

# Asiointikanavien järjestäminen ja digiasioinnin tuki



---

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON  
TARKASTUSKERTOMUKSET

12/2024



Tuloksellisuustarkastuskertomus

## Asiointikanavien järjestäminen ja digiasioinnin tuki

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12/2024

# Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/24/04.07.02/2024

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Asiointikanavien järjestäminen ja digiasioinnin tuki. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssi-politiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, oikeusministeriölle, Digi- ja väestötietovirastolle ja Etelä-Suomen aluehallintovirastolle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, eduskunnan hallintovaliokunnalle, eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä, oikeusministeriöllä, Digi- ja väestötietovirastolla ja Etelä-Suomen aluehallintovirastolla 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 2026.

Helsingissä 8. marraskuuta 2024

**Jaakko Eskola**  
tarkastusyksikön johtaja

**Toni Äikäs**  
johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (pdf)  
ISBN 978-952-499-558-0 (pdf)  
URN:ISBN:978-952-499-558-0  
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-558-0>

Tarkastuskertomuksen valokuva  
GettyImages

# Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksella pyrittiin tuottamaan tietoa siitä, miten viranomaiset järjestävät asiointin niille asiakkailleen, jotka eivät pysty käyttämään digitaalisia palveluja tai jotka tarvitsevat tukea digiasiointiin. Tarkastusaiheen taustalla oli erityisesti pääministeri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyvä tavoite, jonka mukaan digitaalisesta asiointista tehdään Suomessa asteittain viranomaisasiointin ensisijainen kanava.

## Digipalvelut korostuvat asiointikanavien kehittämisessä

Tarkastushavaintojen perusteella digipalveluiden rooli kokonaisasiointinissa vaihtelee tällä hetkellä huomattavasti eri viranomaisten välillä. Erityisesti hyvinvointialueilla digipalveluiden osuus on vielä suhteellisen pieni, kun taas joillain valtionhallinnon toimijoilla lähes kaikki asiointi on jo digikanavassa. Sen vuoksi myös digiasioinnin ensisijaisuuteen liittyvä hallitusohjelman tavoite tarkoittaa eri organisaatioille hyvin eriasteista muutosta. Tarkastuksen perusteella digipalvelujen kehittämiseen panostetaan enemmän kuin muihin asiointikanaviin.

Hallitusohjelman tavoitetta digiasioinnin ensisijaisuudesta on lähdetty toteuttamaan ensi vaiheessa siten, että viranomaisten lähettämää paperipostia vähennetään mahdollisimman paljon, ja viranomaisviestinnässä siirrytään digitaalisiin viestintäkanaviin. Lähestymistapa on erityisesti saavutettavissa olevien säästöjen vuoksi perusteltu. Viranomaisasiointi on kuitenkin kokonaisuutena paljon laajempi asia kuin vain viranomaisten paperilla tai sähköisesti lähettämät viestit, joten asiointikanavien kehittämistä olisi tarkasteltava myös laajemmin erityisesti asiointi- ja palvelutarpeista lähtien. Kehittämisessä tulisi arvioida, mitkä asiointikanavat toimivat tehokkaimmin minkäkin asian hoitamisessa, ja suunnitella palvelut siltä pohjalta.

Erityisenä havaintona tarkastuksessa nousi esiin, että digipalveluiden saatavuus ja laatu ovat olennaisia näkökohtia, kun arvioidaan palveluiden tarjontaa ja yhdenvertaisuutta sosiaali- ja terveystaloudissa. Sosiaali- ja terveystaloudsministeriö arvioi säännöllisesti palveluiden yhdenvertaista toteutumista. Tarkastusvirasto katsoo, että näissä arvioinneissa olisi syytä kiinnittää huomiota palveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen eri asiointikanavissa.

## Digiasioinnille tarvitaan vaihtoehtoja myös jatkossa

Tarkastuksessa tuli esiin, että digiasioinnin kanssa vaihtoehtoisille asiointikanaville on selkeästi tarvetta myös jatkossa. Vaikka yhä suurempi osa asiointinista voidaan digitalisoida, eivät kaikki tule silti koskaan käyttämään digipalveluita. Tämä voi johtua useista eri syistä, ja kyky digiasiointiin voi vaihdella tilannekohtaisesti. Sen vuoksi myös vaihtoehtoisten asiointikanavien saatavuudesta ja kehittämisestä on syytä huolehtia.

Asiointikanavien saavutettavuudessa on toisinaan puutteita, vaikka esimerkiksi verkopalvelujen saavutettavuutta säädellään EU:n laajuisesti. Saavutettavuuden arviointi ja kehittäminen on kuitenkin ollut pitkälti aistivammalähtöistä, eikä siinä ole juurikaan huomioitu muita mahdollisia digipalveluiden käytön esteitä. Esimerkiksi vaatimus selkeästä kielestä olisi monien erityisryhmien kannalta tärkeä. Lisäksi erilaisia käyttäjäryhmiä olisi syytä osallistaa palveluiden kehittämiseen ja vähintään niiden testaamiseen. Tarkastuksessa nousi myös esiin tarve pankkitunnuksista riippumattomalle tunnistautumisvälineelle. Turvallisten ja helppokäyttöisten tunnistautumisvälineiden tulisi olla yhdenvertaisesti saatavilla kaikille niille, joiden oletetaan ja edellytetään asioivan viranomaisten digipalveluissa.

Valtion käyntiasiointia kootaan yhteisiin palvelupisteisiin meneillään olevassa palvelu- ja toimitilaverkon uudistamishankkeessa. Hanke tukee digiasioinnin edistämistä varmistamalla, että asiakkaat voivat asioida viranomaisten kanssa myös käyntiasiointipisteissä, jos muiden asiointikanavien käyttö ei ole mahdollista. Ensimmäisinä toteutetuissa kohteissa on todettu muun muassa viranomaisten toisistaan poikkeavista aukioloajoista johtuvia käytännön haasteita. Kertyneistä kokemuksista on syytä ottaa opiksi, jotta yhteisten palvelupisteiden konsepti olisi mahdollisimman toimiva niin asiakkaiden kuin henkilöstön kannalta. Erityisesti yhteisten palveluneuvojien rooli on todettu tärkeäksi palvelupisteissä toteutetuissa kokeiluissa.

## Digituen tulisi olla osa asiointipalveluiden kehittämistä

Digituki on sekä asiointiin että asiointissa tarvittaviin laitteisiin liittyvää tukea. Läheiset ovat suurin digitukea antava ryhmä, ja myös järjestöillä on digituen tarjoajana merkittävä rooli. Viranomaisilla on velvollisuus tarjota tukea omien palvelujensa käytössä, ja usein digituki on osa muuta palveluneuvontaa. Esimerkiksi laitteiden käytön yleinen neuvonta ei kuitenkaan kuulu viranomaisten tehtäviin.

Digituen alueellisia verkostoja on vuodesta 2016 lähtien luotu ja kehitetty valtiovarainministeriön koordinoimissa hankkeissa. Erillisten hankkeiden ja niihin sisältyneen tuen päätyttyä alueelliset verkostot ovat kuitenkin pääosin hiipuneet, eikä digituen alueellinen koordinaatiovastuu kuulu tällä hetkellä kenellekään. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan alueelliset verkostot olisivat kuitenkin tärkeitä, jotta digituen yhdenvertainen tarjonta ja löydettävyys voisivat kehittyä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan digituen alueellinen koordinaatiovastuu olisi järkevää yhdistää käynnissä olevaan palvelu- ja toimitilaverkkouudistukseen. Viranomaisten ei ole tarkoituksenmukaista tuottaa kaikkea digitukea itse, mutta niiden tulisi silti varmistaa, että erilaista digitukea on tarpeen mukaan saatavilla. Digituen alueellisen koordinaatiovastuun selkeyttäminen mahdollistaisi myös sen, että Digi- ja väestötietoviraston roolia valtakunnallisena digituen koordinaattorina voitaisiin kohdentaa aiempaa tehokkaammin.

Kaiken kaikkiaan tarkastusvirasto katsoo, että digipalveluihin ja -asiointiin liittyvää tukea tulisi pohtia palveluiden kehittämisen yhteydessä eikä esimerkiksi vasta jälkikäteen, kun palvelumallit on jo lyöty lukkoon. Hyvin järjestetyllä ja löydettävällä digituella voidaan edesauttaa digiasioinnin ensisijaisuuden toteutumista kuten myös sitä, että mahdollisimman monet pystyisivät käyttämään digipalveluita.

## Tarkastusviraston suositukset

1. Valtiovarainministeriö määrittelee digituen alueellisen koordinaatiovastuun meneillään olevan palvelu- ja toimitilaverkkouudistuksen yhteydessä.
2. Valtiovarainministeriö kehittää yhteisen asiakaspalvelun ja yhteisten toimitilojen konseptia toteutetuista kohteista saatujen kokemusten pohjalta.
3. Valtiovarainministeriö edistää pankkitunnuksista riippumattomien tunnistautumisvälineiden saatavuutta kaikille viranomaisten digipalveluissa asioiville asiakasryhmille.
4. Valtiovarainministeriö kiinnittää digiasioinnin ensisijaisuuden edistämässä huomiota siihen, että viranomaisten asiointipalveluiden kehittämisessä huolehditaan digipalveluiden vaatimasta tuesta.
5. Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen eri asiointikanavissa, kun se arvioi palveluiden yhdenvertaista toteutumista.

# Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot . . . . .	4
1 Mitä tarkastettiin . . . . .	9
2 Onko viranomaisten asiointikanavien tarjonta ja kehittäminen kokonaisuutena tarkoituksenmukaista ja tehokasta? . . . . .	11
2.1 Digipalvelujen nykyinen rooli vaihtelee, mutta on selkeästi kasvussa . . . . .	11
2.2 Hallitusohjelmataavoite konkretisoituu paperipostin vähentämisenä . . . . .	14
2.3 Viranomaiset kehittävät asiointia omista lähtökohdistaan . . . . .	17
3 Onko viranomaisasioinnissa saatavilla vaihtoehtoisia asiointikanavia? . . . . .	21
3.1 Vaihtoehtoisille asiointikanaville on monista syistä johtuvia tarpeita . . . . .	21
3.2 Asiointikanavien saavutettavuudessa on puutteita . . . . .	24
3.3 Käyntiasiointi kootaan yhteisiin palvelupisteisiin . . . . .	27
4 Onko digiasioinnin tuki järjestetty siten, että se vastaa asiakkaiden tarpeita? . . . . .	31
4.1 Digituen sisältö, tarve ja toimijat ovat hyvin moninaisia . . . . .	31
4.2 Digituen alueelliset verkostot ovat hiipuneet, kun koordinoivaa tahoa ei ole ollut . . . . .	36
Liite: Miten tarkastettiin . . . . .	39
Viitteet . . . . .	42





# 1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen aiheena oli asiointikanavien järjestäminen ja digiasioinnin tuki. Tarkastus pyrki tuottamaan tietoa siitä, miten viranomaiset järjestävät asioinnin niille asiakkailleen, jotka eivät pysty käyttämään digitaalisia palveluja palvelutarpeensa täyttämiseksi tai jotka tarvitsevat tukea digiasiointiin. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, kehitetäänkö viranomaisasioinnin kanavia tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti, miten viranomaiset järjestävät erityisesti digiasioinnille vaihtoehtoisen asioinnin ja millaista tukea digiasiointiin on tarjolla.

Tarkastuksen pääasiallisina kohteina oli viisi ministeriötä ja kaksi virastoa, jotka liittyvät erityisellä tavalla viranomaisasioinnin kehittämiseen. Näitä olivat valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö, Digi- ja väestötietovirasto sekä Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Tarkastuksen tiedonhankinta ulottui lisäksi kaikkien muidenkin hallinnonalojen asiointipalveluja tuottaviin viranomaisiin ja hyvinvointialueille.

Tarkastusaihe oli ajankohtainen erityisesti siksi, että pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman tavoitteena on tehdä digitaalisista palveluista ensisijainen asiointikanava viranomaispalveluissa.<sup>1</sup> Tavoite ei sinänsä ole uusi, vaan eri viranomaiset ovat jo pitkään pyrkineet ohjaamaan asiointia digitaalisiin palveluihin. Hallitusohjelmassa on lisäksi todettu, että digipalveluiden ohella myös vaihtoehtoisia asiointikanavia tulee olla jatkossakin tarjolla, millä varmistetaan asiointimahdollisuudet kaikille. Tarkastuksessa pyrittiin selvittämään, miten viranomaiset käytännössä toteuttavat näitä mainittuja linjauksia.

Hallitusohjelman tavoitteen lisäksi tarkastusaiheen taustalla oli eduskunnan valiokuntien sekä ylimpien laillisuusvalvojien eri yhteyksissä antamia kannanottoja, joiden mukaan digitaalinen palvelu ei voi olla ainoa tapa hoitaa asiointia. Sama lähtökohta on todettu esimerkiksi myös kahdella aiemmalla hallituskaudella vuosina 2017–2019 ja 2020–2023 toimineen Digi arkeen -neuvottelukunnan toimintakertomuksissa. Neuvottelukunnan mukaan kaikilla – eli myös heillä, jotka eivät käytä digitaalisia palveluita – on oikeus ymmärrettävään tietoon ja palveluihin.<sup>2</sup> Tarkastusaiheen perusteluissa oli noussut esiin huoli siitä, että yhteiskunnan ja palveluiden digitalisoitumisen myötä yhä suurempi osa kansalaisista voi jäädä palveluiden ulkopuolelle. Näin ollen tarkastusaiheella on selkeästi yhteiskunnallista merkitystä. Aiheen valtionaloudellinen merkitys on kuitenkin vaikeasti arvioitavissa. Toisaalta asiointikanavien kehittämiseen ja tarjontaan vaikuttaa suoraan valtionaloudellinen tilanne, jossa viranomaisten toimintaan kohdistuu merkittäviä tehostamis- ja säästöpaineita.

Tarkastusaiheen lainsäädännölliseen taustaan liittyy useita eri lakeja. Suomen perustuslaissa (731/1999) sähköiseen asiointiin ja ylipäänsä viranomaisten kanssa asiointiin liittyy erityisesti vaatimus yhdenvertaisuudesta. Hallintolain (434/2003) näkökulmasta olennaisia ovat hyvän hallinnon periaatteet, kuten palveluperiaate, palvelun asianmukaisuus sekä viranomaisen velvollisuus antaa asiointiin liittyvää neuvontaa. Vielä täsmällisemmin tarkastusaiheeseen kytkeytyvät muun muassa laki sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa (13/2003), laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019) sekä laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (728/2021). Kaiken kaikkiaan myös monet muut lait säätelevät viranomaisten kanssa asiointia. Lainsäädännön lisäksi aiheen taustalla vaikuttaa useita valtionhallinnon yhteisiä strategioita, jotka kohdistuvat joko viranomaisten toimintaan kokonaisuutena tai tietyn asiointikanavan kehittämiseen.

Tarkastuksessa pyrittiin vastaamaan kolmeen tarkastuskysymykseen:

1. Onko viranomaisten asiointikanavien tarjonta ja kehittäminen kokonaisuutena tarkoituksenmukaista ja tehokasta?
2. Onko viranomaisasioinnissa saatavilla vaihtoehtoisia asiointikanavia?
3. Onko digiasioinnin tuki järjestetty siten, että se vastaa asiakkaiden tarpeita?

Tarkastuskysymysten ja tarkastuksen tiedonhankinnan kautta tarkastuksessa muodostettiin koko valtionhallinnon laajuinen asiointin ja asiointikanavien yleiskuva, jota tarkennettiin valituilla esimerkitapauksilla.

Ensimmäisen tarkastuskysymyksen kriteeriksi määriteltiin, että hallinnon asiakkaat saavat tarvitsemansa palvelut eri kanavista siten, että palvelut täyttävät niille asetetut yleiset vaatimukset. Lisäksi huomioitiin myös se, että palveluiden tuottaminen on viranomaisten kannalta kustannustehokasta.

Toisen tarkastuskysymyksen kriteerinä pidettiin sitä, että digiasioinnille vaihtoehtoisia asiointi- ja viestintäkanavia on tarjolla niille, jotka eivät pysty käyttämään digipalveluita.

Kolmannen tarkastuskysymyksen kriteerinä oli, että kansalaiset ja oikeushenkilöt saavat digiasiointiin tukea, jos kokevat sitä tarvitsevänsä. Tuen pitäisi olla myös helposti löydettävissä ja edesauttaa sitä, että mahdollisimman monet voisivat käyttää digipalveluita.

Kriteerien lähteinä käytettiin erityisesti soveltuvaa lainsäädäntöä sekä pääministeri Orpon hallituksen ohjelmaa.

## 2 Onko viranomaisten asiointikanavien tarjonta ja kehittäminen kokonaisuutena tarkoituksenmukaista ja tehokasta?

Tarkastuksessa tuli esille, että viranomaisilla on pääsääntöisesti paljon tietoa omien asiointikanaviensa käytöstä. Eri asiointikanavien merkitys kuitenkin vaihtelee merkittävästi, ja esimerkiksi digipalveluiden rooli voi olla eri organisaatioilla hyvin erilainen. Sen vuoksi myös digiasioinnin ensisijaisuutta koskeva hallitusohjelmataavoite tarkoittaa eri organisaatioille eriasteista muutosta. Tavoitteen toimeenpano konkretisoituu ensi vaiheessa siten, että viranomaisten lähettämä paperiposti siirretään digitaalisiin viestintäkanaviin.

Tarkastusviraston tekemän kyselyn mukaan asiakkaiden tarpeet ja kustannustehokkuus ohjaavat viranomaisten asiointikanavien kehittämistä. Viranomaiset kehittävät asiointia omista lähtökohdistaan, ja kehittämisessä panostetaan erityisesti digipalveluihin.

### 2.1 Digipalvelujen nykyinen rooli vaihtelee, mutta on selkeästi kasvussa

**Eri asiointikanavien käyttö vaihtelee merkittävästi organisaatioiden välillä**

Tarkastusvirasto toteutti tarkastuksen yhteydessä sähköisen kyselyn, joka lähetettiin asiointipalveluja tarjoaville valtion viranomaisille sekä hyvinvointialueille. Kyselyn pääasiallisena tarkoituksena oli saada yleiskuva asioinnin jakautumisesta eri asiointikanaviin sekä tunnistaa keskeisiä asiointikanavien kehittämiseen liittyviä näkökohtia. Kyselyyn tuli kaikkiaan 80 vastausta, ja kyselyn vastausprosentti oli kokonaisuudessaan yli 80.

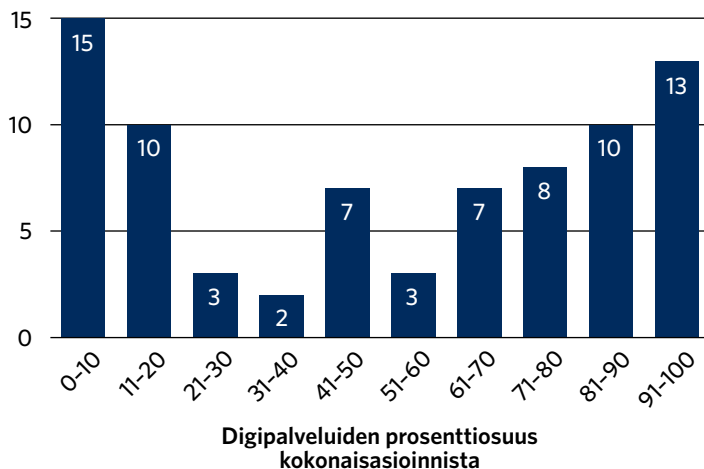
Kuviossa 1 on esitetty kyselyvastausten jakauma kysymykseen, jossa kysyttiin digipalveluiden osuutta organisaation kokonaisasiointista. Asiointia ei ole välttämättä seurattu juuri vastaavanlaisella jaottelulla kuin mitä kyselyssä käytettiin, joten vastaukset perustuvat osittain arvioihin, mutta ne ovat kuitenkin suuntaa antavia.



Osalla viranomaisista digiasioinnin osuus on joko hyvin suuri tai vielä varsin pieni.

Vastauksissa näkyy tietynlainen kahtiajakautuneisuus – monissa organisaatioissa digiasioinnin osuus on jo nykyisellään hyvin suuri, mutta toisaalta on myös sellaisia organisaatioita, joissa osuus on vielä varsin pieni. Hyvinvointialueilla digiasioinnin osuus on kyselyn perusteella keskimäärin noin kymmenen prosenttia, mikä kertoo siitä, että niillä on eniten potentiaalia digiasioinnin edistämisessä.

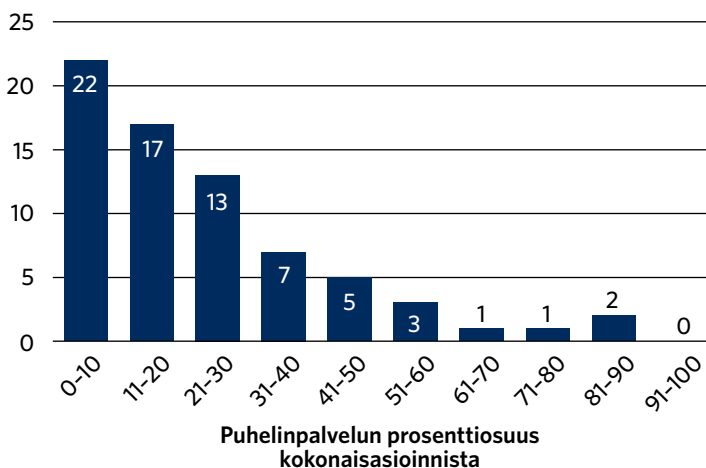
#### Vastausten lukumäärä



Kuvio 1: Digipalveluiden osuus viranomaisten kokonaisasioinnista (Lähde: VTV:n kysely)

Kuviossa 2 on esitetty puhelinpalvelujen osalta vastaava kyselyvastausten jakauma kuin kuviossa 1. Valtaosalla organisaatioista puhelinpalvelun rooli ei ole ensisijainen, mutta se tukee muita asiointikanavia.

#### Vastausten lukumäärä



Kuvio 2: Puhelinpalvelun osuus viranomaisten kokonaisasioinnista (Lähde: VTV:n kysely)

Lisäksi kyselyssä oli vaihtoehtoisina kanavina mukana myös käyntiasiointi sekä perinteinen kirjeposti. Noin puolet vastaajista ilmoitti, että käyntiasioinnin osuus on nykyisellään alle kymmenen prosenttia, kun taas toinen puoli vastauksista jakautui varsin tasaisesti 20:n ja 80:n prosentin välille. Sen sijaan kirjepostin osalta vastaukset olivat hyvin yhtenäisiä: lähes kaikilla vastaajilla kirjeposti edustaa alle kymmentä prosenttia kokonaisasioinnin määrästä, ja monilla se on vain muutamia prosentteja.

## Digipalveluihin panostetaan suhteellisesti yhä enemmän

Tarkastusviraston tekemän kyselyn mukaan eri asiointikanavien kehittymisessä on nähtävissä selkeitä trendejä. Noin 50 prosentilla kyselyyn vastanneista organisaatioista digiasioinnin osuus oli kasvanut viimeisten 3–5 vuoden aikana merkittävästi, ja 40 prosentilla kasvua oli jonkin verran. Vastaavasti kirjepostin osuus oli vähentynyt lähes 80 prosentilla vastaajista, ja käyntiasiointi oli vähentynyt yli puolella vastaajista. Sen sijaan puhelinpalvelun kehittymisessä oli enemmän vaihtelua: kun vajaalla kolmanneksella sen määrä oli vähentynyt, toinen kolmannes näki sen pysyneen ennallaan, ja hieman reilu kolmannes näki puhelinpalvelun määrän kasvaneen.

Yli 80 prosenttia kyselyyn vastanneista kertoi, että heidän organisaatiossaan seurataan asioinnin määrää eri asiointikanavissa. Vastausten mukaan noin kolme neljäsosaa organisaatioista seuraa myös asiakastytyväisyyttä ja/tai asiakaskokemusta. Tyytyväisyyden seuranta on yleisintä digipalveluissa, kun taas puhelin- tai käyntiasioinnissa tyytyväisyyttä seuraa noin puolet organisaatioista. Noin kolme neljäsosaa vastaajista ilmoitti, että heidän asiakkaansa ovat kokonaisuutena tyytyväisiä asiointipalveluihin.

Kyselyssä kysyttiin myös, miten asiointipalvelujen tuottamiseen ja kehittämiseen käytettävät resurssit jakautuvat digitaalisten ja muiden palvelukanavien välillä. Vastauksissa oli paljon vaihtelua, mutta asiointipalvelujen tuottamisessa digipalveluihin ja muihin asiointikanaviin panostetaan keskimäärin suurin piirtein saman verran. Sen sijaan kehittämisessä digipalvelujen osuus on suurempi, noin kaksi kolmasosaa, ja muiden kanavien osuus noin yksi kolmasosa. Asiointipalveluista aiheutuvat kokonaiskustannukset olivat viime vuosina kasvaneet lähes kaikissa organisaatioissa.

Taulukossa 1 on kuvattu vastausjakauma muutamiin kyselyssä esitettyihin väittämiin. Lähes 90 prosenttia vastaajista katsoi, että asiointikanavia kehitetään asiakkaiden tarpeista lähtien. Vastaavasti kustannustehokkuus oli kehittämisen lähtökohtana 70 prosentilla vastaajista. Kolme neljäsosaa vastaajista oli myös sitä mieltä, että digipalvelut ovat parantaneet kustannustehokkuutta ja tuottavuutta.



Digipalveluita kehitetään enemmän kuin muita asiointikanavia.

Taulukko 1: Vastausjakauma tarkastusviraston kyselyssä esitettyihin väittämiin

Väittäjä	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa
Kehitämme asiointikanavia ensisijaisesti asiakkaidemme tarpeista lähtien	3 %	7 %	47 %	40 %	3 %
Kustannustehokkuus ja/ tai säästöt ovat keskeinen ajuri asiointikanaviemme kehittämisessä	1 %	18 %	36 %	34 %	11 %
Digipalvelut ovat parantaneet kustannustehokkuuttamme ja tuottavuuttamme	1 %	10 %	38 %	38 %	13 %

Tarkastusvirasto näkee positiivisena sen, että kyselyvastauksissa painottuu vahvasti asiakaslähtöisyys. Lähes kaikilla kyselyyn vastanneilla organisaatioilla on asiakaskokemukseen liittyviä tavoitteita, jotka kytkeytyvät myös asiointikanaviin. Kyselyn mukaan asiakastytyväisyyttä ja -palautetta seurataan jatkuvasti tai määrävälein tehtävillä kyselyillä.

## 2.2 Hallitusohjelmataavoite konkretisoituu paperipostin vähentämisenä

### Paperipostin lähettämistä vähennetään Digi ensin -ohjelmassa

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa linjataan, että viranomaisasiointinnissa siirrytään asteittain ensisijaisesti digitaalisiin palveluihin. Hallitusohjelman mukaan lainsäädäntöä muutetaan siten, että digitaalisesta viranomaisviestinnästä tehdään oletusarvoista. Lisäksi sosiaali- ja terveystietopalveluiden osalta hallitusohjelmassa on vielä erikseen todettu, että myös niissä nostetaan sähköisen asioinnin osuutta ja tehdään digitaalisesta asiointista ensisijaista niiden asiakkaiden kohdalla, joille se on mahdollista.<sup>3</sup>

Hallitusohjelman tavoitetta toteutetaan valtiovarainministeriön asettamassa ensisijaisesti digitaalisen viranomaisviestinnän edistämishjelmassa (Digi ensin -ohjelma), joka on käynnistynyt huhtikuussa 2024.<sup>4</sup> Ohjelman pääasiallinen tavoite on rajattu nimenomaan viranomaisviestintään, eikä siihen sisälly esimerkiksi laajempaa viranomaispalveluiden digikehitystä. Käytännössä kyse on Suomi.fi-viestit-palvelun käytön merkittävästä lisäämisestä, jolla pyritään aikaansaamaan myös säästöjä. Valtiovarainministeriön sekä Digi- ja väestötietoviraston mukaan nykytilassa 1,3 miljoonaa kansalaista



Tavoitteena on lisätä Suomi.fi-viestien käyttöä.

on antanut suostumuksen vastaanottaa viranomaisilta sähköisiä tiedoksiantoja Suomi.fi-viestien kautta. Määrä on kasvanut tasaisesti, mutta odotuksia hitaammin. Digitaalisesti asioivia kansalaisia on kuitenkin huomattavasti enemmän, ja esimerkiksi Suomi.fi-tunnistautumista käyttää vuodessa noin 4,3 miljoonaa kansalaista. Ohjelman tavoitteena on siirtää edellä mainittujen lukujen erotuksena olevat noin kolme miljoonaa kansalaista Suomi.fi-viestien käyttäjiksi. Valtiovarainministeriö on arvioinut, että muutoksella voidaan aikaansaada julkiselle hallinnolle vuositasolla yhteensä noin 60 miljoonan euron säästöt, jotka tulisivat postituskustannusten vähentymisestä.

Valtiovarainministeriön ohjelmasuunnitelman mukaan Digi ensin-ohjelman keskeisiä osa-alueita ovat lainsäädännön uudistaminen, Suomi.fi-viestien käyttöön liittyvä tuki ja neuvonta viranomaisille, käyttöönottoon liittyvä digituki ja viestintä kansalaisille sekä Suomi.fi-viestit-palvelussa tarvittava jatkokehitys.<sup>5</sup> Lisäksi ohjelman tavoitteena on laatia vaihtoehtoja ja ratkaisuja asteittaiselle siirtymiselle kohti laajempaa digitaalisten palvelujen ensisijaisuutta julkisen hallinnon asiointikanavana. Tarkastuksen yhteydessä valtiovarainministeriö toi esiin, että nyt käynnistetty ohjelma on ensimmäinen askel digiasioinnin ensisijaisuuden toteuttamisessa, ja asiassa on päätetty lähteä liikkeelle nimenomaan paperipostin siirtämisellä digitaalisiin viestintäkanaviin.

Sosiaali- ja terveysministeriöstä kommentoitiin tarkastusvirastolle hallitusohjelman tavoitetta digiasioinnin ensisijaisuudesta siten, että ministeriön mukaan ei ollut ihan selvää, mitä hallitusohjelman tavoitteella on tarkkaan ottaen tarkoitettu. Ministeriö oli myös tunnistanut, että asiointitavoitteeseen liittyvä kokonaisvastuu on valtiovarainministeriöllä, jossa toimeenpanoa on kohdennettu sähköiseen viranomaisviestintään edellä kuvatulla tavalla. Sosiaali- ja terveysministeriössä on puolestaan lähdetty siitä, että tärkeintä on edistää digipalveluiden tarjontaa ja laatua, mikä edistää niiden saavutettavuutta ja käyttöä. Esimerkkinä mainittiin helmikuussa 2024 julkaistu ikääntyneiden laatusuositus, jonka tarkoituksena on tukea hyvinvointialueiden sekä kuntien varautumista väestön ikääntymiseen, ja joka sisältää muun muassa asiakaslähtöisiin palveluihin ja teknologian hyödyntämiseen liittyviä näkökohtia.<sup>6</sup> Lisäksi ministeriö on yleisellä tasolla pyrkinyt edistämään sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatiota esimerkiksi laatimallaan digitalisaation ja tiedonhallinnan strategialla.<sup>7</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan digiasioinnin edistämiseksi on jo nykyisellään hyvä lainsäädännöllinen pohja, johon sisältyvät muun muassa hallintolaki (434/2003), yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) sekä niin sanottu digipalvelulaki (306/2019). Ministeriö



Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa palveluiden tarjontaa ja laatua.



toi myös esiin, että sen tulee tehdä vuosittain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain (612/2021, 31 §) mukainen selvitys, jossa arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaista toteutumista ja rahoituksen tason riittävyttä. Vuotta 2023 koskeva selvitys on julkaistu tammikuussa 2024.<sup>8</sup>

Yhteenvetona digiasioinnin ensisijaisuuteen liittyvän hallitusohjelmataavoitteen toimeenpanosta tarkastusvirasto katsoo, että valtiovarainministeriön tekemä rajausta keskittymisestä ensisijaisesti digitaaliseen viestinvälitykseen on varsin suppea, koska asiointi sisältää jo käsitteenä paljon muutakin kuin kansalaisille paperipostina tai sähköisessä muodossa lähetettävät viestit. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tavoitteen toimeenpanossa olisi syytä korostaa myös asiakaslähtöistä palvelukehitystä, joka ottaa huomioon erilaiset asiointitarpeet ja rakentaa niitä vastaavat asiointikonaisuudet eri palvelukanavineen.

Sosiaali- ja terveysministeriön osalta tarkastusvirasto nostaa havaintona esiin sen, että ministeriön vuosittain tekemä selvitys palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta ei ainakaan vuonna 2023 ole juurikaan sisältänyt asiointikanaviin, kuten digipalveluihin, liittyviä näkökohtia. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, koska sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja muutoksen toimeenpano on vielä kesken. Tarkastusvirasto kuitenkin katsoo, että säännöllisesti tehtävä selvitys voisi tarjota luontevan paikan arvioida myös digipalvelujen ja muiden asiointikanavien saatavuutta ja käyttöä, koska ne liittyvät selkeästi palvelutarjonnan yhdenvertaisuuteen.

## Digiasioinnin ensisijaisuuteen suhtaudutaan positiivisesti, mutta toimeenpanoon liittyy huolia

Tarkastusviraston tekemässä kyselyssä vastaajia pyydettiin ottamaan oman organisaationsa näkökulmasta kantaa digiasioinnin ensisijaisuutta koskevan hallitusohjelmataavoitteen merkittävyyteen. Vastaa- jista lähes 90 prosenttia piti tavoitetta merkityksellisenä. Kyselyssä ei erikseen kysytty, mitä tavoitteen toimeenpano kullekin organisaatiolle käytännössä tarkoittaa. Tarkastusvirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että matka tavoitetilaa voi olla eri organisaatioilla hyvin erilainen, koska digiasioinnin tämänhetkessä roolissa on kyselyn mukaan merkittäviä eroja. Lisäksi tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa eri sidosryhmiltä tuli tavoitteeseen liittyviä kommentteja. Koska tavoitteen toimeenpanosta ei vielä tarkastuksen tiedonhankinnan aikaan ollut käytettävissä täsmällistä tietoa, perustuvat kommentit osin oletuksiin. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että sähköiseen viestinvälitykseen ja Suomi.fi-viesteihin kohdistuu täysin samoja haasteita ja huolenaiheita kuin muidenkin digipalveluiden käyttöön, mikä näkyy vaihtoehtoisten asiointitapojen tarpeena. Näitä näkökohtia käsitellään tarkastuskertomuksen pääluvussa 3.



Viestien vastaanottaminen on vain yksi osa asiointia.

Tarkastushaastatteluuissa hallitusohjelmataavoite koettiin useimmiten positiivisena ja ymmärrettävänä. Digiasioinnin pakollisuudesta on kuitenkin erilaisia näkemyksiä. Osa haastatelluista näki pakottamisen tarpeellisena, jotta muutos saadaan oikeasti aikaiseksi. Toisaalta keskeisenä huolena nähtiin erityisesti se, että malli saattaisi johtaa siihen, että digikanavan käyttöön kykenemättömiltä ihmisiltä viedään viimeinenkin mahdollisuus hoitaa omia asioitaan itsenäisesti. Esimerkiksi suunnittelun lähtökohtana pidetty oletus, että kaikki Suomi.fi-tunnistautumista käyttäneet kykenevät asioimaan digitaalisesti, ei välttämättä pidä täysin paikkaansa. Käytännössä kirjautumisen on voinut tehdä esimerkiksi käyttäjän lähiomainen, joka on hoitanut asioita digitaalisesti toisen puolesta, koska itsenäinen asiointi ei onnistu puuttuvien digitaitojen tai -laitteiden vuoksi. Tavoitteen toimeenpanossa avoimia kysymyksiä liittyy muun muassa rajauksiin ja mahdollisesti sallittaviin poikkeuksiin kuten myös siihen, miten eri viranomaiset saadaan kattavasti Suomi.fi-viestien käyttäjiksi. Yhtenä haasteena haastatteluuissa tuli esiin päällekkäiset viestintäratkaisut, joita on jo käytössä esimerkiksi hyvinvointialueilla. Suomi.fi-viestit ei myöskään välttämättä sovellu kaikkien viranomaisten käyttöön.

Tarkastusvirasto on jo käsitellyt Suomi.fi-palvelujen käyttöön liittyviä kysymyksiä vuonna 2022 julkaistussa tarkastuskertomuksessa<sup>9</sup>, joten tässä tarkastuksessa ei paneuduttu Viestit-palveluun syvällisemmin. Vuoden 2022 tarkastuskertomuksessa on kuitenkin Viestit-palvelun osalta todettu, että palvelu vaatisi asiakaslähtöistä kehittämistä, jossa tulisi kirkastaa, millaisiin käyttötapauksiin ja miten palvelua tulisi viranomaisviestinnässä hyödyntää.

## 2.3 Viranomaiset kehittävät asiointia omista lähtökohdistaan

### Työ- ja elinkeinohallinnossa keskitetyn neuvonnan toimintamalli muuttuu

Tarkastuksessa käytiin monikanavaisesta asiointipalvelusta esimerkkinä läpi Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen (TE-aspa) tilannetta. TE-aspa on tarjonnut työnhakijoille, yrityksille ja viranomaisille valtakunnallisia neuvontapalveluita nykyisessä muodossaan vuodesta 2012. Neuvontapalvelut on keskitetty, koska se on nähty kustannustehokkaana ja palvelujen saatavuuden kannalta hyvänä ratkaisuna. TE-aspan asiointikanavina ovat olleet puhelin, chat, sähköposti ja muut sähköiset välineet. Vuonna 2023 TE-aspaan tuli lähes 700 000 yhteydenottoa, joista yli 90 prosenttia oli puheluita. Neuvontaa on annettu asiointiin ja työllistymiseen liittyvissä asioissa sekä verkkopalvelujen käytössä. Tarvittaessa asiakas on voitu ohjata muihin sopiviin palveluihin.



Digiasioinnin pakollisuus jakaa mielipiteitä.

TE-aspan hoitamiin neuvontapalveluihin tulee iso muutos, kun julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2025 alusta työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille ja niistä muodostuville työllisyysalueille. Tämän muutoksen yhteydessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) alkaa tarjota työvoimapalveluihin ja yritystoiminnan aloittamiseen ja kehittämiseen liittyviä neuvontapalveluja, jotka vastaavat osin TE-aspan aiemmin hoitamia neuvontatehtäviä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 207/2022 vp) on todettu, että KEHA-keskuksen neuvontapalvelun tulee palvella monikanavaisesti ja monikielisesti henkilöasiakkaita, työnantajia ja yrittäjiä sekä viranomaisia, mukaan lukien kunnat. Hallituksen esityksessä on myös maininta, että KEHA-keskuksen neuvontapalveluita tarkennettaisiin valtioneuvoston asetuksella, jota ei kuitenkaan tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ole toistaiseksi valmisteltu.

Neuvontapalveluiden siirto ja uuden toimintamallin valmistelu oli tarkastuksen aikaan kesken. Tästä huolimatta tarkastusvirasto katsoi tarkoituksenmukaiseksi käydä läpi muutoksen tilannetta, koska TE-aspaan ohjautuneiden kontaktien määrä on ollut merkittävä. Esille tulleiden suunnitelmien mukaan KEHA-keskuksen yhteydenottokanavia olisivat jatkossa verkkopalvelu, neuvontabotit sekä palvelupyynnöt, mutta ei suorat puhelinkontaktit. Myös vastaukset pyritään antamaan pääasiassa muun kuin puhelimen kautta. Tarkastuksessa tuli lisäksi esiin, ettei kuntien ja työllisyysalueiden palveluiden yhteensovittamista KEHA-keskuksen tarjoamien neuvontapalveluiden kanssa ole tähän mennessä juurikaan tehty. Erityisesti puhelinpalvelun osalta uudistus tarkoittaa todennäköisesti sitä, että keskitettyä TE-puhelinpalvelua ei muutoksen jälkeen enää ole.

TE-uudistukseen liittyvän hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa on esitetty näkemys, että TE-palveluiden käyntiasioinnin saatavuus saattaa parantua uudistuksen myötä. Myös tarkastushaastatteluissa tuli esille, että on mahdollista, että käyntiasiointipisteitä on jatkossa useammilla paikkakunnilla kuin aikaisemmin, kun palveluja voidaan tarjota kuntien asiointipisteissä. Samalla myös puhelimitse annettava palvelu jakaantuu työllisyysalueille.

Tarkastusvirasto näkee uuden toimintamallin ja erityisesti muutosvaiheen riskinä, että palveluissa voi olla päällekkäisyyttä tai toisaalta palveluketjuun voi jäädä aukkoja, jos palvelumalleja ei ole riittävästi yhteensovitettu eri toimijoiden välillä. Tarpeellista olisi ainakin varmistaa, että muutoksesta viestitään asiakkaille hyvin, jotta he tietävät, mistä asiointikanavista palveluja saa vuoden 2025 alusta lähtien. Lisäksi tarkastuksen yhteydessä jäi osin epäselväksi, miten hallituksen esityksessä tarkoitettu monikanavaisuus jatkossa käytännössä toteutuu. Keskitetty puhelinpalvelu on toiminut myös digipalveluiden tukena,



TE-palvelujen järjestämisvastuut muuttuvat vuoden 2025 alussa.



Monikanavaisuuden toteutuminen on osin vielä epäselvää.

joten siltäkin osin toimintamalli muuttuu. Huomionarvoista on myös se, että jos valtakunnallinen puhelinpalvelu ajetaan alas, mutta myöhemmin se kuitenkin nähtäisiin tarpeellisena, tulee palvelun uudelleen pystyttämisestä aiheutumaan lisäkustannuksia.

## Hyvinvointialueet kehittävät asiointikanaviaan kokonaisuutena, mutta alueiden väliset erot ovat suuria

Tarkastuksen yhteydessä toteutetulla kyselyllä kerättiin tietoja hyvinvointialueilla käytössä olevien asiointikanavien tilanteesta. Lisäksi tarkastusvirasto kävi tarkentavia keskusteluja neljän hyvinvointialueen edustajien kanssa. Näitä olivat Kymenlaakso, Etelä-Savo, Kainuu ja Lappi.

Yhteenvetona tarkastuksen yhteydessä saaduista tiedoista voidaan todeta, että alueet kehittävät palvelujaan monikanavaisesti. Kehittämisen taustalla on yleisesti hyvinvointialueen strategia tai palvelustrategia, joissa voidaan myös painottaa erityisesti digipalveluja. Kaikki haastatellut hyvinvointialueet panostavat digipalveluihin, joiden nähdään täydentävän palvelutarjontaa. Jonkin verran painotuseroa näyttäisi olevan sen suhteen, nähdäänkö digipalvelut esimerkiksi erillisenä digiklinikkana tai digitaalisena sote-keskukseksi vai ovatko ne pikemminkin osa kaikkia muita palveluita. Palveluverkkoa ja digipalveluita kehitetään hyvinvointialueilla rinta rinnan.

Hyvinvointialueiden edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa korostui se, että myös asiakkaat toivovat yhä enemmän digipalveluita. Asiakas voi esimerkiksi hoitaa jonkin tietyn asian saman tien digipalvelussa, kun puhelimitse vastaava asia vaatisi tyypillisesti takaisinsoiton odottelua. Samalla terveydenhuollon resursseja vapautuu muuhun työhön. Lisäksi keskusteluissa tuli esiin, että digipalveluilla on merkitystä työvoiman saatavuuteen ja työssä jaksamiseen, koska digipalvelut mahdollistavat etätöyskentelyn. Toisaalta hyvinvointialueet tunnistivat digipalveluiden käytön haasteeksi asiakkaiden käyttäytymisen muuttamisen, joka vaatii jatkuvaa markkinointia ja asiakasohjausta. Kokemusten mukaan digipalvelut vaativat myös ammattilaisille kohdennettua tukea, jotta he pystyvät itse tehokkaasti hyödyntämään organisaationsa digipalveluita, ohjaamaan asiakkaita niiden käyttäjiksi sekä tukemaan tarvittaessa asiakkaita niiden käytössä.

Tarkastusvirasto kiinnitti keskusteluissa huomiota siihen, että vaikka kukin alue kehittäisi palvelujaan asiakaslähtöisesti, voi palveluissa ja asiointikanavissa olla suurta alueellista vaihtelua. Esimerkiksi digipalveluja ei ole kaikilla alueilla samalla tavoin saatavilla, tai jos henkilö muuttaa toiselle alueelle, voivat palvelut olla ihan toisenlaisia. Esimerkkinä nousi myös esiin digitaalinen puolesta-asiointi, jonka onnistuminen voi riippua siitä, asuuko valtuutettu samalla alueella kuin valtuutuksen antanut. Alueilla on myös erilaisia käytäntöjä, miten puolesta-asioinnin valtuutuksen voi tehdä. Kaiken kaikkiaan



Asiakkaat toivovat digipalveluita.



Palveluissa ja asiointikanavissa voi olla suuria alueellisia eroja.

olisi syytä arvioida, missä määrin palvelumallien ja esimerkiksi digitaalista asiointia tukevien alustaratkaisujen tulisi olla yhtenäisiä, jotta myös palvelukokemus olisi yhdenmukaisempi.

## Verohallinnossa ja Patentti- ja rekisterihallituksessa digiasiointi on laajalti käytössä

Tarkastuksen yhteydessä haastateltiin Verohallinnon sekä Patentti- ja rekisterihallituksen edustajia, koska niillä molemmilla on merkittävä määrä henkilö- tai organisaatioasiakkaiden asiointitapahtumia.

Verohallinnon tavoitteena on siirtää asiointista suurin osa verkkoon, jolloin asiakas pystyy itse hoitamaan asiaansa. Toisaalta isona tavoitteena on myös se, ettei asiakkaan tarvitsisi asioida lainkaan, vaan prosessit tapahtuisivat automaattisesti. Verohallinnon mukaan verkossa olevaan OmaVero-palveluun kirjauduttiin vuonna 2023 yli 33 miljoonaa kertaa, ja sen kautta annettiin 5,5 miljoonaa ilmoitusta. Samaan aikaan paperilla tulleita ilmoituksia oli 0,7 miljoonaa kappaletta. Puhelinpalveluun saapuneita puheluita oli noin kaksi miljoonaa. Puhelinpalvelu ja chatbot tukevat verkkopalvelua. Verohallinnon mukaan puhelujen määrää haluttaisiin vähentää, mutta puhelin tulee silti olemaan palvelukanavana vielä pitkään.

Verohallinto näkee hallitusohjelmaan sisältyvän digiasioinnin ensisijaisuuden tavoitteen merkittävänä erityisesti siksi, että se mahdollistaa paperipostin vähentämisen. Tavoitteen merkitys korostuu hallinnolle asetettujen säästötavoitteiden myötä. Tulossa olevien määrärahaileikkausten seurauksena Verohallinto on linjannut, että puhelinpalvelun ja käyntiasioinnin saatavuutta tullaan supistamaan.

Myös Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) tavoitteena on, että asiakkaat hoitavat ilmoitukset mahdollisimman pitkälti itsenäisesti. Sähköisen ilmoittamisen osuus on lähes kaikissa ilmoituslajeissa yli 90 prosenttia, ja joissain lähellä sataa prosenttia. Asiointin tukena on puhelin, sähköposti, chatbot ja käyntiasiointi, jonka osuus on kuitenkin hyvin pieni. PRH:n mukaan asiakkaat näkevät digiasioinnin tärkeänä, mikä tukee myös toiminnan tehokkuutta. Puhelinpalvelun määrä on ollut suhteellisen vakiintunut, mutta viime aikoina se on kuitenkin hieman kasvanut. Tähän ovat olleet syynä uudet tehtävät sekä valvonnan lisääminen, mikä on lisännyt yhteydenottoja.

PRH toi keskustelussa esiin, että vuonna 2026 voimaan tulevan uuden kaupparekisterilain myötä yritykset voivat toimittaa kaupparekisteriin perustamis-, muutos- ja lopettamisilmoitukset, tilinpäätökset ja muut kaupparekisterille annettavat tiedot vain sähköisesti, eikä muita vaihtoehtoisia kanavia ole tarjolla. Vastaava menettely on ollut käytössä edunsaajatietojen ilmoittamisessa jo vuodesta 2019 lähtien. Lisäksi yritys voi itse määritellä, että sen ilmoituksia voi tehdä ainoastaan sähköisesti, millä pyritään estämään väärinkäytöksiä.



Tietyt ilmoitukset voi hoitaa ainoastaan sähköisesti.

# 3 Onko viranomaisasioinnissa saatavilla vaihtoehtoisia asiointikanavia?

Valtaosa viranomaisista tarjoaa asiointipalvelujaan monikanavaisesti. Tarkastuksessa kävi selkeästi ilmi, että digiasioinnin rinnalla vaihtoehtoisille asiointikanaville on tarvetta myös jatkossa. Tarpeet voivat johtua useista eri syistä, ja esimerkiksi kyky digiasiointiin voi vaihdella tilannekohtaisesti.

Tarkastuksessa kuultujen sidosryhmien mukaan asiointikanavien saavutettavuudessa on puutteita, vaikka esimerkiksi verkkopalvelujen saavutettavuutta säädellään EU:n laajuisesti. Olennaista olisi osallistaa erilaiset käyttäjäryhmät palvelujen kehittämiseen.

Valtion käyntiasiointi on tarkoitus koota yhteisiin palvelupisteisiin, joiden suunnittelu ja toteutus etenee maakunnittain. Ensimmäisinä valmistuneista kohteista saaduista kokemuksista on syytä ottaa opiksi ja hyödyntää palautetta yhteisen konseptin kehittämisessä ja seuraavien kohteiden toteutuksessa.

## 3.1 Vaihtoehtoisille asiointikanaville on monista syistä johtuvia tarpeita

### Viranomaiset näkevät tarpeen vaihtoehtoisille asiointitavoille

Tarkastusviraston tekemässä kyselyssä lähes 90 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä siitä, että digipalvelut ovat helpoin ja sujuvin tapa asioida heidän organisaationsa kanssa. Toisaalta lähes yhtä moni vastaaja oli tunnistanut, että osa heidän asiakkaistaan ei pysty käyttämään digipalveluita. Samaa asiaa kysyttiin myös toisella väittämällä, jossa väite kuului, että digipalveluille vaihtoehtoisia kanavia tarvitsevat asiakkaat ovat vain marginaalinen asiakasryhmä. Yli 70 prosenttia vastaajista oli tämän väitteen kanssa eri mieltä, mikä vahvistaa sen, että vaikka digipalvelut koetaan usein helpoimmaksi asiointikanavaksi, on myös muille asiointitavoille selkeästi tarvetta.

Tarkastusviraston kyselyssä noin 70 prosenttia vastaajista arvioi, että digiasioinnille vaihtoehtoisia kanavia tullaan kehittämään myös jatkossa. Lähes 80 prosenttia kyselyyn vastanneista organisaatioista

oli sitä mieltä, että eri asiointikanavista heidän tarjoamansa puhelinpalvelu on asiakkaiden kannalta toimiva vaihtoehto, ja noin 70 prosenttia vastanneista seuraa puhelinpalvelun jonotusaikaa sekä vastattujen puhelujen osuutta saapuneista puheluista. Sen sijaan tarjolla olevaa käyntiasiointia piti helposti saavutettavana sekä määrältään ja sijainniltaan asiakastarpeita vastaavana hieman pienempi osuus, noin 60 prosenttia vastaajista. Käyntiasioinnissa eri virastojen välillä on suurta vaihtelua sen suhteen, kuinka suuri osa asiakkaista tulee paikalle ilman ajanvarausta tai on varannut tapaamisajan etukäteen, mikä käy ilmi esimerkiksi valtiovarainministeriön teettämistä palvelu- ja toimitilaverkkouudistuksen taustaselvityksistä.

Tarkastusviraston kyselyn tulokset ovat hyvin samansuuntaisia kuin esimerkiksi ne näkökohdat, jotka tulivat esiin yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston kanssa tarkastuksen yhteydessä käydyssä keskustelussa. Toimiston asiantuntijoiden mukaan monikanavaisuus on viranomaistoiminnassa lähtökohtaisesti itsestäänselvyys. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulee kuitenkin yhä enemmän digipalveluihin liittyviä yhteydenottoja, mikä kertoo siitä, että digipalvelut osin toimivat ja osin eivät. Esimerkiksi puhelinpalvelu voi olla heikkoa ja asiakkaita ohjataan sähköisiin kanaviin, jonka seurauksena ihmisille voi tulla tunne, ettei palvelua ole lainkaan saatavilla.

## Vaara digiasioinnille vaihtoehtoisille kanaville voi johtua useista eri syistä

Pääosin erilaisiin sidosryhmiin kohdistuneista tarkastushaastatteluista välittyi selkeästi kuva siitä, että kaikki kansalaiset eivät koskaan tule käyttämään digipalveluja. Keskusteluissa tunnistettiin moninaisia tähän liittyviä syitä, joten ei voida yksiselitteisesti sanoa, että esimerkiksi ikääntyneet tai joku muu tietty ryhmä olisi aina sellainen, joka tarvitsisi muita asiointikanavia. Myös usean suomalaisen yliopiston ja tutkimuslaitoksen yhteisen DigiIN-tutkimuskonsortion edustajat korostivat heidän kanssaan käydyssä keskustelussa, että tutkimusten mukaan ihminen ei ole yksiselitteisesti kykenevä tai kykenemätön asioimaan digitaalisesti, vaan kyky voi vaihdella asiasta ja tilanteesta riippuen.

Tarkastuksessa tuli esiin, että digiasiointi voi olla vaikeaa muun muassa kielitaidon, fyysisten vammojen ja rajoitteiden tai kognitiivisten haasteiden vuoksi. Ihmisen kyvyt voivat myös muuttua erilaisten elämänvaiheiden tai tapahtumien myötä. Sujuvasti digitaalisesti asioiva voi menettää kykynsä digiasiointiin, kun taas joku voi opastuksen ja ohjauksen avulla oppia asioimaan digitaalisissa palveluissa. Tarkastuksen yhteydessä haastateltujen erityisryhmien, kuten näkövammaisten, edustajat totesivat, että käytännössä kohderyhmän asiakkaat joutuvat yleensä asioimaan muiden kanavien



Kaikki eivät koskaan tule käyttämään digipalveluja.

kuin digipalvelujen kautta, koska digiasiointi ei erilaisista apuvälineistä huolimatta onnistu. Toisinaan digiasiointi voi olla kiinni myös asiointiin tarvittavista laitteista, joihin kaikilla ei yksinkertaisesti ole varaa, eivätkä esimerkiksi yhteiskäyttöiset laitteet kaikilta osin poista tätä ongelmaa.

Tarkastushavaintojen perusteella ikääntyneet ovat maahanmuuttajien ohella yksi merkittävä ryhmä, joka käyttää muita kuin digitaalisia asiointikanavia. Digitaalisten taitojen ylläpito voi myös vaikeutua työelämästä poisjäännin jälkeen. Useammassa tarkastushaastattelussa tuli lisäksi esille, että myös nuoret tarvitsevat asiointiin liittyvää neuvontaa ja tukea. Se, että osaa käyttää sujuvasti digitaalisia laitteita ja esimerkiksi niiden viihdesovelluksia, ei automaattisesti tarkoita, että osaa asioida viranomaisten kanssa digitaalisesti. Palvelujärjestelmä voi jo itsessään olla niin monimutkainen, etteivät kaikki pysty sitä hahmottamaan. Usein asiointiin liittyy monimutkaista termistöä ja lainsäädäntöä, minkä vuoksi asiointipalveluiden kieli voi olla vaikeasti ymmärrettävää. Myös suomalaisten heikentyvä lukutaito sekä yhteiskunnan monimuotoisuuden ja -kulttuurisuuden lisääntyminen asettavat haasteita digiasioinnin sujuvuudelle ja aikaansaavat tarvetta sähköisiä kanavia tukevalle ja täydentävälle neuvonnalle ja palveluille.

Kansalaisten digitaalisia taitoja arvioidaan muun muassa EU:n Digital Skills Indicator -mittarilla, jolla kerätään tietoja kaikista jäsenmaista. Mittarin mukaan 79 prosentilla suomalaisista oli vuonna 2021 vähintään digitaaliset perustaidot, kun EU:n keskiarvo oli 54 prosenttia.<sup>10</sup> EU:n laajuudessa mittarissa ovat mukana 16–74-vuotiaat, mutta Suomessa Tilastokeskus on kerännyt vastaavia tietoja myös 75–89-vuotiailta. Digi- ja väestötietoviraston koostaman digitaalisen raportin mukaan vanhemmissa ikäluokissa digitaaliset taidot heikkenevät selvästi. Kun 65–74-vuotiaista 50 prosentilla väestöstä on vähintään perusdigitaaliset taidot, on vastaava osuus ikäluokassa 75–89 enää 22 prosenttia.<sup>11</sup> Ikääntyneiden sähköisen asioinnin käyttöä on tutkittu tarkemmin esimerkiksi Terveystietokeskuksen ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tekemässä FinTerveys-seurantatutkimuksessa, jonka havainnot ovat digitaalisen raportin kanssa samansuuntaisia. THL:n raportin mukaan esimerkiksi 70–74-vuotiaista lähes 70 prosenttia käytti internetiä sähköiseen asiointiin itsenäisesti, kun taas yli 85-vuotiaista itsenäistä käyttöä oli vain 20 prosentilla ja enemmistö ei asioinut sähköisesti lainkaan.<sup>12</sup>

Digiasiointiin liittyvinä erityiskysymyksinä tai -haasteina tarkastuksessa nousivat esiin niin sanottu tuettu tai avustettu asiointi sekä puolesta-asiointi. Muun muassa vanhusasiavaltuutettu on kiinnittänyt huomiota siihen, että tuettua asiointia ei tunnusteta lainsäädännössä lainkaan, joten sen asemaa ja roolia tulisi selkeyttää.<sup>13</sup> Tuetulla asiointilla tarkoitetaan tyypillisesti tilannetta, jossa henkilö, joka ei



Selvitysten mukaan digitaaliset taidot ovat heikoimpia vanhemmissa ikäluokissa.



Avustettu asiointi vaatisi selkeyttämistä.



kykene hoitamaan asioitaan sähköisesti itse, pyytää joltakulta tukea omaan asiointiinsa. Tällöin häntä autetaan epävirallisesti asioiden hoitamisessa ilman, että asiaan olisi annettu nimenomainen valtuutus. Tämän tyyppistä avustettua asiointia tapahtunee käytännössä varsin paljon.

Puolesta-asiointi on käsitteenä selkeämpi, koska siinä täysi-ikäinen henkilö valtuuttaa toisen henkilön hoitamaan asioitaan. Valtuuksien hyödyntämiseen liittyvät käytännöt voivat kuitenkin vaihdella viranomaisten kesken. Tarkastushaastatteluissa tuotiin myös esiin, että valtuuttamiseen saattaa usein liittyä periaatteellisia esteitä, koska valtuuttaja voi kokea, että hän luopuu samalla itsenäisyydestään hoitaa omia asioitaan. Sen vuoksi valtuuttamista ei välttämättä hyödynnetä siinä määrin kuin se olisi tarkoituksenmukaista digiasioinnin mahdollistamiseksi. Valtuuttaminen on myös hankalaa, jos valtuuttaja ei itse pysty tunnistautumaan digitaalisesti, vaikka valtuuttaminen onnistuu tarvittaessa myös hakemuksella tai tietyissä viranomais-ten käyntiasiointipisteissä.

## 3.2 Asiointikanavien saavutettavuudessa on puutteita

### Palvelujen saavutettavuudessa on usein ongelmia

Tarkastushaastatteluissa tuli esiin, että viranomaispalveluihin liittyvä keskeinen ongelma on usein se, että palveluja ja palvelukanavia ei löydetä. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että asiakas ei osaa etsiä tietoa eikä tiedä, mistä saisi tukea. Myös viranomaisten yhteystiedot ja erityisesti saatavilla olevat puhelinnumerot voivat olla suppeita ja asiakkaan näkökulmasta epäselviä tai puutteellisia. Erityisesti haasteet hyvinvointialueiden yhteystietojen löydettävyydessä mainittiin haastatteluissa useamman kerran. Puhelinpalveluissa erityisenä ongelmana tarkastuksen yhteydessä mainittiin saatavilla olevien yhteystietojen lisäksi palveluissa tyypillisesti käytettävät valikot (valitse 1, valitse 2 jne.), joiden käyttö voi olla älypuhelimella hankalaa. Lisäksi takaisinsoittopalveluissa on yleisesti tunnistettuja ongelmia kuten se, että soiton ajankohtaa on vaikea ennakoita.

Verkkopalveluiden saavutettavuudesta tarkastuksessa haastatellut erityisryhmien edustajat toivat esiin muun muassa erilaisiin lomakkeisiin liittyvät ongelmat. Yleisesti käytettyjen pdf-muotoisten lomakkeiden kanssa on usein ongelmia, ja ylipäänsä viranomaisilla on tapana perustaa asiointi erilaisiin lomakkeisiin, kun periaatteen mukaan asiointi pitäisi saada vireille muullakin tavoin. Verkkopalveluiden yleisempi haaste on sivustoilla käytetty kieli, joka voi olla vaikeaa.



Sähköiset lomakkeet voivat olla asiointin kannalta hankalia.

Ongelmaa on pyritty ratkaisemaan esimerkiksi siten, että joillain viranomaisilla, kuten Kelalla, on verkkosivustollaan erityinen selkokielellä laadittu osio. Tarkastushaastattelussa kommentoitiin tämän tyyppistä lähestymistapaa kuitenkin siten, että lähtökohtaisesti hyvän selkeällä yleiskielellä tehdyn palvelun pitäisi sopia kaikille, joten erillisiä selkokieliversioita ei välttämättä pidetty tarkoituksenmukaisina. Lisäksi verkkopalveluiden rakenteeseen liittyvänä asiana tarkastuksessa nousi esiin niin sanottu kognitiivinen saavutettavuus, jolla tarkoitetaan sitä, että verkkopalvelu on suunniteltu sellaiseksi, että sitä on mahdollisimman helppo käyttää ja sieltä löytyvää tietoa on helppo ymmärtää.<sup>14</sup> Tällöin palvelua pystyvät käyttämään myös ihmiset, joilla on kognitiivisia haasteita, kuten haasteita oppimisessa, muistamisessa ja hahmottamisessa.

Verkkopalveluiden saavutettavuuden kehittämiseksi tarkastuksessa haastatellut sidosryhmät pitivät ensiarvoisen tärkeänä, että erilaiset käyttäjäryhmät osallistettaisiin kehittämiseen. Esimerkiksi jonkin järjestön edustaja erillisessä yhteistyöryhmässä ei ole riittävä tapa, vaan palveluja tulisi kehittää yhdessä erilaisten ihmisten kanssa ja ottaa heidät mukaan vähintään testaamaan palveluja. Ainakin tarkastuksessa haastateltujen järjestöjen edustajat kertoivat pyydettyessä mielellään osallistuvansa kehitystyöhön, josta mainittiin myös useita esimerkkejä.

## Verkkopalvelujen saavutettavuutta säädellään ja valvotaan

Verkkopalvelujen saavutettavuutta on EU:n tasolla säädely saavutettavuusdirektiivillä (EU 2016/2102), joka on Suomessa pantu täytäntöön niin sanotulla digipalvelulailla (306/2019). Lain mukaisena valvontaviranomaisena toimii Suomessa Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Valvonta alkoi lain siirtymäsäännösten mukaan vaiheistettuna vuosina 2019–2021. Valvonta jakautuu kattavaan valvontaan, jota tehdään manuaalisesti, ja yksinkertaistettuun valvontaan, joka on automatisoitu. Lisäksi aluehallintovirasto käsittelee palveluja koskevia saavutettavuuskanteluja. Valvontaan sisällytettävien palveluiden määrät ja valinnan kriteerit on määritelty Euroopan komission täytäntöönpanoasetuksessa. Suomessa kattavan valvonnan kohteita on vuosittain yhteensä 34 palvelua ja yksinkertaistetussa valvonnassa 243 palvelua. Aluehallintoviraston mukaan kattavassa valvonnassa ei ole todettu sellaisia kohteita, jotka olisivat täyttäneet kaikki saavutettavuusvaatimukset. Sen sijaan yksinkertaistetussa valvonnassa, joka on käytännössä pintapuolisempaa, on löydetty muutamia sellaisia palveluita, joissa ei ole todettu saavutettavuuspuutteita.



Erilaisia käyttäjäryhmiä tulisi osallistaa palvelujen kehittämiseen.



Vain harva verkkopalvelu täyttää kaikki saavutettavuusvaatimukset.

Aluehallintoviraston rooliin kuuluu yleinen ohjaus ja neuvonta digipalvelulain vaatimusten tulkinnassa. Koska kyseessä on kuitenkin valvontaviranomainen, se ei etukäteen ota kantaa, täyttääkö esimerkiksi joku ratkaisu saavutettavuusvaatimukset vai ei, vaan tulkintaa tehdään vasta varsinaisten valvontatoimien yhteydessä. Saavutettavuusvaatimukseen liittyvää ennakoivaa neuvontaa, koulutusta ja soveltamisen tukea antaa muun muassa Saavutettavuuskirjasto Celia, joka on valtion erikoiskirjasto.

Saavutettavuusvaatimukseen liittyvänä yleisenä haasteena tarkastuksessa nousi esiin se, että saavutettavuusdirektiivi ja digipalvelulaki keskittyvät tekniseen saavutettavuuteen, mutta esimerkiksi selkokieli tai kognitiivinen saavutettavuus eivät säädöksiin tällä hetkellä sisälly. Haastateltujen mukaan tämä kertoo siitä, että saavutettavuuden arviointi ja kehittäminen on ollut pitkälti aistivammalähtöistä, eikä siinä ole juurikaan huomioitu muita mahdollisia käytön esteitä. Haastatellut näkivät kuitenkin hyvänä, että digipalvelulaki pakottaa miettimään verkkopalvelujen saavutettavuutta. Vaatimukset on otettava huomioon, eikä niitä voi ohittaa esimerkiksi siten, että tarjotaan puhelinpalvelua verkkopalvelun rinnalla.

Digipalvelulakiin on vuonna 2023 tullut muutoksia, joita aletaan soveltaa kesäkuusta 2025 alkaen. Muutosten taustalla on EU:n esteettömyysdirektiivi (2019/882). Samalla digipalvelulain piiriin tulee uusia velvoitteita ja palveluja, kuten verkkokaupat ja e-kirjat. Muutosten yhteydessä lain valvontatoimet on tarkoitus keskittää Liikenne- ja viestintävirasto Traficomiin.

## Toimiva ja turvallinen tunnistautumisväline on digiasioinnin perusedellytys

Digipalveluiden käytön erityisenä esteenä voi olla tunnistautuminen. On itsestään selvää, että digipalvelujen käyttö viranomaisasiointiin ei ole mahdollista, jos sähköinen tunnistautuminen ei onnistu. Toimivien ja turvallisten tunnistautumisvälineiden saatavuus edesauttaa digiasioinnin ensisijaisuustavoitteen toteutumista, minkä vuoksi asia on erityisen tärkeä. Viranomaiset käyttävät asiakkaiden tunnistautumiseen Suomi.fi-tunnistuspalvelua, joka hyödyntää pääosin pankkitunnuksia. Tähän liittyen tarkastuksessa nousi esiin kaksi erityistä ongelmaa.

Ensimmäinen ongelma liittyy tunnistautumisvälineiden saatavuuteen. Kaikki asiakasryhmät, kuten ulkomaalaiset, eivät pysty asioimaan viranomaisten kanssa sähköisesti, koska sähköisiä tunnistautumisvälineitä ei heille ole tarjolla. Ylipäänsä tarkastuksessa nousi selkeästi esiin tarve pankkitunnuksista riippumattomalle vahvalle sähköiselle tunnistautumisvälineelle, joka olisi riittävän helpokäyttöinen ja kaikkien saatavilla. Periaatteessa useimpien puhelinopeattoreiden tarjoama mobiilivarmenne on sellainen, mutta



Saavutettavuuden kehittäminen on ollut aistivammalähtöistä.



Tunnistautumisen tulisi olla pankkitunnuksista riippumattomaa.

ei kuitenkaan sovellu kaikille. Useassa tarkastushaastattelussa mainittiin pääministeri Marinin hallituskaudella käynnissä ollut valtiovarainministeriön hanke (VM161:00/2020), jossa tarkoituksena oli luoda puitteet digitaaliselle henkilöllisyydelle, mukaan lukien ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline ja vaihtoehtoinen tunnistusväline sellaisille henkilöille, jotka eivät halua tai voi käyttää mobiilisovellusta. Hanke kuitenkin keskeytyi hallituskauden vaihtuessa, eikä tavoitteena olleita tunnistautumisvälineitä toteutettu.

Toisena erityisenä ongelmana useat tarkastuksessa haastatellut henkilöt näkivät sen, että pankkitunnuksia käytetään usein väärin. Käytännössä ei ole kovinkaan epätavallista, että tunnuksat luovutetaan jollekin toiselle henkilölle, esimerkiksi lähiomaiselle, joka hoitaa niiden avulla asiointia digipalveluissa. Lisäksi pankkitunnuksiin liittyy erityisen paljon huijausyrityksiä. Nämä seikat korostavat edellä mainittua tarvetta pankkitunnuksista riippumattomalle tunnistautumisvälineelle, joka mahdollistaisi asioinnin viranomaispalveluissa.

Valtiovarainministeriössä on keväällä 2024 käynnistetty hanke (VM031:00/2024), jossa on tarkoitus toteuttaa eurooppalaisen eIDAS-asetuksen vaatimukset täyttävä digitaalisen identiteetin lompakko vuoteen 2026 mennessä. Ministeriön mukaan hanke sisältää myös tunnistautumisvälineen, mutta hankkeen tavoitteet on kuitenkin rajattu suppeammaksi kuin edellisellä hallituskaudella. Hankkeeseen ei esimerkiksi kuulu ulkomaalaisen tunnistautumisvälinettä eikä niin sanottua luonnollisen henkilön tunnistautumisvälinettä, joka olisi muu kuin mobiilisovellus.

### 3.3 Käyntiasiointi kootaan yhteisiin palvelupisteisiin

#### Palvelu- ja toimitilaverkkohanke etenee maakunnittain

Palvelu- ja toimitilaverkon uudistamishankkeessa (hankkeen 1. toimikausi VM042:00/2021 ja 2. toimikausi VM148:00/2023) valtion käyntiasiointia kootaan julkisen hallinnon yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin. Samalla virastoissa ja laitoksissa siirrytään yhteiskäyttöisiin toimistotiloihin. Valtion viranomaisten lisäksi Kela on hankkeessa mukana, ja siihen osallistuu soveltuvin osin myös kuntia ja hyvinvointialueita. Hanke on käynnistetty vuonna 2021, ja sen on tarkoitus jatkua vuosikymmenen loppuun saakka.

Uudistuksen taustalla on erityisesti digitalisaation myötä tapahtunut yleinen käyntiasioinnin väheneminen sekä muita toimintaympäristön muutoksia. Valtiovarainministeriön mukaan hanke toteuttaa ainakin kolmea eri strategiaa, joita ovat vuonna 2020 valmistuneet

Alueellistamisesta alueelliseen läsnäoloon -strategia<sup>15</sup> ja julkisen hallinnon strategia<sup>16</sup> sekä vuonna 2021 päivitetty valtion toimitilastrategia<sup>17</sup>. Esimerkiksi Alueellistamisesta alueelliseen läsnäoloon -strategiassa keskeisenä periaatteena on esitetty, että valtion läsnäolo alueilla perustuu palvelutarpeeseen ja viranomaistoiminnan tehtävien järjestämiseen tuloksellisesti. Käytännön tasolla toimitilaverkon sijoittumista suunnitellaan riittävän väestöpohjan sekä tunnin asiointietäisyyden pohjalta.<sup>18</sup> Palveluverkkoa on tarkoitus täydentää etäpalvelun avulla. Hankkeen tavoitteena on myös saada kustannussäästöjä erityisesti tilakustannusten vähenemisestä.

Julkisen hallinnon yhteisiä asiointipisteitä on kehitetty aiemmin, joten idea yhteisestä asiakaspalveluverkosta ei sinänsä ole uusi. Valtiovarainministeriön mukaan erona aiempaan on kuitenkin se, että aiempien yhteispalvelupisteiden kehittäminen on lähtenyt paikalliselta tasolta ja ne ovat pääosin sijoittuneet pienempiin kuntiin. Yhteispalvelupisteissä on tyypillisesti ollut mukana 2–4 viranomaista, yleisimmin kunta, Kela ja TE-palvelut. Nykyisessä hankkeessa on sen sijaan lähtökohtana, ettei alueille enää jää mitään muita valtion omia asiointipisteitä, ja samalla palveluvalikoima tulee myös huomattavasti laajemmaksi. Hankkeessa on tunnistettu yhteys digitaalisen asioinnin ensisijaisuutta toteuttavaan Digi ensin -ohjelmaan. Palvelu- ja toimitilaverkkohanke varmistaa osaltaan sitä, että asiakkaat voivat asioida viranomaisten kanssa myös käyntiasointipisteissä, jos eivät pysty tai halua käyttää digipalveluja.

Hankkeen tilannetta on kuvattu kattavasti helmikuussa 2024 julkaistussa väliraportissa.<sup>19</sup> Hankkeessa on muun muassa luotu yhteisen asiakaspalvelun ja työympäristöjen konsepti, jota on ensimmäisenä toteutettu Lahden, Lappeenrannan ja Joensuun toimitilahankkeissa. Suunnittelu ja toimeenpano etenevät maakunnittain, ja seuraavina ovat tulossa Etelä-Savo, Keski-Suomi, Lappi, Pirkanmaa, Satakunta ja Uusimaa. Ensimmäisten toimeenpanoalueiden lisäksi yhteisiä työympäristöhankkeita on ollut käynnissä myös muualla Suomessa, kuten Porissa ja Kouvolassa, joissa hyödynnetään yhteisten työympäristöjen konseptikokonaisuutta.

Tarkastuksessa toteutettuun kyselyyn sisältyi väittämä, jonka mukaan valtion yhteiset palvelupisteet ovat ratkaisu organisaation käyntiasioinnin järjestämiseen. Vain viidennes vastaajista oli väittämän kanssa samaa mieltä, ja lähes neljännes ei osannut muodostaa kantaa väittämään. Tulos kertoo todennäköisesti siitä, että monella organisaatiolla ei tässä vaiheessa ole hankkeesta tarkempaa tietoa, kun toimeenpano ei vielä ole edennyt omalle alueelle.



Palveluverkkohanke tukee digiasioinnin ensisijaisuutta.

## Ensimmäiseksi toteutetuista kohteista saatuja oppeja ja kokemuksia on syytä hyödyntää seuraavissa kohteissa

Palvelu- ja toimitilaverkon uudistamishankkeessa on kerätty ensimmäisistä kohteista sekä niihin sisältyneistä kokeiluista kokemuksia, joita on valtiovarainministeriön mukaan tarkoitus hyödyntää seuraavissa kohteissa ja joiden pohjalta konseptia voidaan tarvittaessa kehittää. Asiakkailta saatu palaute on ollut pääosin myönteistä, kun taas henkilöstö on suhtautunut tilaratkaisuihin kriittisemmin.

Tarkastuksen yhteydessä tarkastusvirasto kävi tutustumassa Lahteen ja Lappeenrantaan toteutettuihin yhteisiin palvelupisteisiin. Palvelupisteissä toimivien organisaatioiden edustajat toivat esiin pitkälti samoja havaintoja, jotka sisältyvät valtiovarainministeriön hankkeesta koostamaan väliraporttiin, mutta kuitenkin tietyin painotuseroin.

Haastateltujen virastojen edustajien mukaan palvelupisteissä on ollut haasteita asiakaspalvelupisteiden riittävytydessä, minkä vuoksi niiden käyttöön on jouduttu laatimaan erityisiä pelisääntöjä. Tilanne kuormittaa asiakaspalvelussa työskentelevää henkilöstöä, joka saattaa päivän aikana joutua siirtymään jatkuvasti paikasta toiseen. Haasteet johtuvat osin siitä, että yhteiskäyttöisiä asiakaspalvelupisteitä on muutamaa eri tyyppiä, joista kaikki eivät sovellu kaikille viranomaisille. Lisäksi eri virastoilla voi olla toiminnasta johtuvia erityistarpeita, joita haastateltujen mukaan tilojen suunnitteluvaiheessa oli kartoitettu, mutta käytännössä niitä ei ollut kaikilta osin toteutettu. Virastoissa ei pidetty tarkoituksenmukaisena, että suunnittelun yhteydessä luodaan kenties turhiakin odotuksia, jos yhteinen konseptiratkaisu ei niihin kuitenkaan taivu.

Sekä Lahdessa että Lappeenrannassa niin viranomaisia kuin asiakkaita on hämmäntänyt se, että yhteisistä tiloista huolimatta virastojen aukioloajat voivat poiketa toisistaan huomattavasti. Lisäksi osa toimijoista ottaa asiakkaita vastaan ajanvarauksella ja osa ilman ajanvarausta. Jos asiakas haluaa samalla käynnillä hoitaa asioitaan useamman viraston kanssa, edellyttää se etukäteen eri viranomaisten aukioloaikojen selvittämistä. Tiedon löytäminen voi kuitenkin olla hankalaa, jos asiakas ei esimerkiksi käytä internetiä. Aukioloaikojen perusteita on määriteltäviä niin sanotussa palvelulaissa (728/2021), lain perusteella annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1203/2022) sekä näiden pohjalta laaditussa valtiovarainministeriön ohjeessa<sup>20</sup>, joita eri viranomaiset tulkitsevat itsenäisesti. Valtiovarainministeriön mukaan ongelma on tunnistettu, mutta tässä vaiheessa toiveena vain on, että keskeisimmät toimijat yhdenmukaistaisivat aukioloaikansa keskenään. Koordinaatiota kuitenkin hankaloittaa vielä se, että osa toimijoista voi mukauttaa aukioloaikojaan paikallisesti, kun taas osa linjaa niistä valtakunnallisesti. Yhteisissä palvelupisteissä varsinaisia virastokohdittaisia aukioloaikoja täydentää aulapalvelu, joka on avoinna normaalin



Toisistaan poikkeavat aukioloajat aiheuttavat hämmennystä.

virastotyöajan mukaisesti. Aulapalvelusta on saatavilla esimerkiksi erilaisia lomakkeita, jotka voi myös jättää siihen viranomaisten käsiteltäväksi.

Lahdessa ja Lappeenrannassa kokeiluna käynnissä olleet yhteinen asiakaspalvelun koordinaatio sekä erityisesti aulatiloiissa työkentelevien palveluneuvojien rooli on koettu asioinnin sujuvuuden kannalta erittäin tarpeellisina. Palveluneuvojat ovat paikalla koko aukioloajan, jolloin he antavat yleistä neuvontaa ja esimerkiksi opastavat löytämään oikean lomakkeen tai ottavat asiakirjoja vastaan, mikä usein riittää palvelupisteessä asioivan asiakkaan tarpeen täyttämiseksi. Esimerkiksi Lappeenrannassa toteutetun seurannan perusteella noin neljännes rekisteröidyistä asiointikäynneistä on hoiutunut pelkästään palveluneuvojien tuella, jolloin muun asiakaspalvelun tarve on vastaavasti vähentynyt. Samalla palveluneuvojien olemassaolo on jo sinänsä parannus käyntiasioinnin yhteydessä saatavaan palveluun, koska vastaavaa ihmiskontaktia ei tyypillisesti ole ollut aiemmin tarjolla.

Yleisenä kokemuksenaan haastatellut viranomaisten edustajat toivat esiin, että vaikka viranomaisilla on yhteinen asiakaspalvelu ja ne toimivat yhteisissä tiloissa, toimivat ne käytännössä toisistaan erillisinä ja jokaisella on omanlaisensa identiteetti. Yhteisten tilojen vaikutukset asiakkaan palveluketjujen kehittämiseen ovat ainakin vielä toistaiseksi olleet varsin teoreettisia. Tiiviimpi yhteistyö vaatisi esimerkiksi laajempaa tietojen jakamista viranomaisten kesken, mihin liittyviä rajoitteita yhteiset tilat eivät kuitenkaan ole suoraanaisesti muuttaneet tai helpottaneet.

Tarkastushaastatteluissa viranomaisten edustajat suhtautuivat palvelu- ja toimitilaverkkohankkeeseen kokonaisuutena positiivisesti. Haastatteluissa tuotiin kuitenkin esiin, ettei hankkeessa annettuja palautteita ole kaikilta osin huomioitu seuraavien kohteiden suunnittelussa, koska ensimmäisten kohteiden kanssa samoja ongelmia tuntuu olleen niissäkin. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että tunnistetut ongelmakohdat otetaan työn alle ja niihin pyritään löytämään ratkaisuja, jotta yhteisten palvelupisteiden muodostama kokonaisuus ja konsepti olisivat mahdollisimman toimivia niin asiakkaiden kuin henkilöstön kannalta.



Palveluneuvojilla on tärkeä rooli.

## 4 Onko digiasioinnin tuki järjestetty siten, että se vastaa asiakkaiden tarpeita?

Digituki on sekä asiointiin että asiointissa tarvittaviin laitteisiin liittyvää tukea. Viranomaisilla on velvollisuus tarjota tukea omien palvelujensa käytössä, mutta esimerkiksi laitteiden käytön yleinen neuvonta ei kuulu viranomaisten tehtäviin. Läheiset ovat suurin digitukea antava ryhmä, ja myös järjestöillä on digituen tarjoajana merkittävä rooli.

Digituen alueellisia verkostoja on aiempina vuosina luotu ja kehitetty valtiovarainministeriön koordinoimissa hankkeissa, mutta hankkeiden ja tuen loputtua alueelliset verkostot ovat pääosin hiipuneet. Meneillään oleva palvelu- ja toimitilaverkkouudistus tarjoaisi kuitenkin mahdollisuuden järjestää alueellinen digituen koordinaatio aiempaa pysyvämmällä tavalla.

### 4.1 Digituen sisältö, tarve ja toimijat ovat hyvin moninaisia

Digituki on sekä asiointiin että laitteisiin liittyvää tukea

Digiasointiin tarjottavaa tukea, eli lyhemmin digitukea, määriteltiin käsitteenä valtiovarainministeriön asettamassa AUTA-hankkeessa vuosina 2016–2017.<sup>21</sup> Alla oleva Digi- ja väestötietoviraston nykyään esittämä määritelmä perustuu AUTA-hankkeessa tehtyyn työhön.

Digituki on sähköiseen asiointiin sekä palveluiden ja laitteiden käyttöön annettavaa tukea. Digituen tarkoituksena on auttaa asiakasta käyttämään laitteita ja asioimaan sähköisissä palveluissa itsenäisesti ja turvallisesti. Digituen muotoja ovat etätuki, lähituki ja koulutukset. Digituen sisältö voi vaihdella; se voi olla esimerkiksi sähköisen asioinnin opastamista, sovellusten asentamista tai sovellusten ja palvelujen käyttöönotossa neuvomista.<sup>22</sup>



Tarkastuksessa digituen sisältöä ja muotoja hahmotettiin taulukossa 2 esitetyn jaottelun mukaisesti. Tarkastelussa on erotettu laitteisiin ja niiden yleiseen käyttöön liittyvä tuki sekä viranomaisasiointiin liittyvä digituki, koska ne ovat jossain määrin eriluonteisia. Jaottelu ei kuitenkaan ole täysin vakiintunut eikä yksiselitteinen, ja rajanveto tukimuotojen välillä voi olla toisinaan hankalaa.

Taulukko 2: Digituen kohteet ja pääasialliset tarjoajat

Digituen kohde	Tuen tarjoaja
Laitteet ja niiden yleinen käyttö; esim. sovellusten ja päivitysten asentaminen, tiedonhaku ja sähköpostin käyttö	Omat läheiset sekä yleisen digituen toimijat, kuten kirjastot ja erilaiset järjestöt
Asiointi viranomaisten kanssa; esim. erilaisten asioiden vireille saattaminen viranomaisten digitaalisissa palveluissa	Kukin viranomainen omien palvelujensa osalta

Digi- ja väestötietoviraston tuottaman digitaitoraportin mukaan läheiset ovat selkeästi suurin digitukea antava ryhmä.<sup>23</sup> Selvityksen mukaan haasteena kuitenkin on, että muut digituen muodot tunnetaan huonosti, niitä ei löydetä eikä osata myöskään vaatia. Erityisen ongelmalliseksi tilanne muodostuu silloin, jos lähiomaisia tai muita läheisiä ei ole tai he eivät pysty antamaan tukea. Viranomaisten tuottamien palvelujen osalta tarkastuksessa tuli lisäksi esiin, että tarjolla oleva digituki ei välttämättä vastaa asiakkaan tarpeita, jolloin asiakas joutuu etsimään asiointiin liittyvää tukea sellaisilta tahoilta, joille asiointin tukeminen ei lähtökohtaisesti kuulu. Esimerkiksi digitukea antavat järjestöt kertoivat, että niihin tukeudutaan usein juuri sen vuoksi, että viranomaiselta tai mistään muualta ei ole saatu tukea.

### Digitukeen liittyvä lainsäädäntö ei ole kaikilta osin selkeää

Valtiovarainministeriössä digitukeen liittyvää lainsäädäntöä on selvitetty muun muassa edellä mainitussa AUTA-hankkeessa sekä uudelleen vuosina 2020–2023 käynnissä olleessa digitalisaation edistämisen ohjelmassa.<sup>24</sup> Selvitysten mukaan keskeisimpiä digitukeen liittyviä lakeja ovat hallintolaki (434/2003) ja digipalvelulaki (306/2019). Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Digipalvelulain 5 §:ssä on puolestaan säädetty viranomaiselle velvollisuus julkaista digitaalisessa palvelussa yhteystieto, josta jokaisella on mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen

palvelun käyttämiseksi. Digipalvelulain esitöissä (HE 60/2018 vp) on lisäksi tältä osin todettu, että säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että jokaisella viranomaisella on järjestetty riittävä tuki digitaalisten palvelujen käyttöön ja sitä tarjotaan aktiivisesti hallinnon asiakkaille.

Digitalisaation edistämisen ohjelman yhteydessä tehdyssä lainsäädäntöselvityksessä valtiovarainministeriö on todennut, että huolimatta erityisesti hallintolain ja digipalvelulain säädöksistä viranomaisen tehtäviin ei kuitenkaan hallinnon yleislainsäädännön nojalla sisälly digituen antaminen sen laajassa merkityksessä. Viranomaisen on neuvottava omien digitaalisten palvelujensa käytössä, mutta tuen antaminen ei ulotu esimerkiksi laitteiden käytön opastukseen tai muutoin laajempaan digituen tarjoamiseen, joka ei kohdistu viranomaisen omiin digitaalisiin palveluihin. Koska digitukea ei ole määritelty lainsäädännössä, ei millään taholla ole velvoitetta tarjota digitukea yhteiskunnassa sen kaikissa muodoissaan.

Tarkastuksessa kävi ilmi, että digituen lainsäädännöllinen perusta koetaan sekä viranomaisten että muiden toimijoiden taholta vaihtelevassa määrin epäselvänä. Epäselvyyttä liittyy erityisesti digituen järjestämisvastuuseen sekä tarjottavan tuen laajuuteen. Myös tarkastusvirasto näkee asian osin epäselvänä, koska viranomaisilla on velvollisuus tarjota omiin palveluihinsa liittyvää tukea, mutta lainsäädännössä ei ole tarkemmin määritelty, mitä digituen tulisi sisältää ja mitkä ovat esimerkiksi tuelle asetetut minimivaatimukset. Toisaalta tarkastusvirasto ei kuitenkaan pidä lainsäädännön mahdollisia puutteita digituen kannalta kaikkein keskeisimpänä haasteena, koska lainsäädäntö ei nykytilassakaan esimerkiksi estä tuen tarjoamista ja siihen liittyvää yhteistyötä.

## Merkittävä osa digituesta tuotetaan vapaaehtoistyönä

Tarkastuksessa kävi selkeästi ilmi, että merkittävä osa kansalaisille tarjottavasta digituesta tuotetaan järjestöjen ja niiden koordinoiman vapaaehtoistyön avulla. Erityisesti ikääntyneille tarjottavassa digituessa järjestöillä on jo suhteellisen pitkä, yli kymmenen vuoden taakse ulottuva historia. Vapaaehtoistyö on viranomaisten kannalta hyvin edullinen tapa järjestää digitukea, mutta tarkastuksessa kuultujen näkemysten mukaan siihen sisältyy tyypillisiä järjestötyöhön liittyviä haasteita. Järjestöjen rahoitus ja toiminnan jatkuvuus voi olla hyvin riippuvaista niille myönnettävistä valtionavustuksista, ja vapaaehtoisia voi myös olla vaikea saada sitoutumaan toimintaan pitkäjänteisesti. Toisaalta hyvinä puolina nähtiin esimerkiksi se, että vapaaehtoisten kautta annettava tuki on tyypillisesti vertaistukea, jolloin eri osapuolet voivat ymmärtää toisiaan paremmin kuin siinä tapauksessa, että tukea tuottaisi viranomainen.



Kenelläkään ei ole kokonaisvastuuta digituen tarjoamisesta.

Tarkastuksessa kuultujen digitukea tuottavien toimijoiden mukaan digituen tarpeet ja tarvitsijat voivat käytännössä olla hyvin moninaisia. Keskustelu painottuu helposti ikäihmisiin, mutta todellisuus on paljon kirjavampi. Usein tilanne on sellainen, että asiakkaalla on laitteet ja tunnukset, mutta ei edellytyksiä käyttää niitä. Useat haastatellut kertoivat, että erityisesti laitteisiin liittyvässä tuessa on suurempi kysyntä kuin digipalveluihin liittyvässä asiointissa. Jos tukea kuitenkin tarvitaan myös asiointiin, korostuvat silloin erityisesti pankki- ja terveyspalvelut. Tunnistautumisratkaisujen osalta haastatteluissa tuotiin esiin, että niihin voi aluksi liittyä haasteita, mutta harvemmin enää sen jälkeen, kun välineet on saatu käyttöön. Lisäksi kotiin saatava digituki on tärkeää, koska kaikki eivät pääse opastuspaikoille. Digituen kerrottiin myös olevan pitkälti asenne- muokkausta ja rohkaisua.

Digituen toimijat pitivät olennaisena, että tuen avulla pääsee asioimaan. Digituen tavoitteena on, että asiakas osaa jatkossa itse asioida tarvitsemisinaan digipalveluissa. Järjestöt kertoivat noudattavansa toiminnassaan Digi- ja väestötietoviraston laatimia digituen eettisiä periaatteita<sup>25</sup>, joita pidettiin yleisesti hyvinä ja hyödyllisinä. Periaatteissa on määritelty, mitä digituki voi erityisesti asiointin osalta sisältää ja mitä ei. Haastatteluissa nousi myös esiin toive siitä, että digipalveluissa olisi käytettävissä kokeilu ympäristöjä tai -tunnuksia, jotta harjoittelussa ei aina tarvitsisi käyttää oikeita tunnuksia tai katsoa asiakkaan oikeita tietoja.

Tarkastusvirasto näkee järjestöt mahdollisuutena järjestää digitukea tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti erilaisille kohderyhmille varsinkin, kun järjestöillä on jo nykytilanteessa merkittävä rooli digituen tarjoajina. Digituen järjestäminen ei voi kuitenkaan olla kokonaan vapaaehtoistyön varassa. Järjestöjen tuottamassa digituessa on myös suurta alueellista vaihtelua, mikä tekee digituen saamisesta osin sattumanvaraista ja asettaa eri alueilla asuvat kansalaiset eriarvoiseen asemaan.

## Kirjastoilla ja Kansalaisneuvonnalla on digituessa oma roolinsa

Tarkastuksessa tuli esiin, että kirjastoilla on julkisen hallinnon osalta yleisen digituen tarjoajana merkittävä rooli. Rooli on hyvin luonnollinen, koska esimerkiksi tiedonhaun tukeminen on kirjastojen ydinaluetta. Kirjastoja edustaneen tahon mukaan kirjastojen digitukeen on kuitenkin saattanut kohdistua jopa ylisuuria odotuksia, ja kirjastoista saatetaan tulla kysymään mitä tahansa digilaitteisiin tai -asiointiin liittyvää tukea. Kirjastot ovat olleet mukana digituen kehittämisessä alkuvaiheista asti, ja yleisten kirjastojen neuvosto



Digituen eettinen ohjeistus määrittelee tuen antajan ja saajan velvollisuuksia.

antoi vuonna 2019 suosituksen kirjastojen asiakaspalvelussa tarvittavista digitaidoista ja digituen antamisesta kirjastoissa. Suosituksen mukaan kirjastot auttavat omien palvelujen käytössä ja muiden palvelujen äärelle. Lisäksi kirjastot tarjoavat tiloja yhdessä muiden toimijoiden, kuten järjestöjen, kanssa toteutettaville koulutuksille ja opastuksille.

Digi- ja väestötietoviraston yhteydessä toimiva Kansalaisneuvonta-palvelu auttaa kansalaista löytämään oikean viranomaisen tai palvelun asiansa hoitamiseen. Neuvontakanavia ovat puhelin, chat, verkosta löytyvä yhteydenottolomake ja tekstiviesti. Palvelussa ei ole mahdollista saada vireille viranomaisasioita, vaan se ohjaa oikean viranomaisen luokse. Kansalaisneuvonnan mukaan se pyrkii ensisijaisesti ohjaamaan asiointia sähköisiin palveluihin, mutta jos se ei ole mahdollista, pyritään siinä tapauksessa löytämään vaihtoehtoinen asiointitapa. Kansalaisneuvonta antaa myös Suomi.fi-palveluihin liittyvää käyttäjätukea. Kansalaisneuvonnan yleisenä haasteena on palvelun heikko tunnettuus, vaikka palvelu on perustettu jo vuoden 2013 lopussa.

## Viranomaiset neuvovat omien palvelujensa käytössä

Tarkastuksen yhteydessä toteutetussa kyselyssä 90 prosenttia vastanneista organisaatioista oli tunnistanut, että osa heidän asiakkaitaan tarvitsee tukea digiasiointiin. Kolme neljäsosaa vastaajista myös katsoi, että heidän organisaationsa tarjoaa asiakkailleen näiden tarvitseman tuen.

Tarkastuksessa haastatellut viranomaiset toivat esiin, että digipalvelulaki on sinänsä selkeä ja velvoittaa viranomaisia tuottamaan omiin palveluihinsa liittyvää neuvontaa ja tukea. Kun asiointi siirtyy yhä enemmän digipalveluihin, myös digituki on usein osa muuta palveluneuvontaa, eikä sitä oikein voi edes erottaa muusta asioinnista ja asiakaspalvelusta. Samalla kuitenkin todettiin, ettei viranomaisilla ole aikaa ja resursseja esimerkiksi laitteiden käyttöön liittyvään opastukseen. Haastatellut viranomaiset korostivat myös sitä, että henkilöstöllä tulee olla riittävät digitaidot, jotta he osaavat opastaa asiakkaita palvelujen käytössä. Lisäksi tuotiin esiin se näkökulma, että digituki ei ole ainoastaan tukea, vaan sillä voi olla myös aktiivisempi rooli asiakasohjauksessa. Esimerkkinä mainittiin tapaus, jossa aktiivisella ja käyttäjien luokse jalkautuneella tuella oli saatu sähköisen asiointin osuus nousemaan huomattavasti verrattuna aiemmin laajalti käytettyyn paperilomakkeeseen.



Kansalaisneuvonnalla pyritään ohjaamaan oikeisiin palveluihin.



Digituki on usein osa muuta neuvontaa.

## 4.2 Digituen alueelliset verkostot ovat hiipuneet, kun koordinoivaa tahoja ei ole ollut

Alueellisia verkostoja ensin luotiin, mutta sitten niiden tuki lopetettiin

Vuosina 2016–2017 käynnissä olleessa AUTA-hankkeessa toteutettiin alueellisia digituen kokeiluja yhteensä 15 eri kohteessa. Sen jälkeen kehittäminen jatkui vuonna 2018 ensin pilotointina viidellä alueella, ja vuonna 2019 alueellinen koordinaatio laajeni 14 maakuntaan. Tehtävää hoidettiin maakuntien liitoissa, joille valtiovarainministeriö myönsi valtionavustusta. Esimerkiksi vuoden 2019 tukihaussa digituen alueelliseen kehittämiseen oli varattu 2,4 miljoonaa euroa ja vuonna 2020 3,3 miljoonaa euroa. Tuki päättyi vuoden 2021 loppussa, ja vuoden 2022 alusta digituen valtakunnallinen koordinaatio määriteltiin Digi- ja väestötietoviraston tehtäväksi. Digi- ja väestötietovirasto on sen jälkeen ylläpitänyt valtakunnallista digitukiverkostoa, ja virasto on esimerkiksi järjestänyt erilaisia tilaisuuksia ja tuottanut tukimateriaalia verkoston käyttöön. Työn taustaksi valmistui myös vuonna 2022 digituen malli, joka kehitettiin tuolloin käynnissä olleessa digitalisaation edistämisen ohjelmassa.

Tarkastuksessa toteutetussa kyselyssä viranomaisille esitettiin väittämä, jonka mukaan valtakunnallisesta digitukiverkostosta on hyötyä organisaation oman digituen kehittämisessä. Vain vajaa kolmannes vastaajista oli väittämän kanssa samaa mieltä, ja lähes puolet vastaajista ei osannut ottaa väittämään kantaa. Tulos kuvaa hyvin niitä näkemyksiä, joita tarkastusvirastolle esitettiin myös haastattelujen yhteydessä.

Tarkastushaastatteluissa tuotiin esiin, että alueelliset digituen verkostot käytännössä kuolivat tai vähintään hiipuivat sen jälkeen kun alueille myönnetty tuki loppui ja valtakunnallinen kehittäminen ja koordinaatio siirtyi Digi- ja väestötietovirastolle. Tarkastuksessa kuultujen näkemysten mukaan keskeisenä syynä tähän on ollut se, että verkostot eivät pyöri itsekseen, ja mikään taho ei pääsääntöisesti ole ottanut verkostojen vetovastuuta. Joillain alueilla, kuten Pohjois-Karjalassa, alueellinen verkostotyö on jatkunut, mutta sielläkään vetovastuu ei ole ollut itsestäänselvää. Tarkastuksessa tuli myös esiin, että joillain alueilla verkostoja on yritetty käynnistää uudelleen, mutta se on ollut jossain määrin hankalaa, kun eri tahoja on ollut vaikea motivoida siihen mukaan. Haastatteluissa kuultujen näkemysten mukaan erityisesti pienemmillä paikkakunnilla alueellinen verkostotoiminta olisi tärkeää, koska sitä kautta toimijat saisivat tukea ja vahvistusta omalle toiminnalleen.



Verkostot eivät toimi itsekseen, vaan ne vaativat aktiivisen vastuutahon.

Kaiken kaikkiaan digituen koordinaatiosta esitettiin tarkastusvirastolle kommentteja, että se ei nykytilassa tunnu kuuluvan oikein kenellekään. Digi- ja väestötietoviraston tuottamia materiaaleja ja tukea pidettiin sinänsä hyödyllisinä, mutta ne eivät kuitenkaan korvaa alueellista ja paikallista yhteistyötä. Valtakunnallisen ja paikallisen tason välistä puuttuu nyt tavallaan yksi taso, joka yhdistäisi alueella toimivat viranomaiset, mukaan lukien kunnat ja hyvinvointialueet, joilla on pääosin yhteinen asiakaskunta. Usean eri selvityksen mukaan digituen yleinen ongelma on sen löydettävyys, jota voitaisiin paremmalla yhteistyöllä kehittää. Viime kädessä kaikki erityisesti lähitukena annettava digituki on aina paikallista. Jos edes viranomaisilla ei ole kattavasti tietoa siitä, mistä erilaista digitukea on saatavilla, on tiedon ja tuen löytäminen varmasti kansalaisille vielä hankalampaa. Koordinaation puute näkyy myös siinä, että digituen alueellisessa tarjonnassa on merkittäviä eroja. Esimerkiksi Helsinki ja Oulu ovat panostaneet digituen toimintamalleihin, mutta samaan aikaan on myös alueita, joissa tukea ei ole juurikaan saatavilla.



Parempi yhteistyö voisi parantaa digituen löydettävyyttä.

## Palvelu- ja toimitilaverkkoa ja digitukea on kehitetty toisistaan erillään

Valtiovarainministeriössä on tunnistettu digituen alueellisen koordinaation tarve jo AUTA-hankkeessa ja sitä seuranneissa alueellisissa kokeiluissa, piloteissa ja alueellisen tuen hankkeissa. Tästä huolimatta ministeriö ei ole määritellyt, kenelle alueellinen koordinaatio pysyvästi kuuluisi, vaan se on ainoastaan antanut valtakunnallisen koordinaatiotehtävän Digi- ja väestötietovirastolle.

Valtiovarainministeriössä oli havaittu vuonna 2021 käynnissä olleen digitalisaation edistämisen ohjelman yhteydessä, että digituen vakiinnuttamisella ja tuolloin käynnistymässä olleella palvelu- ja toimitilaverkkouudistuksella on selkeästi yhteneviä tavoitteita. Ohjelmassa tehdyn selvitystyön mukaan tulevaisuuden käyntiasioinnissa painottuvat monikanavainen palvelu, digituki ja etäpalvelu. Lisäksi selvitystyössä oli tuotu esiin, että resurssien käytön sekä valtion talousarvion näkökulmasta hankkeiden yhteneväisiä tavoitteita olisi tarpeen tarkastella tarkemmin ja tarvittaessa yhdistää niiden toteuttaminen. Yhdistämistä ei kuitenkaan ole käytännössä tehty muun muassa toimitilahankkeen keskeneräisyyden vuoksi, vaan ministeriö on jatkanut toteutusta toisistaan erillisinä hankkeina ja tehtävinä. Valtiovarainministeriön mukaan hankkeiden kesken on kuitenkin käyty jatkuvaa vuoropuhelua ja ministeriössä on nähty, että digituen toimintamalli on mahdollista yhdistää toimitilaverkkouudistukseen myöhemmässä vaiheessa, kun uudistuksen täytäntöönpano on viety pidemmälle.

Tarkastushavaintojen perusteella tarkastusvirasto katsoo, että digituen alueellisen koordinaation tarve on ilmeinen ja se olisi syytä ratkaista käynnissä olevan palvelu- ja toimitilaverkkouudistuksen yhteydessä. Yhteisistä palvelupisteistä on jo saatavilla asiointiin liittyvää digitukea. Ensimmäisinä toteutetuissa kohteissa on lisäksi jo toteutettu digituen alueellisia kartoituksia, mutta hankkeessa ei kuitenkaan ole nähty tarpeelliseksi ottaa laajempaa vastuuta alueellisesta digituen koordinaatiosta.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan yhteiset palvelupisteet olisivat luonteva paikka digituen alueelliselle koordinaatiolle. Se ei tarkoita, että viranomaisten tulisi itse tarjota esimerkiksi laajempaa digitukea, mutta niiden tulisi varmistaa, että digitukea on alueellisesti ja paikallisesti saatavilla ja että siitä myös viestitään riittävästi. Yhteisissä palvelupisteissä tarjolla olevan digituen lisäksi muita digituen tuottajia voisivat edelleen olla muun muassa kunnat sekä erilaiset järjestöt, jotka ovat jo tähänkin asti tarjonneet tukea.

Koordinaatiotehtävä vaatisi jossain määrin lisäresursointia, mutta toisaalta se voitaisiin mahdollisesti yhdistää esimerkiksi yhteisen asiakaspalvelun koordinaatioon, jota on jo kokeiluluonteisesti toteutettu. Tällöin lisäresurssien tarve ei todennäköisesti olisi kovin merkittävä. Koordinaation selkeyttämisen tavoitteena tulisi olla digituen löydettävyyden, alueellisen tarjonnan ja saatavuuden ja sen myötä yhdenvertaisuuden parantaminen. Panostamalla digitukeen voidaan myös edistää digitaalisten palveluiden käyttöastetta ja digiasioinnin ensisijaisuutta.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto katsoo, että Digi- ja väestötietoviraston roolina voisi edelleen hyvin olla valtakunnallinen digituen koordinaatio ja kehittäminen, jota on tarkastushavaintojen mukaan pidetty hyödyllisenä. Digituen kehittämisessä virasto voisi jatkossa nähdä keskeisinä kumppaneinaan edellä mainitut alueellista digituen tarjontaa koordinoivat tahot, jos niitä syntyy kattavasti. Lisäksi keskeisiä kumppaneita voisivat olla myös valtakunnallisesti toimivat järjestöt, jotka omalta osaltaan tuottavat tai koordinoivat digitukipalveluita. Tarkastusvirasto näkee, että tämän tyyppinen yhteistyön kohdentaminen voisi helpottaa Digi- ja väestötietoviraston toimintaa, kun se voisi keskittyä tiettyjen toimijoiden tukemiseen sen sijaan, että sen tarvitsisi koordinoida kaikkea mahdollista digitukeen liittyvää. Toimintamallin muutos edellyttäisi kuitenkin sitä, että valtiovarainministeriö ensin määrittelee digituen alueellisen koordinaatiovastuun esimerkiksi siten kuin tarkastusvirasto edellä ehdottaa.



Yhteiset palvelupisteet olisivat luonteva paikka alueelliselle digituen koordinaatiolle.

# Liite: Miten tarkastettiin

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

## Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena oli pyrkiä varmistamaan, että samalla kun hallinnossa ja yhteiskunnassa edistetään digiasiointia, huomioidaan myös se, että tarjolla on toimivia asiointikanavia myös niille, jotka eivät eri syistä johtuen pysty käyttämään digipalveluita tai tarvitsevat tukea digiasiointiin.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, kehitetäänkö viranomaisasioinnin kanavia tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti, miten viranomaiset järjestävät erityisesti digiasioinnille vaihtoehdoisen asioinnin ja millaista tukea digiasiointiin on tarjolla.

Tarkastus pyrki tuottamaan tietoa, joka tukee viranomaisasioinnin ja eri asiointikanavien kehittämistä sekä kehittämiseen liittyvää päätöksentekoa. Tietoa hyödyntäviä tahoja ovat omien rooliensa mukaisesti eduskunta, ministeriöt sekä omista asiointipalveluistaan tai niiden valvonnasta vastaavat viranomaiset.

## Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen pääasiallisina kohteina oli viisi ministeriötä ja kaksi virastoa, joille myös tarkastuksen aloituskirje kohdistettiin. Näitä olivat valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö, Digi- ja väestötietovirasto sekä Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Kyseisten ministeriöiden katsottiin liittyvän erityisellä tavalla viranomaisten asiointikanavien kehittämiseen. Virastotasolla Digi- ja väestötietovirasto oli tarkastuksen kohteena erityisesti siksi, että virastolla on valtakunnallinen digituen koordinaatiovastuu. Etelä-Suomen aluehallintovirasto puolestaan valvoo digitaalisille palveluille asetettujen saavutettavuusvaatimusten toteutumista, minkä vuoksi sen katsottiin liittyvän tarkastusaiheeseen vähintään epäsuorasti. Tarkastuksen tiedonhankinta ulottui lisäksi kaikkien muidenkin hallinnonalojen asiointipalveluja tuottaviin viranomaisiin sekä hyvinvointialueille.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtiovarainministeriöltä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, oikeusministeriöltä, Digi- ja väestötietovirastolta sekä Etelä-Suomen aluehallintovirastolta. Oikeusministeriötä ja työ- ja elinkeinoministeriötä lukuun ottamatta muut antoivat kertomusluonnoksesta lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.



## Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Onko viranomaisten asiointikanavien tarjonta ja kehittäminen kokonaisuutena tarkoituksenmukaista ja tehokasta?

- Kriteerit: Hallinnon asiakkaat saavat tarvitsemansa palvelut eri kanavista siten, että palvelut täyttävät niille asetetut yleiset vaatimukset. Palveluiden tuottaminen on viranomaisten kannalta kustannustehokasta.
- Kriteerien lähteet: hallintolaki (434/2003, 7-8 §), laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (728/2021, 2 §), julkisen hallinnon uudistamisen strategia ja pääministeri Orpon hallituksen ohjelman tuottavuustavoitteet.

Tarkastuskysymys 2: Onko viranomaisasioinnissa saatavilla vaihtoehtoisia asiointikanavia?

- Kriteerit: digiasioinnille vaihtoehtoisia asiointi- ja viestintäkanavia on tarjolla niille, jotka eivät pysty käyttämään digipalveluita.
- Kriteerien lähteet: hallintolaki (434/2003, 7 §), laki valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista (728/2021, 2 §), eduskunnan ja laillisuusvalvojen kannanotot ja pääministeri Orpon hallituksen ohjelma (kohdat 2.5 ja 6.4).

Tarkastuskysymys 3: Onko digiasioinnin tuki järjestetty siten, että se vastaa asiakkaiden tarpeita?

- Kriteerit: Kansalaiset ja oikeushenkilöt saavat digiasiointiin tukea, jos kokevat sitä tarvitsevansa. Tuki on helposti löydettävää ja edesauttaa sitä, että mahdollisimman monet voisivat käyttää digipalveluita.
- Kriteerien lähteet: hallintolaki (434/2003, 8 § soveltaen), laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019, 4-5 § soveltaen) ja pääministeri Orpon hallituksen ohjelma (kohdat 2.5 ja 6.4).

Tarkastuskysymysten ja tiedonhankinnan tukena oli lisäksi myös tarkempia osakysymyksiä. Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa valtiovarainministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä, oikeusministeriöllä, Digi- ja väestötietovirastolla sekä Etelä-Suomen aluehallintovirastolla oli mahdollisuus kommentoida tarkastusasetelmaa ja tarkastuksen kriteerejä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

## Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksessa käytettiin aineistona eri viranomaisten tekemiä tai teettämiä selvityksiä, jotka liittyivät tarkastuskysymyksiin. Viranomaisaineistoon sisältyi myös erilaista hankeaineistoa, kuten hankesuunnitelmia ja hankkeiden loppuraportteja. Lisäksi hyödynnettiin muuta tarkastuksen aikana tunnistettua kirjallista aineistoa, kuten saatavilla olleita tutkimusraportteja.

Tarkastuksen tiedonhankinnassa toteutettiin sähköinen kysely asiointipalveluja tarjoaville valtion viranomaisille sekä hyvinvointialueille. Kyselyn vastausprosentti oli yli 80. Kyselyn lisäksi tarkastuksen aikana tehtiin noin 40 haastattelua, joissa kuultiin valittuja viranomaisia, tiettyjä erityisryhmiä edustavia kansalaisjärjestöjä tai muita sidosryhmiä sekä digituen järjestämiseen tai tuottamiseen osallistuvia tahoja. Analyysimenetelmänä käytettiin laadullista sisällönanalyysia.

## Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 18.3.2024 ja päättyi 10.10.2024. Tarkastuksen tiedonhankinta toteutettiin maalis-kesäkuussa 2024.

## Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tilintarkastaja Tanja Ekroos, johtava tuloksellisuustarkastaja Pälvi Polojärvi ja johtava tuloksellisuustarkastaja Toni Äikäs, joka myös toimi projektipäällikkönä ja esittelijänä. Tarkastusta ohjasi tarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi.

# Viitteet

- 1 Vahva ja välittävä Suomi, Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023.
- 2 Kaikki mukaan digiyhteiskuntaan – Digi arkeen -neuvottelukunnan toimintakertomus 2020–2023, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:16.
- 3 sama kuin viite 1, hallitusohjelman kohdat 2.5 ja 6.4.
- 4 Asettamispäätös VN/36598/2023, 27.3.2024.
- 5 Ensisijaisesti digitaalisen viranomaisviestinnän edistämishjelma, Ohjelmasuunnitelma 28.3.2024, Valtiovarainministeriö.
- 6 Laatusuositus aktiivisen ja toimintakykyisen ikääntymisen ja kestävien palvelujen turvaamiseksi 2024–2027, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:4.
- 7 Digitaalisuus sosiaali- ja terveydenhuollon kivijalaksi, Sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaation ja tiedonhallinnan strategia 2023–2035, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2023:32.
- 8 Selvitys hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteutumisesta 2023, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2024:1.
- 9 Suomi.fi-palvelujen tilanne ja kehitys, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 10/2022.
- 10 Digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksi (DESI) 2022 Suomi, Euroopan komissio.
- 11 Digitaatoraportti 2023, Digi- ja väestötietovirasto.
- 12 Sosiaaliselle syrjäytymiselle altistavien tekijöiden yhteys ikääntyneiden sähköiseen asiointiin: Tuloksia COVID-19-epidemian ensimmäisten aaltojen ajoilta, Tutkimuksesta tiiviisti 60/2021, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- 13 Vanhusasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2024, K 3/2024 vp.
- 14 <https://www.selkeastimeille.fi/>
- 15 Alueellistamisesta alueelliseen läsnäoloon, Strategia alueellistamisen uudistamisesta, Valtiovarainministeriö 2020.
- 16 Julkisen hallinnon uudistamisen strategia, Valtiovarainministeriö 2020.
- 17 Valtioneuvoston periaatepäätös valtion toimitilastrategiaksi, VN/2650/2021.
- 18 Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen valtakunnallinen suunnitelma 2024-2027, Valtioneuvoston päätös 27.3.2024.
- 19 Valtion palvelu- ja toimitilaverkon uudistaminen 2020-luvulla, Väliraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:17.
- 20 Ohje valtion viranomaisten aukiolosta, VN/33597/2023-VM-1.
- 21 Digtuen toimintamalliehdotus, AUTA-hankkeen projektiryhmän loppuraportti, Valtiovarainministeriö 19.12.2017.
- 22 <https://dvv.fi/mita-on-digituki>
- 23 Digitaatoraportti 2023, Digi- ja väestötietovirasto.
- 24 Digitalisaation edistämisen ohjelman loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:37.
- 25 <https://dvv.fi/digtuen-eettinen-ohjeistus>



---

**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)