

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 1/2017 Verohallinnon rakenteelliset muutokset

## Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan tuloksellisuus-tarkastuksesta 1/2017 Verohallinnon rakenteelliset muutokset.

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

### 1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten tarkastuskertomuksen suositukset ja muut kannanotoissa esitetyt asiat on otettu huomioon. Jälkiseurannassa selvitettiin:

1. Millaisia vastaavia, tarkastuksen kohteena olleita rakenteellisia uudistuksia on valtiovarainministeriön hallinnonalalla tai muussa valtionhallinnossa valtiovarainministeriön ohjeistamana tehty tarkastuksen jälkeen?
2. Millä tavalla rakenteellisten uudistusten päätöksenteon perusteena on huomioitu tavoiteltu tuloksellisuuden muutos?
3. Millä tavalla säädösmuutoksia vaatineiden rakenteellisten muutosten tavoitteet on ilmaistu säädösmuutoksia koskevissa hallituksen esityksissä?
4. Millä tavalla rakenteellisia uudistuksia valmisteltaessa on suunniteltu, että uudistusten tavoiteltuja vaikutuksia tuloksellisuuteen seurataan ja raportoidaan?
5. Millä tavalla on raportoitu eduskunnalle uudistusten vaikutuksista?
6. Millä tavalla rakenteellisia uudistuksia on hyödynnetty toiminnan tuloksellisuudessa tapahtuvien muutosten arvioinnissa ja tutkimisessa?
7. Miten Verohallinnon toiminnan vaikuttavuus, tuottavuus ja taloudellisuus sekä palvelukyky ja toiminnan laatu ovat kehittyneet vuosina 2016–2019?

Jälkiseuranta toteutettiin pyytämällä selvitykset valtiovarainministeriöltä (kysymykset 1–6) ja Verohallinnolta (kysymys 7).

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

### 2 Jälkiseurannan havainnot

#### 2.1 Valtionhallinnossa on toteutettu lukuisia rakenteellisia uudistuksia

Verohallinnon rakenteellisia muutoksia koskeva tarkastus julkaistiin 26.1.2017. Tarkastuksen jälkeen valtionhallinnossa on toteutettu useita Verohallinnon rakennemuutosta muistuttavia hankkeita, joissa useampia alueellisen tai valtakunnallisen toimivallan itsenäisiä virastoja on koottu yhdeksi suuremmaksi valtakunnallisen toimivallan virastoksi. Tällaisia muutoshankkeita ovat viime vuosina olleet (suluissa hallinnonala) seuraavat:

- **Digi- ja väestötietoviraston muodostaminen** yhdistämällä maistraatit ja Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö Väestörekisterikeskukseen. Uudistus astui voimaan 1.1.2020. (VM)
- **Tuomioistuinviraston perustaminen.** Viraston perustehtävä on huolehtia tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävistä. Tuomioistuinvirasto aloitti toimintansa 1.1.2020. (OM)
- **Ulosottoimen rakenneuudistus,** jossa Valtakunnanvoudinvirasto ja ulosottovirastot koottiin yhdeksi uudeksi virastoksi, Ulosottolaitokseksi. Uudistus astui voimaan 1.12.2020. (OM)
- **Syyttäjälaitoksen muodostaminen** yhdistämällä Valtakunnansyyttäjävirsto ja 11 paikallista syyttäjävirstoa. Syyttäjälaitos aloitti toimintansa yhtenä virastona 1.10.2019. (OM)
- **Liikenne- ja viestintäviraston (Traficom) perustaminen** yhdistämällä Liikenteen turvallisuusvirasto, Viestintävirasto ja osa Liikennevirastosta. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toteutettiin samalla myös muita virastokentän uudelleenjärjestelyjä sekä osin yhtiöitettiin aiemmin virastomuodossa hoidettuja toimintoja. Traficom aloitti toimintansa 1.1.2019. (LVM)
- **Ruokaviraston perustaminen** yhdistämällä Elintarviketurvallisuusviraston ja Maaseutuviraston tehtävät sekä lakkauttamalla kyseiset virastot. Uudistus astui voimaan 1.1.2019. (MMM)
- **Business Finlandin perustaminen,** jossa Innovaatorahoituskeskus Tekes muutettiin Innovaatorahoituskeskus Business Finlandiksi ja Finpro Oy Business Finland Oy:ksi. Business Finland aloitti toimintansa 1.1.2018. (TEM)
- **Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen ja Ylioppilastutkintolautakunnan liittäminen Opetushallituksen yhteyteen.** Uudistus astui voimaan 1.1.2018. (OKM)

Digi- ja väestötietovirasto kuuluu valtiovarainministeriön hallinnonalaan, ja uudistus tehtiin valtiovarainministeriön ohjauksessa. Muissa uudistuksissa valtiovarainministeriöllä ei ole ollut tällaista ohjaus-toimivaltaa, vaan niistä on vastannut kunkin hallinnonalan vastuuministeriö valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti (VNOS 262/2003 11 § 2 mom.). Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu julkishallinnon yleinen kehittäminen sekä valtionhallinnon rakenteiden, ohjausjärjestelmien ja toiminnan kehittäminen (VNOS 262/2003 17 § 9 mom.), ja se tukee eri hallinnon aloja hallinnon rakenteiden kehittämis-työssä.

Uudistuksista Tuomioistuinviraston ja Ulosottoviraston perustaminen sekä Opetushallitusta koskenut uudistus pohjaavat valtiovarainministeriön johdolla toimineen virastorakenneselvityshankkeen (VIRSU)<sup>1</sup> konkreettisiin ja yksityiskohtaisiin ehdotuksiin vuodelta 2015. Myös muiden vuoden 2017 alun jälkeen tehtyjen rakenneuudistusten perusteluna on eri asiakirjoissa viitattu VIRSU-hankkeessa valmisteltuihin virastorakenteen kehittämisperiaatteisiin, joita ovat selkeä rakenne ja ohjaus, valtakunnallinen toimivalta lähtökohtana, asiakasnäkökulma, sähköiset palvelut sekä kyky muutokseen ja riskienhallintaan.

Jälkiseuranta rajataan valtiovarainministeriön hallinnonalalla toteutettuun Digi- ja väestötietoviraston muodostamiseen.

## 2.2 Digi- ja väestötietoviraston muodostamista koskevan päätöksenteon perusteena on huomioitu tavoiteltu tuloksellisuuden muutos

Tarkastuksessa todettiin, että Verohallinnon rakenteellisilla muutoksilla tavoiteltuja taloudellisia säästöjä tai henkilötyövuosimääriä ei yksilöity hallituksen esityksissä rakenteellisia muutoksia koskeviksi säädösmuutoksiksi. Tarkastuksessa todettiin, että tarkastetun tyyppisissä uudistuksissa on vaikea asettaa yksittäisiä tavoitelukuja, sillä niiden toteutusaika on pitkä ja vaikutusten arviointi vaikeaa, ja että tällöin on tärkeää kuvata monipuolisesti ja kattavasti, miten muutoksella tehostetaan toimintaa ja parannetaan taloudellisuutta.

Jälkiseurannassa havaittiin, että rakenteellisten uudistusten valmistelussa on pidetty yhtenä keskeisenä päätöksenteon perustana tuloksellisuuden parantumista. Digi- ja väestötietoviraston perustamisen tavoitteena on ollut toteuttaa valtion hallintotehtävissä valtakunnallista toimivaltaa silloinkin, kun

tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa. Tavoitteena on ollut, että uudessa virastossa sovellettaisiin valtakunnallisesti yhtenäisiä toimintatapoja ja ratkaisukäytäntöjä, ja että sen tehtäviä ohjataan ja hoidetaan keskitetysti ja samalla huolehditaan myös palveluiden alueellisesta saatavuudesta. Prosessien ohjauksen tehostumisen odotetaan myös varmistavan menettelyjen ja ratkaisukäytäntöjen yhtenäisyyttä, mikä on tärkeää kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta.

Digi- ja väestötietoviraston muodostamisen tavoitteena oli erityisesti yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Uudistuksella tavoiteltiin sujuvampaa ja asiakaslähtoisempää asiointia julkishallinnossa luottamuksen ja oikeusturvan vahvistuessa yhteiskunnassa. Tavoitteena oli myös palveluiden saatavuuden kehittäminen ja aidosti valtakunnallisen toiminnan luominen. Uudistuksella tavoiteltiin myös muutoksen- ja riskienhallinnan kyvykkyyden parantamista sekä resurssien käytön tehostamista muun muassa yhdistämällä hallinto- ja tukipalvelut.

Uudistuksella sekä toiminnan muuttamisella valtakunnalliseksi tavoiteltiin myös toiminnan tuottavuutta. Muutoshankkeessa katsottiin, että jotta tuottavuushyödyt saataisiin täysimääräisinä ja viraston toiminta voitaisiin digitalisoida, sillä tulisi olla valtakunnallinen toimivalta, jonka myötä se voisi käyttää resursseja joustavasti kysynnän ja asiantuntemuksen mukaan ilman toimialuerajoituksia. Toimintojen uudelleenorganisoinnin nähtiin myös vapauttavan lisää resursseja sekä Maistraatissa että Väestörekisterikeskuksessa jo käynnissä olevaan digitalisaatiotyöhön sekä mahdollistavan valtakunnalliset työjonot ja toimintatapojen aiempaa systemaattisemman kehittämisen digitaalista työtä tukevaksi.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että Digi- ja väestötietoviraston muodostamista koskevan päätöksenteon perusteena huomioitiin tavoiteltu tuloksellisuuden muutos ja kuvattiin riittävällä tavalla, miten muutoksella tehostetaan toimintaa ja parannetaan taloudellisuutta.

### 2.3 Digi- ja väestötietoviraston muodostamista koskevassa hallituksen esityksessä käsiteltiin riittävästi tavoitteita

Tarkastuksessa todettiin, että Verohallinnon rakenteelliset muutokset toteutettiin kahdella lainsäädäntöuudistuksella, joita koskevissa hallituksen esityksissä muutoksille ei asetettu tavoitteita ja tavoitteenasettelu oli siten puutteellista.

Digi- ja väestötietoviraston perustamisen tavoitteena oli toteuttaa pääministeri Sipilän hallituksen linjaus, jonka mukaan valtion hallintotehtävissä tulee olla valtakunnallinen toimivalta silloinkin, kun tehtävät edellyttävät alueellista tai paikallista läsnäoloa. Maistraateissa periaate ei ennen uudistusta toteutunut. Tavoitteena oli, että uudessa virastossa sovellettaisiin valtakunnallisesti yhtenäisiä toimintatapoja ja ratkaisukäytäntöjä. Tehtäviä tulisi sekä ohjata että hoitaa keskitetysti, huolehtien kuitenkin palveluiden alueellisesta saatavuudesta. Uuden organisaation tavoitteena oli myös lisätä muutos- ja riskienhallintakyvykkyyttä. Hallituksen esityksessä (HE 233/2018 vp.)<sup>2</sup> on käsitelty myös toiminnan vaikuttavuudelle asetettavia tavoitteita. Uudistuksella pyrittiin edistämään asiakaslähtöisen toiminnan kehittämistä ja julkisen hallinnon sähköisiä palveluita sekä kehittämään julkisen hallinnon yhteistyötä asiakaspalvelussa. Uuden viraston katsottiin kykenevän edistämään toiminnan digitalisointia nopealla aikajänteellä. Esityksessä kuvattiin uudelleenorganisoinnille myös kolmea vaihtoehtoista tapaa, joita valmistelussa oli tarkasteltu, ja arvioitiin niitä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että Digi- ja väestötietoviraston muodostamista koskevassa hallituksen esityksessä käsiteltiin riittävästi perustamisen taustaa ja tavoitteita.

### 2.4 Tuloksellisuusvaikutusten arviointia pyritään systematisoimaan ja keskittämään

Tarkastuksessa todettiin, että Verohallinnon rakenteellisten uudistusten perustana olevat strategia-asiakirjat tai lainsäädännön muutosten valmisteluasiakirjat eivät sisältäneet suunnitelmaa muutosten

vaikutusten seuraamisesta ja raportoinnista eikä erillistä kuvausta rakenteellisten muutosten toiminnan tuloksellisuuteen aikaansaamasta kehityksestä ollut tehty.

Jälkiseurannassa havaittiin, että rakenteellisten uudistusten ja niiden vaikutusten arviointia pyritään kehittämään. Digi- ja väestötietovirasto, Syyttäjälaitos ja Luonnonvarakeskus ovat mukana valtiovarainministeriön 27.5.2020 asettamassa Virastoarviointi 2021–2022 -hankkeessa<sup>3</sup>. Hanke kuuluu valtion virastorakenteen ja tulosoikeuksien yleiseen kehittämisen tehtäväkokonaisuuteen, ja sen taustalla on valtiovarainministeriön tavoite luoda ja vakiinnuttaa pysyvä menettelytapa, jossa valtion virastoja ja niiden uudistamishankkeita arvioitaisiin säännöllisesti, systemaattisesti ja keskitetysti. Hankkeen tavoitteena on arvioida uudistushankkeiden toteuttamista, niiden tavoitteiden toteutumista sekä tuloksellisuuden kehitystä. Tavoitteena on myös luoda arviointikonsepti arvioinnin toistettavuusasetelmaksi ja -prosessiksi. Lisäksi vuoden 2019 alusta hallituksen esityksen laatimissuhteisiin<sup>4</sup> on sisällytetty omana osionaan kohta Toimeenpano ja seuranta, mikä mahdollisesti edistää sitä, että uudistusten tavoiteltujen vaikutusten seurantaan ja raportointiin kiinnitetään jatkossa enemmän huomiota jo valmisteluvaiheessa.

Valtiovarainministeriö on tehnyt oman hankearvionsa Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen tehtävien yhdistämisestä<sup>5</sup>. Lisäksi Digi- ja väestötietovirasto on mukana edellä mainitussa Virastoarviointi 2021–2022 -hankkeessa. Digi- ja väestötietovirastossa on parhaillaan käynnissä myös oma selvitystyö ja kokonaissuunnitelman laadinta viraston toimipiste- ja käyntiasiointiverkostosta.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että valtionhallinnossa kiinnitetään riittävästi huomiota siihen, mitkä ovat rakenteellisten muutosten tavoitellut vaikutukset tuloksellisuuteen. Tavoiteltujen vaikutusten arviointia kehitetään riittävästi, ja vaikutuksiin pyritään kiinnittämään huomiota jo valmisteluvaiheessa sen lisäksi, että niitä arvioidaan uudistuksen toteuttamisen jälkeen.

## 2.5 Eduskunnalle raportointia uudistusten vaikutuksista on parannettu

Tarkastuksessa todettiin, että eduskunnalle ei ole raportoitu riittävästi Verohallinnon rakenteellisten muutosten vaikutuksista eikä valtiovarainvaliokunnan esitystä uudistuksen vaikutusten seurannasta ja eduskunnalle raportoinnista noudatettu. Hallituksen tilinpäätöskertomusten ja vuosikertomusten raportointi oli vuosittain vaihtelevaa, eikä sen avulla ollut mahdollista saada kokonaiskuvaa toiminnan kehityksestä.

Jälkiseurannassa havaittiin, että hallituksen vuosikertomusten 2016–2019 liitteenä olevissa ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksissa esitetään yhtenäisellä mallilla hallinnonaloittain keskeiset rakenne- ja muutokset. Hallituksen vuosikertomusten liitteinä ovat myös vastaukset eduskunnan lausumiin ja kannanottoihin.

Digi- ja väestötietovirastoa koskeneen hallituksen esityksen (HE 10/2019 vp.)<sup>6</sup> käsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti lausumassaan (EV 20/2019 vp.)<sup>7</sup> hallituksen huolehtivan Digi- ja väestötietoviraston laadukkaiden palvelujen saatavuuden turvaamisesta koko maassa ottaen huomioon muun muassa käyntiasioinnin tarpeet, tietoteknisen laitteiston tai käyttäjäosaamisen puutteet osalla väestöstä, ikääntymisestä tai sairauksista johtuvan viranomaisasioinnin vaatiman toimintakyvyn alenemisen sekä kielellisten palvelujen saatavuuden tarpeet molemmilla kansalliskielillä ja saamen kielellä. Lausumaan on vastattu vuoden 2019 hallituksen vuosikertomuksessa, ja tilanteesta raportoidaan jälleen vuoden 2020 hallituksen vuosikertomuksessa.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että eduskunnalle raportointia rakenteellisten uudistusten vaikutuksista on parannettu. Raportointi on hallituksen vuosikertomuksissa systemaattista ja hallinnonalakohtaisesti kattavaa.

## 2.6 Rakenteellisten uudistusten tarvearvioinnissa ja toteuttamisessa pyritään hyödyntämään aiempia kokemuksia

Tarkastuksessa todettiin, että hallinnon merkittävien rakenteellisten uudistusten tulee perustua hyvään tietoon siitä, miten uudistukset vaikuttavat toimintaan ja sen tuloksellisuuteen. Tarkastuksessa suositettiin, että merkittäviä rakenteellisia uudistuksia hyödynnetään toiminnan tuloksellisuudessa tapahtuvien muutosten arviointiin ja tutkimiseen.

Valtiovarainministeriö on asettanut Virastoarviointi 2021–2022 -hankkeen toimikaudelle 27.5.2020–30.6.2021.<sup>8</sup> Hankkeessa tuotetaan arvioinnit kohdevirastojen uudistushankkeiden tavoitteiden toteutumisesta ja tuloksellisuuden kehityksestä. Lisäksi hankkeessa tuotetaan arviointikonsepti, jossa konseptoidaan ja dokumentoidaan edellä mainittuja arviointikohteita koskeva arviointiasetus ja -prosessi siten, että ne ovat toistettavissa. Hankkeen kohdevirastoja ovat Digi- ja väestötietovirasto, Syyttäjälaitos ja Luonnonvarakeskus.

Digi- ja väestötietoviraston toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan jatkuvasti valtiovarainministeriön kanssa tulosohjauksen yhteistyömenettelyissä sekä viraston toteuttamien merkittävien hankkeiden ja palvelutuotannon ohjauksessa. Virastojen yhdistämisen suurimmat taloudelliset hyödyt syntyvät kuitenkin pitkällä aikavälillä toiminnan digitalisoinnin, mutta osin myös toimintojen synergian kautta. Digi- ja väestötietovirasto on toiminut vasta noin vuoden, joten vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa haastavaa. Valtakunnalliset toimintaprosessit ja niiden digitalisointi edellyttävät edelleen panostuksia, jotta uudistuksessa asetettuihin tavoitteisiin päästään. Asioiden käsittelyajat ovat osin pidentyneet erityisesti holhoustoimessa, ja ruuhkaa joudutaan purkamaan erityisjärjestelyin. Koronaviruspandemia on vähentänyt viraston tulokertymiä. Toisaalta asiakkaiden ohjaaminen sähköisiin asiointikanaviin on sujunut pääosin hyvin.

Valtion virastokentän rakenteellista kehitystä ei ole ohjattu vuosikymmenten aikana keskitetysti valtiokokonaisuuden lähtökohdista, vaan ennemminkin kunkin viraston omista toiminnallisista lähtökohdista. Valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosasto on viime vuosina kehittänyt rakenteiden kehittämistehtävänsä toimintatapoja ja resursseja. Taustalla on ollut se yleisen tason havainto, että rakennemuutoksissa on nykyistä enemmän tarvetta yhteiselle keskustelulle, mallintamiselle ja koordinaatiolle sekä seurannalle, arvioinnille ja tietopohjalle.

Valtiovarainministeriö on pyrkinyt kehittämään etukäteistä tiedonjakoa ja ohjeistusta rakennemuutosten valmisteluun ja tavoitteiden asettamiseen sekä tavoitteiden toteutumisen jälkiarviointiin antamalla suosituksia organisaatiomuodon valintaan ministeriöille ja valtion virastoille koskien sekä yhtiöittämistä<sup>9</sup> että valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja säätiöitä<sup>10</sup>. Parhailaan valtionhallinnon kehittämisosastolla on valmisteilla vastaava suositus virastosta organisoitimuotona, ja tavoitteena on antaa suositus kevään 2021 aikana. Lisäksi valtiovarainministeriön tavoitteena on Virastoarviointi 2021–2022 -hankkeen avulla luoda ja vakiinnuttaa pysyvä menettelytapa, jossa valtion virastoja ja niiden uudistamishankkeita arvioidaisiin säännöllisesti, systemaattisesti ja keskitetysti.

Valtionhallinnon kehittämisosasto on pyrkinyt toimimaan aktiivisessa konsultoivassa roolissa suhteessa muihin ministeriöihin, kun ne valmistelevat rakennemuutoksia tai selvittävät niiden tarvetta, ja jakamaan niille tietoa aikaisemmin toimiviksi havaituista ratkaisuista jo hyvissä ajoin osana valmistelua. Valtiovarainministeriö järjestää säännöllisesti myös tulosohjaus- ja virastorakenneverkoston tapaamisia, joissa jaetaan tietoa ajankohtaisista hankkeista ja muista asioista.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että rakenteellisten uudistusten vaikutuksia toimintaan on arvioitu riittävästi. Valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosaston konsultoiva rooli ja tiedon jakaminen aikaisemmin toimiviksi havaituista ratkaisuista muille ministeriöille lisää hyötyjä, jotka rakenteellisista uudistuksista saadaan hallinnon toiminnalle.

## 2.7 Verohallinnon toiminnan vaikuttavuus, tuottavuus ja taloudellisuus sekä palvelukyky ja toiminnan laatu ovat kehittyneet myönteisesti

Tarkastuksessa todettiin, että Verohallinnon toiminnan vaikuttavuus, tuottavuus ja taloudellisuus sekä palvelukyky ja toiminnan laatu ovat pääosin parantuneet rakenteellisten muutosten toteutusaikana. Verohallinto oli myös pääosin saavuttanut toiminnalleen asettamansa tavoitteet, mutta rakenteellisten muutosten vaikutusta kehitykseen se ei ollut kyennyt erittelemään. Rakenteellisten muutosten todellinen vaikutus tuloksellisuuden eri tekijöihin ei selviä vuosittaisen tuloksellisuuden raportoinnin perusteella. Muutosten erillinen vaikutus toiminnan vaikuttavuuteen, tuottavuuteen ja taloudellisuuteen sekä palvelukykyyn ja laatuun ei ollut todettavissa.

Jälkiseurannan perusteella Verohallinnon toiminnan vaikuttavuus näkyy siinä, että arvonlisäveron vero-vaje on saatu pidettyä hyvin pienenä. Vaje on ollut yksi pienimmistä EU:ssa. Verohallinto uudisti organisaatiotaan 1.1.2021 alkaen. Muutoksella se tavoittelee parempaa asiakaslähtöisyyttä sekä yhtenäistä ja tehokasta toimintaa. Organisaatiouudistuksessa muodostettu Asiakkuusyksikkö tuottaa asiointia sekä ohjausta ja valvontaa varten asiakasratkaisuja, joiden avulla varmistetaan asiakkaiden positiivinen asiakaskokemus, verotuksen oikeudenmukaisuus ja verokertymä. Asiakkuusyksikkö laatii jatkossa myös uusimuotoisen ohjaus- ja valvontasuunnitelman, jonka avulla kohdevalikoinnin osuvuutta ja vaikuttavuutta voidaan entisestään parantaa. Verohallinnossa on toteutettu johdon tilannehuone, jossa asetetaan tavoitteita asiakaskokemukselle ja veromyönteisyydelle (mm. asiakastytyväisyys), verotuksen vaikuttavuudelle (mm. oikea-aikaisesti maksettujen verojen osuus), tuotteille ja prosesseille (mm. työn tuottavuus) sekä työntekijäkokemukselle (mm. toimintatapojen kehittyminen).

Vaikuttavuuden mittaamiseen on vuonna 2020 kehitetty ns. vaikuttavuus-tase mittausta, jossa mitataan asiakkaiden riskiä ja Verohallinnon omien toimenpiteiden vaikutusta kolmessa osa-alueessa, jotka ovat verokertymä, verotuskäyttäytyminen ja Verohallintoa kohtaan koettu luottamus. Vaikuttavuutta seurataan myös tutkimuksella, joka koskee asiakkaiden asenteita Verohallintoa ja verojen maksamista kohtaan. Kyselyn tulokset ovat olleet hyviä. Verohallinto on myös vähentänyt asiakkaiden hallinnollista taakkaa kehittämällä sähköisiä palveluja. Vuosina 2008–2012 toteutettu organisaatiouudistus on mahdollistanut paikkariippumattoman työn ja valtakunnalliset työjonot, joissa verotus toimitetaan yhdenmukaisin kriteerein. Asiakaskäytien määrä on vähentynyt vuosina 2016–2020 merkittävästi. Asiakkaat voivat asioida Verohallinnossa valtakunnallisesti myös puhelimitse tai sähköisesti. Suomi oli vuonna 2020 verotuksessa 10. sijalla Maailmanpankin vuosittaisessa arvioissa siitä, miten helppoa yrittäminen on eri maissa (Doing Business).

Verohallinnon tuottavuus on vuosina 2016–2019 parantunut, vaikka samaan aikaan tehtävien vaatima asiantuntemuksen taso on noussut. Verohallinto uusi vuosina 2015–2020 Valmis-hankkeessa kaikki verotuksen tietojärjestelmät. Siirtyminen ns. valmisohjelmistoon tehosti merkittävästi tietojärjestelmien ylläpitoa ja mahdollisti aiempaa laajemman asiakaskohtaisen virkailijatyön. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan Verohallinnon automatisoitu verotus- ja päätöksentekomenetely on lainvastainen, koska se ei perustu asianmukaiseen ja täsmälliseen lainsäätelyyn, jossa olisi otettu huomioon hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun asianmukainen toteutuminen. Nykyisen lainsäädännön perusteella Verohallinnon ei ole mahdollista lisätä automaatiota, mikä heikentää tuottavuuden parantamisen edellytyksiä.

Verohallinto on kehittänyt toimintatapojaan ja tiedolla johtamista osana Toimintatavan muutos -hanketta. Noin puolet Verohallinnon työntekijöistä on jo siirtynyt uuteen toimintatapaan, jossa työtä tehdään itseohjautuvissa tiimeissä. Toiminnan tukena ovat tiimien tilannehuoneet, joiden avulla ne voivat itse arvioida onnistumistaan ja kehittämistarpeitaan. Verohallinnon johdon käyttöön on rakennettu johdon tilannehuone, jossa seurataan operatiivisen toiminnan sujuvuutta, toimintaympäristön muutoksia ja strategian toteutumista.

Merkittävä osa Verohallinnon asiakkaista on siirtynyt käyntiasioinnista puhelinasiointiin ja edelleen sähköiseen asiointiin. Verohallinto panosti vuonna 2020 puhelinalveluunsa lisää resursseja, jolloin myös

vastattujen puheluiden osuus parani. Myös tyytyväisten asiakkaiden osuus sekä puhelinasioinnissa että sähköisessä OmaVero-palvelussa on hyvin korkea. Verohallinnon työtyytyväisyys keskiarvolla mitattuna on korkea. Verohallinnossa uudistettiin vuosina 2015–2020 kaikki verotuksen tietojärjestelmät. Vuosina 2017–2019 toteutettiin tulorekisteri ja vuonna 2020 siihen lisättiin etuuksien ja eläkkeiden ilmoittaminen.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että Verohallinto on kehittänyt toimintaansa ja toteuttanut kehityshankkeita, joilla se on tehostanut toimintaansa. Verohallinnon toiminnan vaikuttavuus, tuottavuus ja taloudellisuus sekä palvelukyky ja toiminnan laatu ovat kehittyneet tarkastuksen jälkeen myönteisesti.

### 3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa 1/2017 Verohallinnon rakenteelliset muutokset todettiin, että säädösmuutoksia koskevista hallituksen esityksissä ei yksilöity tavoiteltuja säästöjä eikä kuvattu muutoksille asetettuja tavoitteita. Myös muutosten vaikutusten seuraaminen ja raportointi oli puutteellista. Tarkastuksessa suositeltiin, että päätöksenteon perusteeksi kuvattaisiin tavoitteita ja sitä, miten muutoksella tehostetaan toimintaa ja parannetaan tuloksellisuutta. Tarkastuksen mukaan muutosten vaikutusten seurannasta ja raportoinnista olisi tehtävä selkeä suunnitelma, ja eduskunnalle olisi annettava vaikutuksista riittävästi tietoa siten, että se voi muodostaa kokonaiskuvan toiminnan kehityksestä.

Jälkiseurannassa todettiin, että valtionhallinnossa on toteutettu tarkastuksen jälkeen useita rakenteellisia uudistuksia. Esimerkkinä jälkiseurannassa tarkasteltiin valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimivan Digi- ja väestötietoviraston muodostamista. Sitä koskevassa hallituksen esityksessä käsiteltiin riittävästi perustamisen taustaa ja tavoitteita. Valtionhallinnossa kiinnitetään riittävästi huomiota siihen, miten rakenteelliset muutokset vaikuttavat tuloksellisuuteen. Vaikutuksien arviointiin kehitetään systemaattista ja keskitettyä järjestelmää. Eduskunnalle raportointia uudistusten vaikutuksista on parannettu, ja raportointi hallituksen vuosikertomuksissa on systemaattista ja hallinnonalakohtaisesti kattavaa. Rakenteellisten uudistusten tarvearvioinnissa ja toteuttamisessa pyritään hyödyntämään aiempia kokemuksia ja jakamaan tietoa toimiviksi havaituista ratkaisuista, mikä lisää rakenteellisista uudistuksista saatavia hyötyjä.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Vesa Koivunen  
apulaisjohtaja, Kestävä julkinen talous

Tuula Näätänen  
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU Verohallinto  
Valtiovarainministeriö

## Viitteet

---

- <sup>1</sup> VIRSU - Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta. Keskushallinnon virastorakenneseelvitys. Valtiovarainministeriön julkaisuja 3/2015.
- <sup>2</sup> Hallituksen esitys (HE 233/2018 vp.) eduskunnalle laeiksi Digi- ja väestötietovirastosta sekä aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.
- <sup>3</sup> Virastoarviointi 2020–2021 -hanke. Valtiovarainministeriön asettamispäätös 27.5.2020 (VM065:00/2020, VN/9569/2020).
- <sup>4</sup> Hallituksen esitysten laatimisohteet. Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen. 20.5.2019. <http://helo.finlex.fi/>
- <sup>5</sup> Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen tehtävien yhdistäminen -hankeen loppuraportti. Valtiovarainministeriö 2.4.2020 (VM/1662/00.01.00.01/2017).
- <sup>6</sup> Hallituksen esitys (HE 10/2019 vp.) eduskunnalle Digi- ja väestötietoviraston toimialaa koskevien lakien muuttamiseksi.
- <sup>7</sup> Eduskunnan vastaus (EV 20/2019 vp.) hallituksen esityksestä (HE 10/2019 vp.) eduskunnalle Digi- ja väestötietoviraston toimialaa koskevien lakien muuttamiseksi.
- <sup>8</sup> Virastoarviointi 2020–2021 -hanke. Valtiovarainministeriön asettamispäätös 27.5.2020 (VM065:00/2020, VN/9569/2020).
- <sup>9</sup> Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä. Valtiovarainministeriön suositus 15.10.2018 (VM/1064/00.00.01/2018).
- <sup>10</sup> Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt. Valtiovarainministeriön suositus 15.3.2019 (VM/2174/00.00.01/2018).