain 10 prosenttia kyselyyn vastanneista (ks. kuvio 1). Koska kyse on kyselyvastauksista, ei tarkastusvirastolla ole tarkempaa tietoa, millä perusteella vastaajat ovat kysymyksiin vastanneet. Kysely ei myöskään luo kattavaa kokonaiskuvaa Suomi.fi-palvelujen hyödyntämisestä julkisella sektorilla, koska se oli suunnattu vain valtionhallintoon eikä esimerkiksi kuntiin tai hyvinvointialueille.



KaPA-ohjelmasta on paljon arviointitietoa.



Kuvio 1: Suomi.fi-palvelujen käytön laajuus valtionhallinnossa (lähde: VTV:n kysely).

## Suomi.fi-tunnistus on laajasti käytössä

Vahva tunnistautuminen on sähköisen asioinnin perusedellytys. Siksi se on käytännössä tärkein ja kriittisin palvelu kaikille organisaatioille, joilla ylipäänsä on vahvaa tunnistautumista vaativia sähköisiä asiointipalveluita. Suomi.fi-tunnistus on tarkastushavaintojen perusteella koettu järkeväksi ja toimivaksi palveluksi, ja se on laajasti käytössä. Tunnistustapahtumien määrä on kasvanut vuosittain merkittävästi: neljässä vuodessa (2017–2021) määrä on suurin piirtein nelinkertaistunut noin 200 miljoonaan tapahtumaan vuositasona. Määrän odotetaan kasvavan edelleen, joskin kasvuvauhti saattaa hidastua, kun monet suurivolyymiset palvelut on jo sähköistetty. Vuonna 2021 lähes 90 prosentissa tunnistustapahtumista käytettiin pankkitunnisteita, mutta myös mobiiliväylien käyttö on viime vuosina lisääntynyt.

Erityisenä tunnistamiseen liittyvänä ongelmana tarkastuksessa nousi esiin ulkomaalaisten vahva tunnistautuminen, johon ei tällä hetkellä ole tarjolla eri osapuolten tarpeet kattavasti täyttävää ratkaisua. Meneillään olevien kehityshankkeiden odotetaan kuitenkin parantavan tilannetta mahdollisesti jo vuoden 2023 aikana. Toisaalta ulkomaalaisten tunnistautumiseen liittyy myös kysymys, mihin viranomaispalveluihin tarvitaan vahvaa tunnistautumista ja mihin voisi riittää jokin muu ratkaisu.



Ulkomaalaisten sähköinen tunnistautuminen on erityishaaste.

## Suomi.fi-valtuuksien käyttö on kasvussa

Valtuudet-palvelu mahdollistaa asioinnin toisen henkilön puolesta ja on siten tunnistautumisen ohella sähköisen asioinnin kannalta erittäin olennainen palvelu. Palvelun käyttöä seurataan erityisesti valtuuskyselyiden määrällä, joka on vuoden 2020 alusta kevääseen 2022 ulottuvalla jaksolla kasvanut noin kahdesta miljoonasta kuukausittaisesta kyselystä noin kymmeneen miljoonaan kyselyyn. Vaikka tapahtumamäärät ovat merkittävästi kasvaneet, valtuudet-palvelulla nähdään olevan edelleen merkittävästi hyödyn-tämispotentiaalia muun muassa sote-sektorilla. Tarkastuksessa nousi myös esiin, että olisi tärkeää saada ratkaistua toisen henkilön puolesta asiointi edunvalvojille. Asioinnin mahdollistava edunvalvontarekisteri olisi tämänhetkisen arvion mukaan käytettävissä vuonna 2025.

Merkittävä osa vuosien 2020–2021 valtuutustapahtumien kasvusta selittyy sillä, että aiemmin käytössä ollut organisaatioiden Katso-tunnistautumispalvelu ajettiin alas ja siirryttiin käyttämään valtuudet-palvelua. Tarkastuksessa ei käsitelty siirtymää tarkemmin, mutta kävi kuitenkin selkeästi ilmi, että muutos oli ollut monille käyttäjille hankala. Erityisesti manuaalista käsittelyä vaativan, niin sanotun virkailijavaltuuttamispalvelun käsittelyajat olivat muutoksen yhteydessä venyneet hyvin pitkiksi. Käsittelyajat on sittemmin saatu lyhennettyä muutamaaan työpäivään. Digi- ja väestötietoviraston mukaan valtuuttaminen tulee jatkossakin vaatimaan jossain määrin manuaalista työtä, joka ei poistu ennen kuin tarvittavat tiedot saadaan haettua eri rekistereistä.

Useat tarkastuksessa haastatellut tahot toivat kokemuksenaan esiin, että valtuuttaminen ei ylipäänsä ole helppo ja yksinkertainen asia, minkä vuoksi siitä pitäisi tehdä käyttäjille mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen. Tässä ei kuitenkaan ole vielä täysimääräisesti onnistuttu, ja tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan valtuudet-palvelun käyttöönotto ja käyttö vaativat vielä selkeyttämistä. Haastattelujen mukaan käyttäjäorganisaatioilla on haasteena myös mahdolliset valtuuksien hallintaan liittyvät puutteet organisaation sisäisissä toimintatavoissa. Kaikki organisaatiot eivät ole välttämättä ymmärtäneet, kuinka paljon valtuuksien hallinta vaatii huomiota erityisesti silloin, kun työntekijöitä lähtee tai vaihtuu. Organisaatioissa myös koettiin, ettei Digi- ja väestötietoviraston tarjoama tuki ollut henkilövaihdosten tapaisten muutostilanteiden hallinnan kannalta kaikin osin sujuvaa.



Siirtymä Katso-tunnisteista Suomi.fi-valtuuksiin ei ollut helppo.

## Suomi.fi-palvelutietovarannon hyödyntämisessä on vielä kehitettävää

Palvelutietovaranto on keskitetty kansallinen tietovaranto, johon julkishallinnon organisaatiot tuottavat tiedot palveluistaan ja palvelukanavistaan. Palvelu on laajasti käytössä, koska tietojen kuvaaminen on julkishallinnolle lakisääteinen tehtävä. Seurantatietojen mukaan palvelukuvausten määrä on pysytellyt viime vuodet suurin piirtein samalla tasolla, mikä omalta osaltaan kertoo palvelun käytön vakiintumisesta.

Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella palvelutietovarannon perusidea nähdään hyvänä, mutta kehitettävää on erityisesti tietojen ylläpidossa ja hyödyntämisessä. Tietojen ylläpito koetaan ylimääräisenä työnä. Ylläpitotyötä voi vähentää integraatioiden avulla, mutta niitä on toteutettu varsin vähän suhteessa tietojen tuottajien kokonaismäärään.

Tarkastuksessa nousi esiin huolia, jotka liittyvät palvelutietovarannossa olevien tietojen laatuun. Jos palvelutietovarannon pohjalle halutaan tulevaisuudessa rakentaa esimerkiksi älykkäitä palveluita, tietopohjan tulee olla kunnossa. Palvelutietovarannossa olevia tietoja ei myöskään osata välttämättä hyödyntää tehokkaasti. Eräässä tarkastushaastattelussa mainittiin esimerkkinä tilanne, jossa valtion virasto oli hiljattain kysellyt kunnilta tietoja, jotka löytyvät jo palvelutietovarannosta.



Palvelutietovarannon tietojen laatu on avainasemassa.

## Suomi.fi-verkkopalvelun rooli ei ole vielä täysin kirkastunut

Suomi.fi-verkkopalvelun tarkoituksena on tarjota keskitetysti tietoa julkisen hallinnon palveluista kansalaisille, yrityksille ja yrittäjäksi aikoville. Digi- ja väestötietoviraston mukaan sisällöntuotannon painopiste on ollut monia viranomaisia koskevissa asioissa, kuten lapsiperheiden tuki, yrityksen perustaminen tai henkilötietoihin liittyvät tietovuodot tai -murrot. Tämän tyyppisten oppaiden avulla pyritään ohjaamaan käyttäjä oikeisiin palveluihin erityisesti tilanteissa, joissa tarvitaan usean viranomaisen palveluja.

Suomi.fi-verkkopalvelu hyödyntää taustalla palvelutietovarantoa, jonka sisältämät tiedot ovat verkkopalvelun kautta loppukäyttäjän nähtävillä. Lisäksi verkkopalvelu toimii Suomi.fi-valtuuksien ja -viestien käyttöliittymänä, ja palvelun avulla käyttäjä voi tarkastella omia rekisteritietojaan. Digi- ja väestötietoviraston tekemän seurannan perusteella Suomi.fi-verkkopalvelun käyttö on ollut viime vuosina kasvussa. Käyttöä seurataan eri sisältöjen ja osioiden kävijä- ja sivulatausmäärillä. Palvelun tunnettuus ja käyttökokeumus ovat tehtyjen selvitysten mukaan myös parantuneet.



Verkkopalvelun sisällöissä on painotettu poikkihallinnollisuutta.



Vaikka seurantamittareilla kehitys on ollut myönteistä erityisesti loppukäyttäjien näkökulmasta, tarkastuksessa tuli esiin, että Suomi.fi-verkkopalvelun rooli ja lisäarvo eivät ole vielä kirkastuneet kaikille hallinnon eri toimijoille. Verkkopalvelu saatetaan kokea monimutkaiseksi, ja palvelut voivat olla paremmin löydettävissä toimijoiden omilta verkkosivustoilta. Jatkossa voisikin olla tarpeen selkeyttää viranomaisten omien verkkosivujen ja Suomi.fi-verkkopalvelun keskinäisiä rooleja.

Omat vaatimuksensa verkkopalvelulle asettaa EU:n palveludirektiivi (2006/123/EY), koska Suomi.fi/yritykselle-sivusto toimii Suomessa direktiivin mukaisena keskitettynä asiointipisteenä. Euroopan komissio antoi vuonna 2019 kaikille jäsenmaille, myös Suomelle, asiasta virallisen huomautuksen. Komission mukaan palvelun kautta tarjottujen tietojen saatavuus ja laatu sekä palvelun tarjoamat mahdollisuudet rajat ylittävään sähköiseen tunnistautumiseen tai hallinnollisten menettelyjen hoitamiseen sähköisesti ja etänä eivät kaikilta osin vastanneet EU:n vaatimuksia.<sup>10</sup> Vaatimuksia on sittemmin tullut vielä lisää niin sanotun SDG-asetuksen myötä (Single Digital Gateway, EU 2018/1724<sup>11</sup>).

## Suomi.fi-palveluväylän hyödyntäminen on ollut vähäistä

Suomi.fi-palveluväylä tarjoaa organisaatioille vakioidun tavan siirtää tietoja tietojärjestelmien välillä. Palveluväylän käyttöönotto oli yksi koko KaPA-ohjelman lähtötekijöistä, kun pääministerien tasolla sovittiin, että Suomi ottaa käyttöön Virossa aiemmin käytetyn ratkaisun (X-tee/X-road). Pohjimmiltaan kyseessä on kuitenkin vain tekninen tiedonsiirtoratkaisu, josta saadaan hyötyä vasta sitten, kun riittävän monet toimijat ovat mukana samassa ekosysteemissä ja välittävät toisilleen tietoa palveluväylän kautta.

Suomessa palveluväylään liittyneiden organisaatioiden määrä on tasaisesti kasvanut ja on tällä hetkellä hieman yli 200. Kokonaisuutena palveluväylän merkitys on kuitenkin jäänyt varsin vähäiseksi, mihin tarkastuksen yhteydessä esitettiin useita eri syitä. Väylää kohtaan saattoi alun perin olla ylisuuria odotuksia. Tarkastuksen yhteydessä tuotiin esiin näkemyksiä, että palveluväylä ei pysty poistamaan yhteentoimivuuden ja tiedon hyödyntämisen ongelmia, sillä ne eivät ole Suomessa johtuneet tiedonsiirron teknologiasta vaan pikemminkin tietosisällöistä ja lainsäädännöstä. Lisäksi esitettiin epäilyjä, oliko alun perinkään järkevää määritellä lain tasolla, että organisaatioiden välisessä tiedonvälityksessä tulee käyttää johonkin tiettyyn teknologiaan perustuvaa ratkaisua.



Palveluväylän rooli ei ole Suomessa vielä kirkastunut.

Tarkastuksen yhteydessä sekä Digi- ja väestötietoviraston että käyttäjäorganisaatioiden edustajat totesivat, että yhtenä palveluväylän ongelmana oli alun perin se, että väylään liittyminen koettiin hankalaksi. Liittyminen ei edelleenkään ole aivan yksinkertaista, mutta prosesseja on pyritty kehittämään ja suoraviivaistamaan. Tilanne on ainakin osin parantunut, eikä palveluväylän hyödyntämisen pitäisi enää olla liittymisen hankaluudesta kiinni. Käyttöönotto on helpottunut myös siksi, että markkinoilta löytyy tällä hetkellä toimijoita, joilta voi ostaa väylään liittymisen palveluna.

Kaiken kaikkiaan tarkastuksessa syntyi vaikutelma, että organisaatiot näkevät palveluväylän hyödyntämisessä kyllä potentiaalia, mutta ne pitävät sen hyödyntämistä vielä epäselvänä. Digi- ja väestötietoviraston mukaan tällä hetkellä on nähtävissä pieniä merkkejä siitä, että organisaatiot alkaisivat laajemmin ymmärtää palveluväylän mahdollisuudet ja että käyttöönotot tulisivat sen myötä lisääntymään. Digi- ja väestötietovirasto on pyrkinyt myös omilla toimillaan edistämään käyttöä: viraston tarkoituksena esimerkiksi on, että jatkossa eri organisaatiot pystyvät hakemaan väestötietojärjestelmästä tietoja vain palveluväylän kautta.

## Suomi.fi-viestit eivät ole löytäneet paikkaansa

Suomi.fi-viestien tavoitteena on tarjota palvelu, jossa julkishallinnon organisaatiot voivat viestiä asiakkaidensa kanssa sähköisesti. Toistaiseksi palvelun käyttö on ollut rajallista ja vaikka käyttäjämäärät ovat selkeästi olleet kasvussa, on palvelun hyödyntämisen aste huomattavasti matalampi kuin esimerkiksi muiden Pohjoismaiden vastaavissa palveluissa. Ero korostuu erityisesti verrattuna Tanskaan, jota on viestien käytössä pidetty Suomessa esikuvana.

Tarkastuksessa saadun käsityksen perusteella viestit-palvelun käytön yleistymisessä on sekä viestien lähettäjiin että vastaanotajiin liittyviä haasteita. Käyttö ei ole viranomaisten kannalta tarkoituksenmukaista, koska vain harvat kansalaiset tai yritykset ovat loppukäyttäjinä ottaneet palvelun käyttöön. Toisaalta käyttöönotto ei ole kansalaisille ja yrityksille houkuttelevaa, koska vain harvat viranomaiset lähettävät sen kautta viestejä. Tämä sinänsä hankala lähtökohta ei kuitenkaan yksinään selitä palvelun leviämisen ongelmia.

Tarkastuksessa kävi ilmi, että monille organisaatioille on epäselvää, miten Suomi.fi-viestipalvelu kytkeytyy virastojen asiointipalveluihin. Organisaatioilla on myös erilaisia tulkintoja siitä, mitä sisältöä viestit-palveluun on tarkoituksenmukaista välittää: tulisiko palvelussa välittää esimerkiksi päätöksiä liitteineen vai ainoastaan herätetieto, että viranomaisen on tehnyt päätöksen, joka löytyy varsinaisesta asiointipalvelusta. Palvelun käyttöön ottaneilla organisaatioilla on myös ollut ongelmia viestien välittämisessä, mikä on osaltaan vähentänyt halukkuutta laajentaa palvelun käyttöä.



Viestit-palvelun hyödyntäminen asiointipalveluissa on ollut viranomaisille epäselvää.

Ongelmista ja epäselvyyksistä huolimatta organisaatiot näkevät palvelussa mahdollisuuksia perinteisen paperipostin vähentäjänä, mutta palvelun rooli suhteessa niiden omiin asiointipalveluihin vaatii kirkastamista. Palvelu ei myöskään nykymuodossaan sovelu viranomaisten ja yritysten väliseen viestintään, mikä rajaa osan potentiaalisista käyttäjistä palvelun ulkopuolelle.

Tarkastuksessa tuotiin esiin, että lainsäädännöllä on suuri merkitys erityisesti viestit-palvelun mahdolliseen leviämiseen. Vertailukohtana käytettiin Tanskaa, jossa sähköisen viestinvälityskanavan käyttö on säädetty vastaanottajille lähtökohtaisesti pakolliseksi, ellei ole erityistä syytä siitä poiketa. Jotta Suomessa olisi edellytyksiä edetä Tanskan-mallin suuntaan, pitäisi viestit-palvelua tarkastushavaintojen perusteella kehittää asiakaslähtöisesti. Kehitystyössä tulisi kirkastaa, millaisiin käyttötapauksiin ja miten palvelua tulisi viranomaisviestinnässä hyödyntää. Tämän jälkeen säännösten uudistaminen voisi olla mahdollista.

## Suomi.fi-maksut on toimiva ratkaisu verkkomaksamiseen

Suomi.fi-maksut tarjoaa julkishallinnon organisaatioille sähköisen asioinnin tueksi järjestelmäratkaisun verkkomaksamiseen. Palvelun tuottamisesta vastaa Valtiokonttori, mutta käytännössä palvelu on hankittu ulkoiselta palveluntarjoajalta. Maksut-palvelu eroaa muista Suomi.fi-palveluista myös siten, että palvelun käyttö on maksullista. Palvelun käyttäjäorganisaatioiden määrä on lisääntynyt vuosina 2017–2022 noin 40 organisaatiosta noin 90:een.

Tarkastushavaintojen perusteella maksut-palvelu koetaan toimivana ja toimintaa tehostavana ratkaisuna verkkomaksamiseen. Kyse on varsin selkeästi rajatusta palvelusta, joka sisältää vain maksamisen, joten palvelu vaatii taustalle verkkokaupparatkaisun tai muun vastaavan taustasovelluksen. Valtiokonttorin mukaan myös käyttöönotot ovat pääsääntöisesti varsin yksinkertaisia – enemmän tekemistä on taustajärjestelmissä, joihin maksut-palvelu liitetään.

Alkuvaiheessa varsinkin pienet organisaatiot kokivat maksut-palvelun kuukausihinnan Valtiokonttorin mukaan kalliiksi, mikä rajoitti palvelun käyttöä. Vuonna 2021 tehdyn uuden kilpailutuksen tuloksena kuukausihinta on kuitenkin saatu alennettua erittäin kilpailukykyiselle tasolle.

Valtiokonttori on vuonna 2020 selvittänyt tarpeita ja mahdollisuuksia palvelun laajentamisesta yhteisen verkkoasiointi- tai verkkokaupparatkaisun suuntaan. Selvityksen tuloksena laajentaminen nähtiin mahdollisena, mutta toistaiseksi siitä ei ole tehty päätöksiä.



Maksut-palvelu on käyttäjille edullinen.

Tarkastuksessa nousi esiin KaPA-lain säädös (5 §), jossa määritellään eri tavoin esimerkiksi valtion ja kuntien viranomaisten oikeudet ja velvollisuudet käyttää yhteisiä tukipalveluja ja siten myös maksut-palvelua omassa toiminnassaan. Valtiokonttorin mukaan lain raja-  
us on aiheuttanut joissain tapauksissa hämmennystä tilanteissa, joissa toimijoilla on myös muita kuin lakisääteisiä tehtäviä. Valtiovarainministeriöllä ei kuitenkaan ole ollut tiedossa, että lain tulkinnassa tai soveltamisessa olisi ollut tämän tyyppisiä ongelmia.

## Suomi.fi-kartat on jäänyt vähän käytetyksi peruspalveluksi

Suomi.fi-kartat on julkishallinnolle tarkoitettu, keskitetty palvelu karttojen ja paikkatietojen hyödyntämiseen verkkosivustoilla ja sähköisen asioinnin palveluissa. Kartat-palvelusta vastaa Maanmittauslaitos. Palvelu ei kuulu KaPA-lain mukaisen käyttövelvoitteen piiriin toisin kuin muut Suomi.fi-palvelut.

Kartat-palvelu liitettiin Suomi.fi-kokonaisuuteen vasta KaPA-ohjelman loppuvaiheissa. Maanmittauslaitoksen mukaan palvelun taustalla oli olemassa oleva hallinnon karttapalvelu, joka haluttiin tarjota laajempaan käyttöön. Palvelun käyttö on kuitenkin jäänyt varsin suppeaksi muun muassa siksi, että paikkatietojen hyödyntämiseen on ollut tarjolla muita ratkaisuja jo pitkään. Tarkastuksessa nousi esiin, että käytön laajuuden raportoinnissa käytetty mittari ei välttämättä ole ollut kovin informatiivinen. Käytön laajuudesta on raportoitu muun muassa Suomi.fi-palvelujen strategiselle ohjausryhmälle käyttösopimuksen tehneiden organisaatioiden lukumääränä, joka ei kerro palvelun todellisesta käytöstä. Sopimuksia on tehty kevääseen 2022 mennessä yhteensä noin 280 kappaletta. Maanmittauslaitokselta saatujen tietojen mukaan kartat-palvelu on tähän mennessä kuitenkin liitetty vain vajaaseen 50 asiakassovellukseen, joista osa on Maanmittauslaitoksen omia. Näiden kahden lukumäärän välillä on huomattava ero.

Maanmittauslaitoksen ja sitä ohjaavan maa- ja metsätalousministeriön mukaan kartat-palveluun liittyvä kunnianhimon taso on ollut matalalla. Tietoisesti on haluttu tarjota vain niin sanottua peruspalvelua eikä lähteä kilpailemaan kehittyneempien paikkatieto- ja karttapalvelujen kanssa. Kartat-palvelun ja Suomi.fi-palvelutietovarannon välille on kuitenkin hiljattain tehty integraatio, joka saattaa jatkossa lisätä palvelun kiinnostavuutta ja hyödyntämistä.



Kartat-palvelun tavoitetaso on ollut tietoisesti matalalla.

## Kokonaisuutena Suomi.fi-palveluita pidetään tarpeellisina

Kuten edellä on kuvattu, Suomi.fi-palvelujen käyttöasteiden ja mahdollistamien hyötyjen välillä on merkittäviä eroja. Kokonaisuutena Suomi.fi-palvelut ovat kuitenkin auttaneet muuta julkishallintoa sähköisten palvelujen kehittämisessä. Tämä pätee erityisesti sähköiseen tunnistamiseen ja osin myös muihin palveluihin. Tarkastushaastatteluissa esitettiin kommentteja, että toiminnan digitalisaatiota olisi ollut vaikeampi toteuttaa ilman yhteisiä tukipalveluja, ja että toisaalta nyt, kun ne ovat käytössä, ei voida enää toimia ilman niitä.

Tarkastuksessa kuultujen näkemysten mukaan KaPA-laissa säädetty yhteisten palvelujen käyttövelvoite nähdään periaatetasolla hyvänä ja ymmärrettävänä. Käyttövelvoite ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö palveluja tulisi kehittää käyttäjäorganisaatioiden tarpeista lähtien. Tarkastuksessa nousi esiin näkemyksiä, joiden mukaan on jossain määrin epäselvää, minkä organisaatioiden tarpeisiin palvelut on ensisijaisesti suunnattu. Isot toimijat (kuten Kela tai Verohallinto) voisivat kehittää itse omia ratkaisujaan, mutta yhteisten palveluiden suurimmat hyödyt ovat saatavilla suurivolyymisistä palveluista. Toisaalta voisi ajatella, että yhteisten palvelujen tulisi hyödyttää erityisesti pieniä tai keskisuuria toimijoita, joilla itsellään on rajallisemmat kehitysresurssit. Käytännön haasteena on kuitenkin se, että yksi ratkaisu tai palvelu ei pysty täyttämään kaikkia tarpeita. Sen vuoksi käyttäjäorganisaatiot esittivät tarkastuksessa myös ajatuksia, voisiko joistain yhteisistä palveluista olla tarjolla eri versioita tai voisivatko ratkaisut olla kenties modulaarisia.

KaPA-lain mukaisia käyttövelvollisuuden poikkeamispäätöksiä on tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella haettu joitain. Tarkastuksessa tuotiin esiin näkemyksiä, ettei poikkeamispäätösten logiikka ole ollut kaikilta osin selkeä, ja joissain tapauksissa niiden on koettu osaltaan hämärtäneen käyttövelvoitetta. Tarkastuksessa ei muodostettu arviota, kuinka paljon poikkeamispäätöksiä on jätetty hakematta.

Yhdeksi Suomi.fi-palvelujen hyödyntämisen rasitteeksi tarkastuksessa tunnistettiin KaPA-ohjelman lähtökohta, jonka taustalla oli ylätason visio eikä niinkään käyttäjäorganisaatioiden tarpeet. Tämä visio tuli toteuttajillekin osin annettuna. Käytännössä on myös kyse siitä, miten Suomi.fi-palvelujen tuottajat ja erityisesti Digi- ja väestötietovirasto näkevät roolinsa ja palvelunsa suhteessa käyttäjäorganisaatioihin. Pohdittavana voi esimerkiksi olla, miten Suomi.fi-brändin alle kuuluvat palvelut näkyvät loppukäyttäjälle.



Käyttövelvoite ja käyttötarpeet eivät aina kohtaa.

Digi- ja väestötietoviraston mukaan Suomi.fi-brändiä on jo häivytetty palveluissa, joissa ei ole loppuasiakkaan käyttöliittymää. Tällöin yhteiset palvelut ovat vain taustalla ja asiointi tapahtuu käyttäjäorganisaation omalla brändillä. Toisaalta viranomaisten tulee myös itse kehittää omia sähköisen asioinnin palvelujaan niin, että ne ovat yhteisten tukipalvelujen kanssa yhteensopivia siten kuin laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019) edellyttää.

## 2.2 Käyttöönottoja on edelleen mahdollista sujuvoittaa

### Käyttöönottoja on tuettu taloudellisesti

KaPA-ohjelman aikana ohjelman määrärahoista myönnettiin avustuksia Suomi.fi-palvelujen käyttöönottojen tukemiseen yhteensä noin 9,7 miljoonaa euroa. Mahdollisuudesta hakea avustusta oli pyritty viestimään mahdollisimman laajasti eri kanavissa. Avustuksista noin 60 prosenttia kohdentui valtionhallintoon ja 30 prosenttia kuntiin.<sup>12</sup> Lisäksi vuonna 2018 oli vielä haettavissa erillirahoitusta Suomi.fi-viestien käyttöönottoihin.

Erityisesti kunnille on suunnattu Suomi.fi-palvelujen käyttöönottoon liittyvää tukea myös KaPA-ohjelman päättymisen jälkeen. Vuodesta 2019 lähtien valtion talousarvioon on sisällynyt määrärahaa (momentti 28.90.32. Valtionavustus kuntien kannustinjärjestelmiin, siirtomääräraha 3 v), jonka tavoitteena on ollut tehostaa kuntien toimintoja digitalisaation avulla, edistää digitalisaatioon liittyvien valtakunnallisten strategisten tavoitteiden toteuttamista kuntalähtöisesti sekä kannustaa kuntia yhteistyöhön.<sup>13</sup> Valtiovarainministeriö on myöntänyt kyseistä määrärahaa vuosina 2019–2022 eri hankkeille yhteensä noin 43 miljoonaa euroa. Avustukset eivät ole suoraan kohdistuneet Suomi.fi-palvelujen käyttöönottoihin, mutta niiden myöntämisen edellytyksenä on ollut yhteisten palvelujen hyödyntäminen KaPA-lain vaatimusten mukaisesti. Näin ollen määrärahalla on ollut välillisesti vaikutusta myös Suomi.fi-palvelujen käytön leviämiseen kunnissa. Vastaavanlaista merkitystä lienee ollut myös maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluun myönnetyllä ICT-tukirahoituksella.

### Käyttöönnotot ovat sujuvoituneet, mutta ohjeistuksessa sekä lupa- ja testauskäytännöissä on edelleen parannettavaa

Tarkastuksen yhteydessä toteutetussa sähköisessä kyselyssä pyydettiin valtionhallinnon organisaatioilta arviota, miten helppoa Suomi.fi-palvelujen käyttöönotto on ollut. Vastaukset annettiin asteikolla yhdestä viiteen, jossa 1 tarkoittaa, että käyttöönotto oli erittäin vaikeaa ja 5 erittäin helppoa (ks. kuvio 2).

Erittäin  
vaikeaa

28 %

28 %

42 %

2 %

Erittäin  
helppoa

● 1 ● 2 ● 3 ● 4 ● 5 n=50

Kuvio 2: Käyttäjäorganisaatioiden kokemus Suomi.fi-palvelujen käyttöönoton helppoudesta (lähde: VTV:n kysely).

Vastausten perusteella käyttöönotot ovat valtionhallinnossa sujuneet kohtuullisen hyvin: kysymyksen vastausjakauma oli positiivinen (keskiarvo 3,2), lisäksi vastaajista 44 prosenttia arvioi käyttöönoton sujuneen melko tai erittäin hyvin, kun taas huonosti sen arvioi menneen 28 prosenttia vastaajista. Tarkastushaastattelussa saatiin kuitenkin käyttöönotoista tarkempaa tietoa ja myös kriittisempiä näkemyksiä. Käyttöönottojen koettiin sujuvoituneen erityisesti sen jälkeen, kun niiden tueksi luotiin erityinen Suomi.fi-palveluhallintasivusto. Palveluhallintasivusto on itsepalveluportaali, jonka kautta organisaatio voi ottaa käyttöön ja hallinnoida Suomi.fi-palveluita ja johon on koottu käyttöönottoon liittyviä ohjeita.

Käyttöönoton haasteita sisältyi tarkastuksessa kuultujen käyttäjäorganisaatioiden mielestä erityisesti Digi- ja väestötietoviraston edellyttämiin lupamenettelyihin. Lupapyyntöjen hakulomakkeita olisi edelleen mahdollista selkeyttää. Lupahaku on ollut hankalaa erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa käyttöönotosta vastaa varsinaisen loppukäyttäjäorganisaation sijaan palveluntarjoaja, esimerkiksi kuntien käyttämä palveluyhtiö. Toinen käyttäjien tunnistama haaste lupamenettelyissä on se, että hakulomakkeiden käsittelylle ei ole ilmoitettu käsittelyaikaa tai palvelulupausta, joten läpimenoaikaa on vaikea ennakoida.

Tarkastuksessa saatiin joitain kommentteja Suomi.fi-palveluhallintasivustolta löytyvästä ohjeistuksesta. Niissä tuotiin esiin, ettei ohjeistus ole aina tukenut parhaalla mahdollisella tavalla käyttöönottoa. Jos ohjeet on laadittu teknisten ihmisten näkökulmasta, ne voivat olla vaikeaselkoisia muille kuin teknisen taustan omaaville henkilöille. Samoin ohjeiden löydettävyyttä ja selkeyttä voisi käyttäjäorganisaatioiden mielestä edelleen parantaa.

Muutamassa haastattelussa nostettiin esiin yhtenä isona kokonaisuutena testaukseen liittyvät menettelyt. Haastatellut näkivät kehittämisen tarvetta niin testiympäristöissä kuin myös testiaineistoissa. Nykyisin käytössä olevilla menettelyillä käyttäjäorganisaatiot eivät välttämättä pysty aina riittävästi testaamaan palvelujen toimivuutta ennen tuotantokäyttöä. Tästä voi aiheutua tuotantovaiheessa ongelmia, jotka olisi voitu välttää kattavammalla testauksella.



Lupamenettelyjä voisi edelleen sujuvoittaa.

# 3 Onko Suomi.fi-palvelujen tuotanto ja hallinta järjestetty tehokkaasti?

Digi- ja väestötietovirastossa on määritelty viraston vastuulla olevien Suomi.fi-palvelujen hallintaan liittyvät toimintatavat ja vastuut, ja ne ovat yleisellä tasolla selkeät. Asiakastukeen liittyvissä menettelyissä saattaa kuitenkin olla kehitystarpeita.

Viranomaisten toiminnalle kriittisten Suomi.fi-palvelujen jatkuvuuden turvaaminen on tunnistettu tärkeäksi lähtökohdaksi, jonka varmistamiseksi on luotu asianmukaiset toimintamallit.

Suomi.fi-palvelujen kehittäminen on aina erillisrahoitteista. Se saattaa hankaloittaa palvelujen pitkäjänteistä ja suunnitelmallista kehittämistä.

## 3.1 Palvelujen tuotantoon ja hallintaan on määritelty toimintatavat

**Prosessit ja vastuut ovat yleistasolla selkeitä, mutta asiakasrajapinnassa on mahdollisia kehitystarpeita**

Tarkastuksen yhteydessä käytiin yleisellä tasolla läpi Suomi.fi-palveluiden tuotannon ja hallinnan prosesseja Digi- ja väestötietovirastossa. Maanmittauslaitoksen ja Valtiokonttorin toimintatapoja ei tarkasteltu vastaavalla tavalla, koska niiden rooli Suomi.fi-palveluiden tuottamisessa on kokonaisuutena vähäisempi.

Digi- ja väestötietoviraston organisaatiossa Suomi.fi-palveluiden kehitys- ja tuotantovastuu on Palvelut-osastolla. Lisäksi henkilö- ja organisaatioasiakkaiden asiakaspalvelua tuotetaan Asiakkaat-osastolta. Eri osastojen ja yksiköiden tehtävät on määritelty viraston työjärjestyksessä.

Palveluiden ohjauksen ja hallinnan kannalta keskeisiä henkilöitä ovat palveluomistajat. Kaikille viraston tuottamille Suomi.fi-palveluille on määritelty omistaja. Omistajuudet ovat päätoimisia tehtäviä, mutta omistajan vastuulle voi kuulua muutakin kuin tietyn palvelun omistajuus. Henkilötason tehtävät on määritelty tarkemmin tehtäväkuvauksissa. Omistajien työn pohjaksi palveluiden ohjaukseen on määritelty yhteinen toimintamalli, jota on



Palveluiden omistajat ovat avainhenkilöitä.

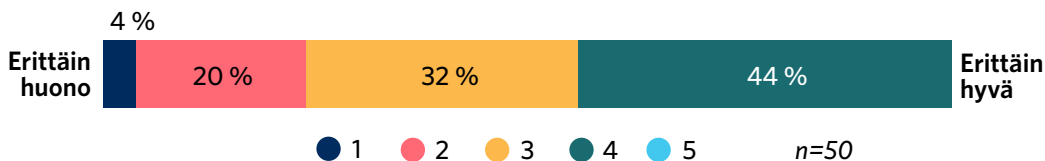


nykymuodossaan alettu soveltaa alkuvuodesta 2022. Digi- ja väestötietoviraston mukaan palveluille on tarkoitus nimetä myös ohjaustiimejä, mutta tarkastuksen tiedonhankinnan aikaan huhtitoukokuussa 2022 nimeäminen oli vielä kesken.

Palveluille on määritelty palvelukohtaisia tavoitteita, joita seurataan erityisesti yksikkö- ja ryhmätasolla. Tavoitteilla on periaatteessa yhteys myös organisaatiotason tavoitteisiin. Kehittämisen ohjauksessa Digi- ja väestötietovirastossa sovelletaan niin sanottua kokonaisketterän<sup>14</sup> kehittämisen mallia, jonka keskeisiä osa-alueita ovat muun muassa kehitys- ja palveluportfolioiden hallinta. Henkilöasiakkaiden asiakaspalvelua Suomi.fi-loppukäyttäjille tarjoaa Digi- ja väestötietoviraston vastuulla oleva Kansalaisneuvonta-palvelu, ja organisaatioasiakkaiden asiakaspalvelusta vastaa oma yksikkönsä.

Tarkastuksessa saadun yleiskuvan perusteella Suomi.fi-palveluiden tuotannon ja hallinnan prosessit on määritelty ja järjestetty Digi- ja väestötietovirastossa asianmukaisesti. Digi- ja väestötietovirastolla on myös oma sisäinen tarkastus, joka selvittää ja arvioi muun muassa toimintojen ja palvelujen laatua, tuloksellisuutta ja kehitystarpeita sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyyttä.

Asiakasnäkökulman varmentamiseksi tarkastuksen yhteydessä toteutetussa sähköisessä kyselyssä pyydettiin arvioimaan Suomi.fi-palvelujen asiakas- ja käyttäjätuen riittävyyttä ja toimivuutta. Vastausten perusteella asiakas- ja käyttäjätuki on kokonaisuutena kohtuullisen hyvällä tasolla (vastausten keskiarvo 3,2), 44 prosenttia piti tukea hyvänä ja vain 24 prosenttia piti tukea melko tai erittäin huonona.



Kuvio 3: Käyttäjäorganisaatioiden näkemys Suomi.fi-palvelujen asiakas- ja käyttäjätuen riittävyydestä (lähde: VTV:n kysely).

Tarkastushaastatteluissa esitettiin kuitenkin myös jonkin verran kritiikkiä erityisesti asiakasrajapintaa kohtaan. Haastateltujen mukaan Digi- ja väestötietovirastolla voisi olla parempi näkymä asiakkaan kokonaistilanteeseen eli siihen, mitä eri palveluita asiakkaalla on käytössään. Myös palvelujen käyttöönoton sopimuskäytännöt ovat joissain tapauksissa turhauttaneet asiakkaita. Lisäksi ongelma- tai tukitilanteissa vuorovaikutusta Digi- ja väestötietoviraston organisaatioille suunnatun asiakaspalvelun kanssa ei pidetty kaikilta osin toimivana. Pääsääntöinen asiakaspalvelun asiointikanava on sähköposti ja siihen liittyvä tiketöintijärjestelmä, kun taas asiakkaiden näkökulmasta puhelinkontakti voisi olla helpompi ja toimivampi erityisesti nopeaa reagoitua edellyttävissä tilanteissa.

## Palveluiden jatkuvuutta on varmistettu

Tarkastuksessa tuli selvästi esiin, että käyttäjäorganisaatiot pitävät Suomi.fi-palvelujen luotettavuutta ensiarvoisen tärkeänä. Asia nähtiin jopa niin, että ylipäänsä ei ole järkevää tehdä yhteisiä palveluita, joiden toimivuuteen ei voitaisi luottaa. Suomi.fi-palveluissa ei ole viime vuosina ollut isoja käyttökatkoja, mutta kaikki osapuolet tunnistavat, että niiden riski on jatkuva ja ongelmiin on myös varauduttava.

Digi- ja väestötietovirastolla on sertifioitu ISO 27001 -standardin mukainen tietoturvallisuuden hallintajärjestelmä, jota on viraston sisällä laajennettu kokonaisturvallisuuteen. Virastossa käsitellään tietoturvallisuutta tarvittaessa organisaation eri tasoilla niin johtoryhmässä kuin yksittäisen palvelun ohjaustiimissä. Eri palveluihin on myös tehty ulkopuolisia auditointeja, joskaan ne eivät ole olleet virallisia sertifiointeja. Digi- ja väestötietovirastossa on laadittu tietoturvaluustuun, riskienhallinnan ja valmiustoinnin pohjaksi vuosikello. Riskienhallintaa tarkastellaan säännönmukaisesti kolmella tasolla: organisaatiotasolla, palvelut ja projektit. Kriittiset palvelut on tunnistettu riskiperusteisesti, ja niille on laadittu jatkuvuussuunnitelmat. Poikkeustilanteita harjoitellaan säännöllisesti viraston omissa tai julkishallinnon yhteisissä harjoituksissa.

Erityisenä tietoturvallisuuteen ja -suojaan liittyvänä näkökohdanna tarkastuksessa tuli esiin Suomi.fi-palvelujen tuotantoympäristöjen pilveistys, joka on ollut viime vuosina keskeinen kehitysteema. Vaikka pilveistystä on perusteltu kustannustehokkuuden lisäksi turvallisuudella, erityisesti käyttäjäorganisaatioissa siihen nähdään sisältyvän myös jonkin verran riskejä. Pilvipalvelujen käyttöön liittyy edelleen jonkin verran erilaisia näkemyksiä, vaikka esimerkiksi valtiovarainministeriö on viime vuosina pyrkinyt ohjeistamaan niiden hyödyntämistä.

Suomi.fi-palvelut ovat myös turvallisuusviranomaisten käytettävissä, ja niillä voi olla palveluille erityisvaatimuksia. Hallinnon turvallisuusverkon (TUVE) piirissä toimiminen ei kuitenkaan rajoita Suomi.fi-palveluiden hyödyntämistä ainakaan silloin, kun asiointipalvelut toimivat ulkoverkossa ja palveluväylään on rakennettu TUVE-yhteys. Turvallisuusviranomaisten kannalta olisi silti olennaista, että palveluista olisi tehty viralliset arvioinnit siten kuin viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annetussa laissa (1406/2011) on määritetty.



Suomi.fi-palveluita on siirretty pilveen.

## 3.2 Palvelujen ylläpito ja kehitys rahoitetaan eri lähteistä

### Ylläpito sisältyy toimintamenoihin

Digi- ja väestötietoviraston tuottamien Suomi.fi-palvelujen ylläpito-rahoitus sisältyy valtion talousarviossa viraston toimintamomenttiin (28.30.03. Digi- ja väestötietoviraston toimintamenot, siirtomääräraha 2 v). Lisäksi sähköisestä tunnistautumisesta aiheutuville kustannuksille on talousarviossa oma momenttinsa (28.30.04. Sähköinen tunnistautuminen, arviomääräraha).

Digi- ja väestötietoviraston vuoden 2021 tilinpäätöksen<sup>15</sup> mukaan viraston toimintamomentin kulut olivat yhteensä 99,2 miljoonaa euroa. Suomi.fi-palveluihin kohdistui 33,6 miljoonaa euroa, joka muodostaa kokonaiskuluista melko tarkkaan kolmanneksen. Osuus sisältää suorien kustannusten lisäksi Suomi.fi-palveluille jyvitetyn osuuden viraston yhteisistä tukitoiminnoista. Kustannuksiin sisältyivät myös sähköisen tunnistamisen kulut (noin 6 miljoonaa euroa) sekä Suomi.fi-palvelujen kehittäminen erillisrahoitteisessa ICT-muutosohjelmahankkeessa (noin 4,2 miljoonaa euroa). Digi- ja väestötietoviraston sisällä toimintamenojen suunnittelua ja seuranta tehdään palvelukohtaisesti aina kun se on mahdollista. Muussa tapauksessa menoja kohdistetaan palveluryhmäkohtaisesti, jolloin Suomi.fi-palveluja käsitellään yhtenä kokonaisuutena.

Valtaosa Suomi.fi-palvelujen kustannuksista on palveluostoja ja erityisesti ulkoisen konsulttityövoiman käyttöä palvelujen kehittämisessä. Digi- ja väestötietoviraston mukaan työnjaon periaatteenä on, että erityisesti ohjaustehtävissä on omaa henkilöstöä mutta varsinainen ohjelmistokehitys hankitaan ulkoa. Linjausta perusteellaan sillä, että oman työvoiman laajemmassa käytössä olisi riskinä osaamisen vanheneminen.

Valtiokonttorin tuottaman maksut-palvelun kokonaiskustannukset olivat vuonna 2021 noin 3,3 miljoonaa euroa, josta noin 90 prosenttia veloitettiin palvelun käyttäjiltä. Maanmittauslaitoksen vastuulla olevasta kartat-palvelusta aiheutuu vuositasolla vain hieman yli sadan tuhannen euron kustannukset, jotka sisältyvät Maanmittauslaitoksen toimintamenoihin.



Suomi.fi-palvelua  
kehitetään  
ostopalveluna.

## Kehittäminen on erillisrahoitteista

Sekä Digi- ja väestötietovirasto että sitä tulosohejaava valtiovarainministeriö tunnistaavat Suomi.fi-palvelujen rahoitukseen liittyväksi haasteeksi sen, että toimintamenoihin sisältyvä perusrahoitus on mitoitettu vain palvelujen ylläpitoon, ja muu kehittämisrahoitus on käytännössä hankekohtaista. Mallin riskinä on lyhytjänteisyys, joka voi hankaloittaa erityisesti pidemmän aikavälin suunnittelua. Toisaalta valtiovarainministeriö näkee kokonaistilanteen niin, että hankekohtaisuudesta huolimatta Digi- ja väestötietovirastolla on kuitenkin ollut käytettävissään määrärahoja Suomi.fi-palvelujen kehittämiseen myös KaPA-ohjelman päättymisen jälkeen.

Digi- ja väestötietoviraston näkökulmasta tietynlaista epätasapainoa aiheutuu lisäksi siitä, että kehittämisrahoitusta voi tulla useammasta lähteestä. Erityisesti vuosina 2020–2021 virasto käytti Suomi.fi-palvelujen kehitystyöstä ja käyttöönoton tuesta aiheutuviin menoihin yhteensä noin 10,2 miljoonaa euroa erillisrahoitusta, joka oli peräisin maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmisteluun myönnettyistä määrärahoista. Jos merkittävä osuus palvelujen kehittämisrahoituksesta tulee tietyltä sektorilta, näkyy se väistämättä kehittämisen painopisteissä ja sisällöissä. Lähivuosina kehitystyötä tullaan rahoittamaan myös EU:n kertaluonteisesta elpymisvälineestä (RRF) ja siihen liittyvää Suomen kestävä kasvun ohjelmasta.



Jatkokehitystä on rahoitettu sote-uudistuksen määrärahoista.

## 4 Kehitetäänkö Suomi.fi-palveluja tavoitteellisesti?

Suomi.fi-palveluiden kehittämistä ohjataan normaalin tulosohjauksen sekä erikseen asetetun strategisen ohjausryhmän kautta. Strategisen ohjausryhmän toiminta ei kuitenkaan ole vastannut alkuperäistä tarkoitusta vaan on jäänyt operatiiviselle tasolle.

Käyttäjäorganisaatiot saavat palveluiden kehittämisestä tietoa, mutta kokevat omat vaikuttamismahdollisuutensa riittämättömiksi. Sekä palveluiden kehittäjät että käyttäjät kaipaavat kehittämiseen pitkäjänteisyyttä. Asiakasyhteistyö palveluiden kehittämisessä voisi olla systemaattisempaa, avoimempaa ja ennakoivampaa.

### 4.1 Strategisen tason ohjaus on ollut vähäistä

#### KaPA-laissa määritellään ohjauksen peruseriaatteet

KaPA-lain mukaan Suomi.fi-palvelujen strategisesta ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö. Lisäksi laissa on määritelty palvelukohtaisina täsmennyksinä, että Suomi.fi-verkkopalvelun yrityksille suunnattua kokonaisuutta ohjaavat valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö yhdessä ja kartat-palvelua valtiovarainministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö yhdessä. Laissa luodaan myös lähtökohtia palvelujen ohjaukselle erityisesti siten, että palveluille on lain tasolla asetettu muun muassa laatuun ja tietoturvallisuuteen liittyviä vaatimuksia. Käytännössä strategisen ohjauksen keskeisiä menettelyitä ovat palveluja tuottavien virastojen tulosohjaus sekä valtiovarainministeriön asettaman Suomi.fi-palvelujen strategisen ohjausryhmän toiminta.

#### Tulosohjauksen mittarit kuvaavat palvelujen käyttöä

Digi- ja väestötietoviraston ja valtiovarainministeriön välinen tulossopimus sisältää Suomi.fi-palveluihin liittyviä tavoitteita ja mittareita. Mittarit ovat olleet pääosin samansisältöisiä Digi- ja väestötietoviraston perustamisesta eli vuodesta 2020 lähtien. Vastaavia tavoitteita ja mittareita oli myös uutta virastoa edeltäneen Väestörekisterikeskuksen tulossopimuksissa vuosina 2018–2019, joskin ensimmäisinä vuosina tavoitteissa painottui palvelujen käyttöönotto nykyistä enemmän. Vuoden 2022 tulossopimuksessa mittareina ovat muun muassa Suomi.fi-tunnistustapahtumien määrä,

lähetettyjen Suomi.fi-viestien määrä, viestit-palvelussa sähköisen asioinnin suostumuksen antaneiden kansalaisten määrä, valtuuskyselyjen lukumäärä sekä tunnistus-, valtuudet- ja viestit-palveluiden käytettävyys. Lisäksi tulossopimuksessa on mainittu Suomi.fi-palveluihin liittyviä kehitysasioita, kuten viraston omien käsittelyaikojen lyhentäminen ja hallitusohjelmaa toteuttavat digitalisaatiohankkeet. Tulossopimuksen mittarit kattavat sinänsä Digi- ja väestötietoviraston vastuulla olevat Suomi.fi-palvelut varsin hyvin, mutta epäselväksi jää, mikä on niiden todellinen ohjausvaikutus ja strateginen painoarvo. Esimerkiksi tapahtumamääriä koskeviin mittareihin Digi- ja väestötietovirasto voi vaikuttaa vain välillisesti, koska tapahtumat ovat seurausta muiden viranomaisen sähköisten palvelujen tarjonnasta ja käytöstä.

Valtiokonttorin ja valtiovarainministeriön välisiin tulossopimuksiin on vuodesta 2020 sisältynyt yhtenä mittarina Suomi.fi-maksujen tapahtumamäärä. Lisäksi sopimukseen on kirjattu keskeisimpiä palvelun kehittämistoimenpiteitä, kuten palvelun muuttaminen omakustanteiseksi (2020), palvelun käytön laajentaminen kuntasektorille (2020) sekä palveluntoimittajan kilpailuttaminen (2022). Vuosina 2018–2019 tavoitteena oli markkinoida palvelua ja laajentaa sen käyttöä.

Maanmittauslaitoksen ja maa- ja metsätalousministeriön välisissä tulossopimuksissa kartat-palvelu on näkynyt hyvin vähän. Vuosina 2018–2019 palvelu mainittiin yhtenä kehittämistoimenpiteenä, mutta sen jälkeen kartat-palvelusta ei ole ollut sopimuksissa erillistä mainintaa. Palvelu kuitenkin sisältyy tulossopimuksissa käytettyyn sähköisten palveluiden häiriöttömyys -mittariin yhdessä Maanmittauslaitoksen muiden sähköisten palveluiden kanssa.

Tulosohjaukseen liittyen tarkastuksessa nousi erityisenä havaintona esiin työ- ja elinkeinoministeriön rooli. KaPA-lain mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä on valtiovarainministeriön kanssa yhteinen ohjausvastuu yrityksille suunnatusta Suomi.fi-verkkopalvelusta, jota tuottaa Digi- ja väestötietovirasto. Digi- ja väestötietoviraston tulosohjauksesta vastaa kuitenkin valtiovarainministeriö, eikä työ- ja elinkeinoministeriöllä ole siihen suora vaikutusmahdollisuutta. KaPA-lain hengen mukaisesti ministeriöt ovat järjestäneet yhteisiä tulosohjaustapaamisia muutaman kerran vuodessa. Työ- ja elinkeinoministeriön kokemus on kuitenkin ollut sen suuntainen, että tulossopimuksen tavoitteisiin on ollut vaikea saada mukaan yritykset huomioon ottavia tavoitteita. Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta lisähaastetta ohjaukseen tuo se, että Digi- ja väestötietoviraston toiminnan rahoitus tulee muilta kuin työ- ja elinkeinoministeriön talousarviomomenteilta, joten ohjauksella ei ole kytköstä määrärahoihin.



Tulossopimusten mittareina on pääosin tapahtumamääriä.



Työ- ja elinkeinoministeriön ohjausrooli on epäselvä.

Valtiovarainministeriö antoi kesäkuussa 2022 tilinpäätös-kannanoton Digi- ja väestötietoviraston vuoden 2021 tilinpäätöksestä. Valtiovarainministeriö kehottaa siinä virastoa laatimaan Suomi.fi-palvelukokonaisuudelle pidemmän aikavälin strategisen kehittämissuunnitelman yhdessä valtiovarainministeriön kanssa.<sup>16</sup> Kannanotto tukee hyvin tarkastusviraston näkemystä, jonka mukaan Suomi.fi-palvelujen strateginen ohjaus kaipaa vahvistamista.

## Strategisen ohjausryhmän rooli ei ole vastannut odotuksia

Valtiovarainministeriö on KaPA-ohjelman päättymisen jälkeen vuodesta 2018 lähtien asettanut Suomi.fi-palveluille strategisen ohjausryhmän. Sen tehtävänä on ollut huolehtia palvelujen strategisen tason ohjauksesta siten, että palvelujen tuotanto ja kehittäminen sujuvat laadukkaasti, kustannustehokkaasti ja asiakkaiden tarpeet tyydyttäen. Aluksi ohjausryhmä koostui vain keskeisten ministeriöiden ja Suomi.fi-palveluja tuottavien organisaatioiden edustajista, mutta vuodesta 2019 lähtien ryhmään on kuulunut myös joitain käyttäjäorganisaatioiden tai muiden sidosryhmien edustajia. Edustajia on ollut Suomen Kuntaliitosta, Verohallinnosta, Kelasta sekä Liikenne- ja viestintävirastosta. Ministeriöistä mukana on ollut KaPA-laissa mainittujen ohjaajien lisäksi myös sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

Tarkastuksessa haastatellut strategiseen ohjausryhmään kuuluneiden organisaatioiden edustajat eivät pitäneet ohjausryhmän toimintaa kokonaisuutena onnistuneena. Yleinen näkemys oli, että strategisen tason ohjaus on jäänyt käytännössä vähäiseksi eikä ohjausryhmän rooli ole vastannut odotuksia. Kokousten on koettu olleen pääasiassa tiedotustilaisuuksia, joissa on käyty läpi eri Suomi.fi-palvelujen tilannetta. Lisäksi ohjausryhmä on keskittynyt nykyisiin palveluihin ilman, että olisi käyty keskustelua niiden tarpeellisuudesta tai ylipäänsä siitä, mitä olemassa olevia tai mahdollisia uusia palveluja on tarpeen tuottaa keskitetysti. Esimerkkinä mahdollisesta uudesta tarpeesta useassa haastattelussa mainittiin sähköinen allekirjoituspalvelu, jolle voisi olla käyttöä.

Strategisen ohjausryhmän toimintaa on vuoden 2022 alusta jonkin verran uudistettu. Uudistamisen tavoitteena on ollut, että toiminta keskittyisi asettamispäätöksen mukaisesti enemmän strategisen tason kysymyksiin kuin operatiiviseen seurantaan. Ohjausryhmän kokousrytmiä on kuitenkin samaan aikaan harvennettu vain kahteen kertaan vuodessa. Tästä syntyy ainakin tarkastusvirastolle epäily, onko ryhmällä todellista vaikuttavuutta ja millaista keskustelua esimerkiksi rahoitukseen liittyvistä kysymyksistä pystytään harvennetun kokousrytmin puitteissa käymään.



Strategisesta ohjauksesta on tullut pikemminkin seurantaa.

Ohjaukseen liittyvänä näkökohtana Digi- ja väestötietovirasto toi tarkastuksessa esiin, että virastossa koetaan palveluihin kohdistuva ohjaus ikään kuin ylimääräiseksi. Virasto pitää parempana, että ohjaus painottuisi normaaliin viraston tulohjaukseen. Digi- ja väestötietovirastoon on suunnattu yksittäisten palvelujen ohjausta useilta tahoilta. Strategisen ohjausryhmän lisäksi esimerkiksi yrityspalveluiden tilannetta on käyty läpi ainakin kahdessa muussa ryhmässä. Niille on työ- ja elinkeinoministeriön mukaan ollut tarve, koska yritysten näkökulma on muussa ohjauksessa jäänyt liian vähälle.

## 4.2 Asiakaslähtöisyys kaipaa vielä vahvistamista palvelujen kehittämisessä

**Asiakkaat saavat tietoa, mutta aitoa vuoropuhelua tulisi käydä nykyistä enemmän**

Valtiovarainministeriön mukaan Suomi.fi-palveluiden kehittämistä ohjaavina strategisina tavoitteina ovat viime vuosina olleet palveluiden pilveistäminen sekä Digi- ja väestötietoviraston asiakastyön ja asiakaslähtöisyyden edistäminen. Lisäksi erityisenä tavoitteena on ollut, että Suomi.fi-palveluiden käytöstä voitaisiin osoittaa koituneen hyötyjä. Digi- ja väestötietovirastosta saatujen tietojen mukaan nämä tavoitteet ovat näkyneet käytännön tasolla muun muassa siten, että pilveistäminen on vienyt resursseja muulta palvelujen kehittämiseltä.

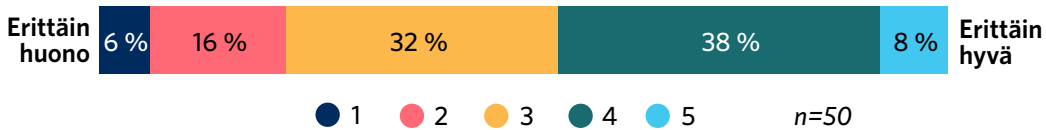
Digi- ja väestötietoviraston tuottamien Suomi.fi-palvelujen kehittämissuunnitelmat, niin sanotut tiekartat, ovat pääosin vuositasoisia. Pidemmänkin aikavälin kehittämistarpeita on osin tunnistettu, mutta suunnitelmat ovat vain viitteellisiä, koska kehittämiskohteilla ei ole välttämättä vielä rahoitusta. Tiekartoilla kuvataan uusia ominaisuuksia, kuten esimerkiksi edunvalvonta-asioiden hoitaminen valtuudet-palvelun avulla. Tiekarttoja on esitelty kuukausittain järjestettävissä Suomi.fi-infoissa tai erillisissä käyttäjätapaamisissa.

Tarkastuksen yhteydessä toteutetussa sähköisessä kyselyssä kysyttiin, miten hyvin vastaajat kokivat saaneensa tietoa Suomi.fi-palvelujen kehittämisestä. Vastausten perusteella tietoa on saatavilla varsin hyvin (vastausten keskiarvo 3,3, ks. kuvio 4). Vastaa- jista 78 prosenttia kokee, että heidän organisaationsa ovat saaneet tietoa palvelun kehittämisestä keskiaverrosta tai paremmin.



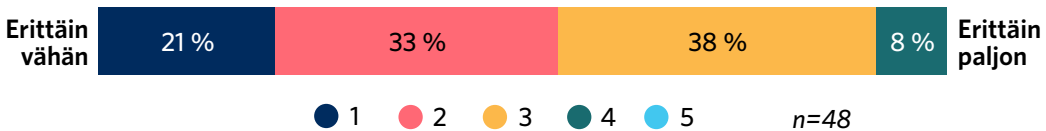
Suomi.fi-palvelujen kehittämissuunnitelmat ovat vuositasoisia.





Kuvio 4: Käyttäjäorganisaatioiden vastaukset kysymykseen, kuinka hyvin ne saavat ennakkotietoa Suomi.fi-palvelujen kehittämisestä (lähde: VTV:n kysely).

Huomattavasti kriittisempiä arvioita saatiin kysymykseen, miten käyttäjäorganisaatiot kokevat voivansa itse vaikuttaa palvelujen kehittämiseen (keskiarvo 2,3, ks. kuvio 5). Vastaajista 54 prosenttia koki, että mahdollisuudet vaikuttaa kehittämiseen ovat melko tai erittäin vähäiset.



Kuvio 5: Käyttäjäorganisaatioiden kokemus omasta mahdollisuudestaan vaikuttaa Suomi.fi-palvelun kehittämiseen (lähde: VTV:n kysely).

Kyselyn vastauksia täydennettiin tarkastushaastatteluin, joissa ilmeni, että käyttäjäorganisaatiot näkevät omat vaikuttamismahdollisuutensa pääsääntöisesti varsin vähäisinä, eikä kehittämisen priorisointia pidetä läpinäkyvänä. Käyttäjäorganisaatioiden mukaan kehittämisestä jaetaan kyllä tietoa, mutta ne kokevat viestinnän aika yksisuuntaiseksi. Esimerkiksi kerran kuukaudessa järjestettävät Suomi.fi-infot eivät mahdollista riittävää vuorovaikutusta kehitystarpeista käytävälle keskustelulle. Toki joillekin organisaatioille voi riittää, että ne saavat tiedon suunnitelluista muutoksista. Tällöin olennaista on se, että tieto tulee riittävän ajoissa ja että suunniteltu aikataulu lopulta pitää paikkansa.

Palvelujen kehittämisen tueksi Digi- ja väestötietovirastolla on erilaisia asiakas- tai käyttäjäryhmiä, joita on viime aikoina muodostettu erityisesti viraston tunnistamien asiakassegmenttien pohjalta. Tarkastuksessa haastateltujen käyttäjäorganisaatioiden mukaan ryhmien toimintaa ja asiakastarpeiden kuulemista ei kuitenkaan pidetä kaikilta osin toimivana, sillä niissä esiin tuodut tarpeet eivät välttämättä näy palvelukehityksessä. Lisäksi Digi- ja väestötietoviraston ei koeta reagoivan kehitystarpeisiin erityisen nopeasti.

Useat haastateltavat pitivät parhaana, että palveluiden kehittämisestä ja asiakastarpeista käytäisiin keskustelua palvelukohtaisesti. Palvelukohtaisuus mahdollistaisi sen, että käyttäjäorganisaatiot osaisivat nimetä osallistujiksi oikeat asiantuntijat. Jos taas samassa asiakastilaisuudessa tai -ryhmässä käsitellään usean eri palvelun tilannetta, paikalla ei välttämättä ole aina riittävän syvällistä asian-



Tarpeita kuunnellaan, mutta vaikutukset jäävät epäselviksi.

tuntemusta. Tarkastuksen yhteydessä tuotiin myös yhtenä konkreettisena kehitysehdotuksena esiin ajatus, että palvelujen kehittämistiekartat tuotaisiin paremmin näkyville esimerkiksi Suomi.fi-palveluhallintaan.

Myönteisenä kokemuksena useat haastateltavat mainitsivat sen, että yksilötasolla Digi- ja väestötietoviraston asiantuntijat ovat helposti lähestyttäviä ja he myös pyrkivät kuuntelemaan asiakkaita ja tekemään parhaansa. Näin ollen mahdolliset puutteet asiakaslähtöisyydessä eivät todennäköisesti johdu asenteista vaan pikemminkin toimintamalleista ja niiden soveltamisesta.

## Kehitystyötä yhteensovitetaan monien eri tahojen kanssa

Digi- ja väestötietovirasto, Valtiokonttori ja Maanmittauslaitos vastaavat Suomi.fi-palvelujen kehittamisestä, ja ne kehittävät palveluja parhaaksi katsomallaan tavalla. Suomi.fi-palveluväylä on kuitenkin erityistapaus, sillä siinä kehitysvastuuta on Suomen ja Viron perustamalla NIIS-instituutilla, jonka jäseneksi on myöhemmin liittynyt myös Islanti.

### Nordic Institute for Interoperability Solutions (NIIS)

Suomi ja Viro sopivat kesäkuussa 2017 perustavansa yhteisen instituutin, jonka tehtävänä on kehittää kansallisen palveluväylän (X-Road) taustalla olevaa teknologiaa.<sup>17</sup> Islanti liittyi kolmanneksi jäsenmaaksi vuonna 2021. Instituutin tehtävä on myös mahdollistaa muuta yhteistyötä sekä kehittää ja ylläpitää sovittuja rajat ylittäviä komponentteja, jotka tukevat digitaalista hallintoa. Instituutti sijaitsee Tallinnassa, ja se työllistää suoraan viisi henkilöä. Lisäksi kehitystiimeissä työskentelee hankintasopimusten nojalla noin kymmenen henkilöä.

Instituutin hallinto- ja ohjusrakenne on kolmiportainen. Ylimpänä toimii jäsenkokous (General Meeting), jossa Suomea edustaa valtiovarainministeriö. Neuvoa-antavan ryhmän (Advisory Group) tapaamisissa ovat puolestaan mukana sekä valtiovarainministeriö että Digi- ja väestötietovirasto, ja työryhmätasolla (Working Group) Suomea edustaa Digi- ja väestötietovirasto. Instituutin vuosibudjetti on noin 2,5 miljoonaa euroa, josta kolme jäsenmaata vastaavat yhtä suurin osuuksin.

Digi- ja väestötietovirasto näkee palveluväylän kehittämisessä tehtävän yhteistyön NIISin kanssa suhteellisen toimivana. Viraston mukaan väylää on saatu uudistettua NIISin avulla ja aikana. Koska kyse on kuitenkin yhteistyöstä, kehittämisen tuloksena ei aina saada juuri niitä ominaisuuksia, jotka olisivat Suomen kannalta tärkeimpiä. Haasteita kehittämiseen tuo myös se, että Suomi, Viro ja Islanti ovat X-Road-ratkaisun hyödyntämisessä hyvin eri vaiheissa. Lisäksi

Digi- ja väestötietoviraston mukaan on ymmärrettävä, että NIIS kehittää vain ratkaisun taustalla olevaa teknologiaa. Se ei sellaisenaan ole välttämättä suoraan hyödynnettävissä Suomen kansallisessa ratkaisussa, vaan vaatii vielä Suomessa jatkotyötä.

NIISin lisäksi Digi- ja väestötietovirasto näkee palvelujen kehittämiseen liittyvinä yhteistyötahoina erityisesti Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin, suuret käyttäjäorganisaatiot, julkisen hallinnon tietojärjestelmätoimittajat sekä muut julkisen hallinnon yhteisiä ratkaisuja tuottavat toimijat. Viime aikoina yhteistyötä on tehty myös erityisesti sote-sektorin eri toimijoiden kanssa.

Tarkastuksessa nousi esiin joitain esimerkkejä eri kehityshankkeiden yhteensovittamisen haasteista erityisesti käyttäjäorganisaatioiden näkökulmasta. Esimerkiksi alkuperäisten suunnitelmien mukaan kansallinen tulorekisteri ja Katso-tunnistautumisen korvannut Valtuudet-palvelu olisivat tulleet käyttöön täsmälleen samana päivänä. Näin ei lopulta tapahtunut, koska Katso-tunnistautumiselle annettiin lisää aikaa. Jälkikäteen arvioituna kahden merkittävän muutoksen käyttöönotto samanaikaisesti olisi ollut erittäin riskialtista. Tulorekisterin ongelmia on kuvattu esimerkiksi tarkastusviraston vuonna 2021 julkaisemassa tarkastuskertomuksessa<sup>18</sup>, ja valtuudet-palvelun käyttöönottoa on sivuttu lyhyesti luvussa 2.1. Yleisellä tasolla käyttäjäorganisaatiot kommentoivat myös sitä, että niiden tilannetta ei ole aina huomioitu riittävästi eri hankkeiden yhteensovittamisessa ja muutosten aikatauluissa. Esimerkiksi yhteisiin palveluihin kohdistuvan muutoksen aikataulussa ei ole riittävästi varauduttu siihen, että käyttäjäorganisaatiot ehtivät tekemään omat muutoksensa ja testaamaan ne ennen lopullista takarajaa.

Yhtenä esimerkkinä asiakkaiden kuulemisen tärkeydestä tarkastuksessa tuli esiin valtuudet-palveluun liittyvä kehitystyö finanssialan toimijoiden kanssa. Digi- ja väestötietovirasto oli tunnistanut, että valtuudet-palveluun tarvittaisiin pankki- ja vakuutusasioiden hoitamiseen liittyvät valtuudet, jotka myös toteutettiin. Finanssialalla ei kuitenkaan ole valtuuksia toistaiseksi laajamittaisesti hyödynnetty, koska toimijat eivät katso niiden vastaavan omia vaatimuksiaan. Tämä yksittäinen esimerkki vahvistaa asiakkaiden tarpeiden huomioimisen tärkeyttä, jotta kehitettävistä palveluista saadaan aidosti hyötyä.

Valtionhallinnon kokonaisuuden tasolla valtiovarainministeriöllä on periaatteessa mahdollisuus yhteensovittaa eri tahoilla tapahtuvaa kehittämistä esimerkiksi tiedonhallintalakiin sisältyvän lausuntomenettelyn avulla. Menettelyn tarkoituksena on tukea poikkihallinnollisten vaikutusten tunnistamista ja riippuvuuksien hallintaa jo uudistusten suunnitteluvaiheessa.<sup>19</sup> Digi- ja väestötietovirasto näkee omalta osaltaan, että lausuntomenettelyn kautta tulisi saada tietoa myös yhteisten palvelujen kehittämistarpeista tai muista niihin vaikuttavista muutoksista. Tässä tarkastuksessa ei käsitelty tarkemmin lausuntomenettelyn soveltamista ja siitä saatuja kokemuksia.



Aikatauluissa ei huomioida riittävästi käyttäjäorganisaatioita.

# Liite: Miten tarkastettiin

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

## Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena oli tukea julkisen hallinnon digitalisaation tilannekuvan muodostamista ja digitalisaation yhteisten tukipalvelujen jatkokehittämistä. Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa siitä, edistävätkö Suomi.fi-palvelut julkisen hallinnon digitalisaatiota ja tukevatko ne julkisen hallinnon toimintaa esitettyjen tavoitteiden suuntaisesti.

Tarkastustuloksia voidaan hyödyntää, kun digitalisaatiota edistävien yhteisten ratkaisujen toteuttamista jatkossa suunnitellaan ja toteutetaan hallinnon eri tasoilla. Tarkastuksen avulla voidaan myös arvioida Suomi.fi-palveluihin liittyvän lainsäädännön toimivuutta.

## Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteina olivat Suomi.fi-palvelut sekä niitä tuottavat ja ohjaavat viranomaiset. Tuotantovastuullisia ovat Digi- ja väestötietovirasto, Maanmittauslaitos ja Valtiokonttori. Ohjausvastuussa ovat valtiovarainministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö (Suomi.fi-kartat) ja työ- ja elinkeinoministeriö (Suomi.fi-verkkopalvelun yrityksille suunnattu osio). Tarkastuksessa ei käsitelty Suomi.fi-laaturyökaluja, koska ne ovat olleet käytettävissä vasta alkuvuodesta 2022 lähtien.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot Digi- ja väestötietovirastolta, Maanmittauslaitokselta, Valtiokonttorilta, valtiovarainministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä ja työ- ja elinkeinoministeriöltä, joista kaikki Valtiokonttoria lukuun ottamatta antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

## Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastusasetelma muodostui kolmesta tarkastuskysymyksestä.

Tarkastuskysymys 1: Ovatko Suomi.fi-palvelut mahdollistaneet niillä tavoiteltuja hyötyjä?

Kysymyksen kriteerien lähteinä olivat valtiovarainministeriön julkaisemat digitalisaation periaatteet, KaPA-laki (571/2016) ja sen taustalla oleva hallituksen esitys (HE 59/2016 vp). Digitalisaation periaatteiden mukaan palveluita tulee kehittää asiakaslähtöisesti, jotta ne vastaisivat asiakkaiden tarpeita. KaPA-laissa on muutamin poikkeuksin asetettu viranomaisille yhteisten palvelujen käyttövelvoite, jonka tarkoituksena on varmistaa palvelujen mahdollisimman laaja käyttö. Hallituksen esityksessä puolestaan on lähdetty siitä, että kynnys yhteisten palvelujen käyttämiseen tulee olla mahdollisimman matala.

Tarkastuskysymys 2: Onko Suomi.fi-palvelujen tuotanto ja hallinta järjestetty tehokkaasti?

Kysymyksen kriteereinä olivat KaPA-lain säädökset, jotka edellyttävät, että palvelut ovat laadukkaita, suorituskykyisiä, kustannustehokkaita ja että niiden jatkuvuus on asianmukaisesti varmistettu.

Tarkastuskysymys 3: Onko Suomi.fi-palvelujen kehittäminen tavoitteellista?

Kysymyksen kriteerien lähteinä olivat KaPA-lain ja siihen liittyvän hallituksen esityksen lisäksi myös talousarviolaki (423/1988), tiedonhallintalaki (906/2019), asetus valtiovarainministeriön työjärjestyksestä (966/2005) sekä pääministeri Rinteen/Marinin hallitusohjelma.

Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että Suomi tunnetaan digitalisaation edelläkävijänä, jonka tulisi olla myös digitalisaation yhteisten tukipalveluiden lähtökohtana. KaPA-lain mukaan päävastuu palvelujen ohjauksesta kuuluu valtiovarainministeriölle, jonka työjärjestyksessä ohjausvastuita on edelleen täsmennetty. Lisäksi ohjaukseen ja kehittämiseen liittyvää yhteistyötä on linjattu sekä KaPA-laissa että laajemmin myös tiedonhallintalaissa. Talousarviolain mukaan viranomaisilla on velvollisuus suunnitella toimintaansa usean vuoden aikavälillä.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin valtiovarainministeriötä ja Digi- ja väestötietovirastoa tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä pieniä täsmennyksiä lukuun ottamatta.

## Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Suomi.fi-palvelujen tilannetta käytiin läpi palveluja tuottavien Digi- ja väestötietoviraston, Maanmittauslaitoksen ja Valtiokonttorin edustajien kanssa. Näiltä organisaatioilta pyydettiin palvelujen käyttöä ja kehittämistä koskevaa aineistoa. Palvelujen ohjauksesta käytiin vastaavat keskustelut valtiovarainministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Lisäksi käytiin läpi ohjaukseen liittyvää asiakirja-aineistoa. Tarkastuksen tueksi oli myös käytettävissä aiempia arviointiraportteja, jotka oli tehty KaPA-ohjelman aikana tai sen päättymisen jälkeen.

Käyttäjörganisaatioiden kokemuksia ja näkemyksiä kartoitettiin valtion kirjanpitoyksiköille lähetetyllä sähköisellä kyselyllä, jonka vastausprosentti oli hieman alle 80. Kyselyn avulla saatuja tietoja täydennettiin noin 30 haastattelulla, joista noin kolmasosa kohdistui valtionhallinnon käyttäjiin, toinen kolmannes kuntiin tai kuntia edustaviin tahoihin, ja loput muihin sidosryhmiin.

## Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 18.3.2022 ja päättyi 10.10.2022. Tarkastuksen tiedonhankinta toteutettiin maaliskuu-kesäkuussa 2022.

## Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Toni Äikäs, projektiasiantuntija Pietari Suomela ja tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi. Projektipäällikkönä toimi Toni Äikäs ja tarkastusprojektin omistajana vaikuttavuusalueen johtaja Jaakko Eskola.

# Viitteet

- 1 Osallistava ja osaava Suomi, neuvottelutulos hallitusohjelmasta 3.6.2019, Valtioneuvosto.
- 2 Ratkaisujen Suomi, Pääministeri Juha Sipilän strateginen hallitusohjelma 29.5.2015, Valtioneuvoston kanslia.
- 3 Asettamis päätös VM140:00/2013, Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma (KaPA), 18.6.2014.
- 4 21 polkua kitkattomaan Suomeen, ICT 2015 -työryhmän raportti, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2013.
- 5 Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi, 29.8.2013.
- 6 Memorandum of understanding on cooperation in the field of information and communications technology, 10.12.2013.
- 7 Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelma (KaPA) 2014–2017, Loppuraportti, valtiovarainministeriön julkaisu 7/2018.
- 8 Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman arviointiraportit; huhtikuu 2016, tammikuu 2017, marraskuu 2017, tammikuu 2019, joulukuu 2019, Owl Group Oy.
- 9 Selvitys yhteiskunnan digitaalisen infrastruktuurin vaikuttavuudesta, KPMG Oy Ab, 10.12.2020.
- 10 Suomen hallituksen toimet EU-tuomioistuinasioissa ja EU-rikkomusasioissa 1.1.–31.12.2019, ulkoministeriön julkaisu.
- 11 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1724, tietoja, menettelyjä sekä neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluja saataville tarjoavan yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta, 2.10.2018.
- 12 Sama kuin edellä kohta 7.
- 13 <https://vm.fi/kuntien-digitalisaation-kannustinjarjestelma>
- 14 <https://www.kokonaiskettera.fi>
- 15 Digi- ja väestötietoviraston tilinpäätös 2021, Toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat, 28.2.2022.
- 16 Valtiovarainministeriön kannanotto Digi- ja väestötietoviraston vuoden 2021 tilinpäätöksestä, VN/5528/2022, 3.6.2022.
- 17 Memorandum of Association of MTÜ Nordic Institute for Interoperability Solutions, 14.6.2017.
- 18 Tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 3/2021.
- 19 <https://vm.fi/tiedonhallintalain-lausuntomenettely>



---

**VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO (VTV)**  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi) | [@VTV\\_fi](https://twitter.com/VTV_fi)