



3.6.2021

Digi- ja väestötietovirasto

Valtiovarainministeriön kannanotto vuoden 2020 tilinpäätöksestä

Valtiovarainministeriö antaa valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 66 i §:n mukaisen perustellun kannanottonsa Digi- ja väestötietoviraston vuoden 2020 tilinpäätöksestä.

Tilinpäätöskannanoton perustana ovat viraston tilinpäätös, joka sisältää toimintakertomuksen, sekä siitä annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus.

Ministeriön yleisarvio Digi- ja väestötietoviraston tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta on **tydyttävä** (asteikko: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, heikko).

Virasto on saavuttanut sille tulossopimuksessa 2020 asetetut tulostavoitteet osittain. Haastavasta toimintavuodesta huolimatta virasto on onnistunut erinomaisesti monien tärkeiden tavoitteiden saavuttamisessa. Virasto on saavuttanut hyviä tuloksia sähköisen asioinnin tukipalvelujen käytössä. Koronaepidemiavuonna tapahtunut julkisen hallinnon sähköisen asioinnin merkittävä lisääntyminen toi vetoapua käyttöönottoihin, joihin virasto kykeni vastaamaan nopeasti ja toimintavarmasti.

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksessa ei ollut virastolle huomautettavaa.

1. Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta

Toiminnan tuloksellisuus on kehittynyt Digi- ja väestötietovirastoa edeltäneissä Väestörekisterikeskuksessa, maistraateissa ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikössä jo aiempina vuosina, mutta kehitys on vaihdellut merkittävästi palvelutuotannon eri osien välillä. Syynä tähän on ollut palvelujen digitalisoinnin eritahtinen edistyminen virastoissa. Yksi uuden viraston rakentamisen tavoitteista olikin juuri luoda palveluille valtakunnalliset palveluprosessit ja laajentaa digitalisaatiota systemaattisesti kaikkien palvelutuotantoon.

Vuosi 2020 oli viraston ensimmäinen toimintavuosi. Tuloksellisuuden kehitystä verrattaessa on huomioitava uuden organisaation käynnistyminen sekä merkittävät toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Koronaepidemiolla oli merkittävä vaikutus viraston toimintaan. Viraston käyntiasiointi siirrettiin maaliskuussa nopealla aikataululla pääsääntöisesti ajanvarauksella tarjottaviin käyntiaikoihin. Asiakkaita ohjattiin entistä määrätietoisemmin sähköisen asioinnin ja puhelinasioidinnin kanaviin. Viraston päätöksissä siirryttiin käyttämään pääsääntöisesti sähköistä allekirjoitusta ja henkilöstö määrättiin lähtökohtaisesti etätöihin.

Koronasta aiheutuneella yhteiskunnan taloudellisen toimeliaisuuden vähenemisellä oli merkittävä vaikutus viraston maksullisten palveluiden tulokertymään ja virasto joutui sopeuttamaan ostopalveluiden käyttöä noin 5,5 miljoonaa euroa suunnitellusta. Sopeutustoimia ei kohdistettu henkilöstöön.

Virastossa käynnistyivät uudet valtakunnalliset palveluprosessit ja viraston palvelutuotantoon liittyviä toimintatapoja yhdenmukaistettiin. Siirtymä paperivaltaisesta asiankäsittelystä digitaaliseen asiankäsittelyyn on käynnistetty, mutta se tulee jatkumaan vielä vuosia eteenpäin.

Viraston tuloksellisuus on vuoden 2020 aikana kehittynyt vaihtelevasti; palveluiden käyttötavoitteet ovat ylittyneet, kun taas asioiden käsittelyajat ovat monelta osin pidentyneet. Erityisesti holhustoimi- ja rekisteripalvelut ovat ruuhkautuneet merkittävästi.

Ruuhkaantumisen keskeisenä syynä on ollut työvaiheiden lisääntyminen, kun vielä paperitse vireille tulevia asiakirjoja joudutaan siirtymävaiheen aikana skannaamaan ja tallentamaan sähköisiin taustajärjestelmiin, mikä toisaalta mahdollistaa valtakunnalliset työjonot ja asiankäsittelyn tasaamisen valtakunnallisesti.

Ministeriön näkökulmasta tilanne alkaa ruuhkautuneissa palveluissa olla kriittinen kansalaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta. Tilanteen johdosta tehdään esitys lisäresurssien hankkimiseksi ruuhkien purkuun. Ministeriö kuitenkin korostaa, että vaikka ruuhkat saataisiin lisäresurssien avulla purettua, viraston tulee kohdistaa vakavaa huomiota palveluprosessien kehittämiseen ja digitalisointiin muun muassa VAAKA-hankkeessa, jotta tilanne saadaan hallintaan myös tulevaisuuden osalta.

Virasto on ministeriön näkemyksen mukaan saavuttanut toimintavuoden aikana hyviä tuloksia muun muassa sähköisen asioinnin tukipalvelujen käytössä. Pandemiavuonna tapahtunut julkisen hallinnon sähköisen asioinnin merkittävä lisääntyminen toi vetoapua käyttöönottoihin, joihin virasto kykeni vastaamaan nopeasti ja toimintavarmasti, mikä oli erinomainen ja laajaa kiitosta laajemminkin julkishallinnossa saanut saavutus.

1.1. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Virasto saavutti osittain toimintavuodelle asetetut vaikuttavuustavoitteet.

Kansalaisten ja yritysten asiointi julkishallinnon kanssa on entistä sujuvampaa ja asiakaslähtöisempää: Tavoite asiakkaiden antamalle yleisarvosanalle palveluista oli 3,0 (asteikko 1-4) ja toteuma oli 2,7. Parannettavaa on erityisesti palautteisiin reagoinnin nopeudessa (toteuma 2,5). Tavoite palvelukuvatutkimuksen (nykyisin mainetutkimus) kokonaisarvosanalle oli 8,0. Toteuma oli 7,9. Parannettavaa on erityisesti asiakaslähtöisyydessä ja työnantajamielikuvassa.

Tavoitetasoa alempien tulosten lisäksi asiakastyytyvyyden mittauksen järjestelmällisyys, laajuus ja kattavuus eivät täytä ministeriön odotuksia ja vuoden 2020 tulossopimuksessakin sovittuja asiakaskokemuksen johtamisen kehittämistavoitteita.

Luottamus ja oikeusturva vahvistuvat yhteiskunnassa: Tavoite asiakkaiden antamalle arvosanalle palveluiden toimintavarmuudesta ja luotettavuudesta oli 3,5. Toteuma oli 2,9. Kriittisten palveluiden käytettävyydestä tavoitteet ylittiin lukuun ottamatta Suomi.fi-viestejä, jossa tavoitetasosta jäätiin niukasti.

Digitaaliset palvelut lisäävät tietojen hyödyntämistä ja tehostavat julkishallinnon toimintaa: Yhä useammat kansalaiset ottivat Suomi.fi-viestit-palvelun käyttöönsä vuoden aikana (yhteensä 0,5 miljoonaa käyttäjää), mutta asetetusta tavoitteesta jäätiin kuitenkin selvästi. Suomi.fi-tunnistustapahtumien määrä kasvoi kertomusvuonna poikkeuksellisen voimakkaasti (54 prosenttia) ja tavoite ylittyi. Koronaepidemia vauhditti sähköisten asiointipalvelujen käyttöä kokonaan uusissakin käyttötapauksissa. Väestötietojärjestelmän rajapintapalvelun käytön kasvu oli niin ikään kertomusvuonna poikkeuksellisen voimakasta (65 prosenttia) ja ylitti asetetun tavoitteen.

Vaikuttavuutta kehittävinä toimina virastossa käynnistyi monikanavaisen asiakaspalvelumallin suunnittelu, jonka avulla asiointia pystytään johtamaan ohjatusti. Kansalaisneuvonta aloitti toimintavuonna korona-infon monikanavaisesti. Lisäksi elämäntapahtumiin liittyvien palvelujen kehittämistä jatkettiin. Tavoitteen mukaisesti virasto on tehnyt toimipiste- ja käyttöasiointiverkoston selvityksen.

1.2. Toiminnallinen tuloksellisuus

Virasto saavutti tavoitteensa osittain. Palvelujen käytön tavoitteet pääosin ylittyi, mutta käsittelyaikojen ja asiakaspalvelun tavoitteita ei saavutettu.

1.2.1. Toiminnallinen tehokkuus

Virasto saavutti tavoitteensa osittain.

Holhoustoimen edunvalvontapalveluille asetettua tuottavuustavoitetta ei saavutettu. Holhoustoimen tuottavuuslukuun (suoritetta henkilötyövuotta kohti) ovat kertomusvuonna vaikuttaneet yhdistymiseen liittynyt uusi organisoitumistapa ja toimintatapojen ja prosessien yhtenäistäminen valtakunnalliseksi sekä näihin liittyvä puolidigitaalisen toiminnan malli, joka lisää vaiheita palveluprosesseihin.

Nimenmuutosasioiden sähköiset palvelut kansalaisille on toteutettu oleellisilta osin VAAKA-hankkeessa vuosien 2018–2020 aikana. Etunimen muutoksista tuli sähköisesti vireille kertomusvuonna jo 65 prosenttia, eli tavoitteet (45 prosenttia) ylittyivät. Virkatyön tuottavuuden lisääntymistä ei vielä saavutettu, koska hakemusten sähköinen käsittelyjärjestelmä saatiin tuotantoon vasta vuoden 2020 loppussa. Väestötietojärjestelmän todistusten palvelutuotannossa 36 prosenttia todistuksista toimitettiin VAAKA-hankkeessa toteutetun sähköisen itsepalvelun kautta eli asetettu tavoite (20 prosenttia) ylittyi.

Vuonna 2020 Digi- ja väestötietovirasto tuotti tavoitteen mukaisesti uuden viraston kustannuslaskentamallin laskentamenetelmineen ja lisäksi suunnitelman viraston maksullisten suoritteiden kustannusvastaavuuden korjaamisesta. Uudessa laskentamallissa kustannukset kohdennetaan aiempaa tarkemmin aiheuttamisperiaatteen mukaisesti, mikä on osaltaan laskenut liiketaloudellisen toiminnan ylikatteisuutta. Liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus oli 158 prosenttia, kun tavoite oli 221 prosenttia eli alustavasti asetettu tavoite saavutettiin. Virasto ei saavuttanut julkisoikeudellisten suoritteiden 88 prosentin kustannusvastaavuustavoitetta, kun kustannusvastaavuus oli 62 prosenttia. Ministeriö toteaa, että tässä tavoitteiden saavuttaminen tai niiden saavuttamatta jättäminen ei kuitenkaan anna oikeaa kuvaa viraston toiminnan onnistumisesta, koska tavoitteet asetettiin vanhan kustannuslaskentamallin pohjalta. Hyvää on se, että liiketaloudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus on jo vuonna 2020 laskenut merkittävästi ja asettuu jo nyt aiemmin tavoitteeksi sovitulle kohtuullisen tuoton tasolle. Tosin on huomattava, että tämä kustannusvastaavuus on laskettu keskiarvona liiketaloudellisten rekisteritietojen luovutuksen (kustannusvastaavuus 223 prosenttia) ja toisaalta varmennepalvelujen (kustannusvastaavuus 102 prosenttia) arvoista.

1.2.2. Tuotokset ja laadunhallinta

Virasto saavutti tavoitteensa osittain.

Suomi.fi-valtuudet-palvelun käyttö kasvoi merkittävästi, osin sähköisen asiointin lisääntymisen mutta myös Katso-palvelun korvaamisen takia. Käyttöänoissa ylitettiin tavoitteet. Palveluväylää hyödyntävien organisaatioiden ja palvelujen

määrä jatkoi tasaista kasvua myös vuoden 2020 aikana ja tavoite ylittyi. Viestit-palvelun käyttöönotettaneita palveluja on jo merkittävä määrä ja tavoite ylittyi.

Sen sijaan palvelukyvyille ja laadulle asetetut tavoitteet eivät toteutuneet. Yksityisten edunvalvojen tilintarkastuksen palveluaika oli 5,5 kuukautta, kun tavoite ja edellisvuoden toteuma oli 3,8 kuukautta. Holhoustoimen lupa-asioiden palveluaika oli 1,8 kuukautta ja tavoite 1,2 kuukautta. Ruuhkaantumisen keskeisenä syynä on ollut työvaiheiden lisääntyminen uuden viraston niin sanotuissa puolidi-gitaalisissa valtakunnallisissa prosesseissa.

Kansalaisneuvontaan tulleiden puheluiden määrä ja muut yhteydenotot lisääntyivät muun muassa uutena tehtävänä tulleen korona-infon takia. Kansalaisneuvonnan tavoitteena oli vastata vähintään 80 prosenttiin puhelusta alle 30 sekunnissa, mutta taso jäi tässä 55 prosenttiin.

Väestötietojärjestelmän muuttoilmoitusten tavoite lähes toteutui (muuttoilmoitus internetissä, tavoite 86 prosenttia, toteutuma 84).

Viraston toiminnan laadun turvaaminen muun muassa tietosuojan ja tietoturvasuuden osalta näyttäytyy ministeriölle hyvin organisoidulta (muun muassa järjestetyt harjoitukset, koulutukset, uudistettu tietoturva- ja tietosuojapolitiikka, pandemian vuoksi uudistetut varautumissuunnitelmat, perustettu Laatu-ryhmä). Jatkossa viraston tulisi harkita keskeisissä palveluissa mahdollisesti olleiden häiriötilanteiden tai palvelukatkokkien määrän ja laadun raportoimista osana tilinpäätöstä.

1.2.3. Henkilöstövoimavarojen hallinta ja kehittäminen

Virasto saavutti tavoitteensa pääosin.

Työtyytyväisyyden kokonaisindeksi 3,5 toteutui tavoitteen mukaisesti. Sairauspoissaolojen määrä oli 7,8 työpäivää henkilötyövuotta kohti, mikä oli tavoitetta (8,5) parempi. Johtajuusindeksissä toteutui tavoite 3,4. Henkilötyövuosien toteutuma oli 832,8.

Viraston tulisi jatkossa kiinnittää huomiota kokonaishenkilötyövuosimäärän hallintaan ja osaamisen kehittämiseen ja suuntaamiseen, kun toteutetaan sovittuja tuottavuusleikkauksia ja kun henkilöstöstä merkittävä osa eläköityy samalla, kun toimintaa laajasti digitalisoidaan.

Virasto selvisi erityisen onnistuneesti siirtymisestä koronaepidemian aiheuttamaan pääasialliseen etätyöhön tilanteessa, jossa oli tarvetta lisätä nopeasti ja tietoturvallisesti kapasiteettia julkishallinnon lisääntyneeseen sähköisen asioinnin tukipalvelujen tarpeeseen.

1.3. Muut asiat - hankkeet ja toiminnan muu kehittäminen

Viraston hankkeissa tavoitteiden saavuttaminen vaihtelee.

Julkisen hallinnon digitaalista turvallisuutta edistävän Haukka-hankkeen tehtäviä toteutetaan JUDO-hankkeessa, jossa tehtävien toteuttaminen on edennyt suunnitelman mukaisesti. Myös ICT-muutosohjelmassa, jossa edistetään Suomi.fi-palveluiden avulla sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatiota ja varmistetaan sekä kansallisen että alueellisten IT-järjestelmien yhteentoimivuus, on päästy eteenpäin tavoitteiden mukaisesti.

Sen sijaan AuroraAI-teköälyohjelmassa, jossa viraston vastuulla on AuroraAI-verkon toteuttaminen, tuotokset eivät valmistuneet suunnitellussa aikataulussa ja niiden laatu ei ole ministeriön näkemyksen mukaan ollut aina riittävä. Samoin Digitalisaation edistämisen ohjelmassa (DEO) ja Digitaalinen identiteetti -hankkeessa sekä entisten maistraattipalveluiden digitalisoinnin VAAKA-hankkeessa tavoitteet on saavutettu osittain.

Toiminnan muussa kehittämisessä – teknologia- ja tutkimusyhteistyössä, tiedonhallintalain toimeenpanossa ja lainsäädäntökartoituksessa – asiat ovat edenneet pääosin sovitusti.

2. Käytettyjen tuloksellisuuden raportoinnin perusteiden asianmukaisuus ohjauksen ja tulostavastuun kannalta sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista

Digi- ja väestötietoviraston tilinpäätös ja toimintakertomus antavat pääpiirteissään kattavan ja luotettavan kuvan viraston toiminnasta.

Tilinpäätöksessä kuvattu asiakastyytyväisyyden mittari ei kuitenkaan anna tarkkaa kuvaa asiakastyytyväisyyden tilasta ja kehityksestä, koska asiakastyytyväisyystutkimuksen otos ei ollut riittävän laaja ja edustava otos viraston asiakkaista eikä myöskään heidän käyttämistään palveluista.

Vuoden 2019 tilinpäätöskannanotossa valtiovarainministeriö edellytti, että vuoden 2020 tilinpäätöksessä asiakastyytyväisyyden tulokset raportoidaan viraston kehittämän asiakas- ja sidosryhmäyhteistyön kokonaisvaltaisen kehittämisen ja seurannan mallin mukaisesti (mukaan lukien sidosryhmien syvähaastattelujen tulokset ja ehdotetut kehittämistoimenpiteet, asiakasryhmäkohtaisten tulosten raportointi, muun muassa yritysasiakkaat). Tätä virasto ei kuitenkaan vuoden 2020 tilinpäätösraportoinnin mukaan ole pystynyt tekemään.

Seuraavassa tilinpäätöksessä viraston on parannettava eri asiakasryhmien ja eri palvelujen asiakastyytyväisyyden raportointia. Tästä on sovittu myös vuoden 2021 tulossopimuksessa.

Ministeriö on kiinnittänyt viraston asiakaskokemuksen johtamisen kehittämiseen huomiota jo useana vuonna. Vaikka asiakaskokemuksen johtamisjärjestelmä onkin mallina rakennettu, tarvittavien toimenpiteiden toteuttaminen tulee tehdä mallin edellyttämällä tavalla ja asiasta on raportoitava vuoden 2021 tilinpäätöksessä.

3. Toimenpiteet, joihin viraston on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Digi- ja väestötietoviraston tulee saada erityisesti holhoustoimeen, rekisteripalveluihin ja Suomi.fi-valtuuksien käyttöönottoon liittyvät jonot purettua ja tilanne otetuksi hallintaan niin, että jonoja ei enää synny ja päästään tulossopimuksessa asetettuihin tavoitteisiin. Muuten luottamuksen ja oikeusturvan vahvistumisen vaikuttavuustavoite ei voi viraston toiminnassa toteutua.

Viraston tulee myös perusteellisesti kehittää asiakastyytyväisyyden mittaustaan. Asiakastyytyväisyyskysely ei täytä tulossopimuksessa aiemmin sovittua tavoitetta eri asiakasryhmien tyytyväisyyden mittaamista eri palvelujen osalta. Myös vastaajien määrä jäi vaatimattomaksi. Tältä osin virasto toteaa toimintakertomuksessa uudistavansa kyselyn vuonna 2021. Asiakastyön kehittämisessä ja laatu työssä virasto voisi hyödyntää toimintavuonna kehitettyjä Suomi.fi-laaturyökaluja myös oman toiminnan kehittämiseen.

Viraston tulee varautua koronaepidemian jatkumisen vuoksi viraston tulokertymän pysymiseen aiempaa alemmalla tasolla myös vuonna 2021 ja suunnitella uusia toimia, joilla voidaan tarvittaessa vakauttaa viraston taloudellista tilannetta tinkimättä palvelutuotannon sujuvuudesta ja palvelujen digitalisaation etenemisestä.

Viraston tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten uuden kustannuslaskentamallin ja myös uuden vuonna 2021 voimaan tulleen maksuasetuksen ja siinä joiltain osin korotettujen hintojen oloissa saadaan julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuus tavoitteiden mukaisesti lähelle 100 prosenttia tai alennetun omakustannusarvon tuotteissa lähelle tavoitetta.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosiyhteenvedossa on arvioitu tunnistautumispalvelujen valtuusmenettelyä. Digi- ja väestötietoviraston tulee yhdessä valtiovarainministeriön kanssa kehittää valtuusmenettelyä huomioiden valtiontalouden tarkastusviraston havainnot.

4. Valtiovarainministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Ministeriö jatkaa vuonna 2020 valmistuneen hallinnonalan kehittämishankkeen ehdotusten toteuttamista tulosohjauksen ja taloussuunnittelun vaikuttavuuden parantamiseksi ja suunnittelu-, ohjaus- ja seurantaprosessien selkeyttämiseksi.

Jatkotyössä otetaan huomioon myös valtionhallinnon tulosohjausmallin kehittäminen.

Kustannusvastaavuuden kehittymisen perusteella ministeriö joko pidentää Digi- ja väestötietoviraston maksuasetuksen voimassaoloa vuoden 2021 loppuun tai antaa uuden maksuasetuksen.

Ministeriö toteaa, että uuden viraston ensimmäinen toimintavuosi on ollut monin tavoin haastava ja työläs – eikä vähiten koronaepidemian aiheuttamien lisähaasteiden vuoksi. Ministeriö pyrkii kuitenkin yhdessä viraston kanssa varmistamaan sen perustehtävien riittävän resursoinnin ja ruuhkautuneiden palvelujonojen purun. Ministeriö kannustaa virastoa voimakkaasti panostamaan digitalisointiin ja prosessien kehittämiseen niin, että VAAKA-hankkeessa sovitut tuottavuustavoitteet saavutetaan. Ministeriö pyrkii myös edistämään prosessien kehittämistä viemällä eteenpäin tähän tarvittavia lainsäädäntötoimia ja vaikuttamaan myös siihen, että muun muassa holhoustoimen lainsäädännöstä vastaava oikeusministeriö ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntöuudistuksiin.

Virasto on vuoden aikana ollut mukana valtiovarainministeriön asettamassa Virastoarviointi 2020–2021 -hankkeessa, jonka tavoitteena on luoda nykyistä systemaattisempaa ja vertailevaa hallinnonalarajat ylittävää tietopohjaa virastojen toiminnan tuloksellisuudesta toiminnan kehittämisen, ohjauksen ja johtamisen tarpeisiin. Vuosien 2020–2021 arvioinnissa on painottunut virastouudistusten arviointi. Tuloksia Digi- ja väestötietoviraston arvioinnista voidaan käyttää yhdessä hyväksi viraston toiminnan edelleen kehittämisessä.

Kuntaministeri

Sirpa Paatero

Alivaltiosihteeri

Päivi Nerg

Tiedoksi

Valtiovarainministeriö, JulkICT-osasto
Valtiokonttori, tutkiahallinto.fi
Valtiontalouden tarkastusvirasto