



Valtion tietojärjestelmähankkeiden arviointitoiminnan käynnistämishankkeen arviointipilotti

Arviointiraportti: Verohallinnon paperiton verotusprosessi (PaPe) -hanke



Sisältö

1.	YHTEENVETO	3
2.	JOHDANTO	4
3.	ARVIOINNIN TOTEUTUS	5
3.1	ARVIOINTIMENETELMÄ	5
3.2	PROJEKTIN LÄPIVIENTI	6
4.	ARVIOINTI.....	7
4.1	HANKKEEN TAUSTA JA TAVOITTEET.....	7
4.2	HANKKEEN TOTEUTETTAVUUS.....	8
4.3	HANKKEEN TEHOKKUUS	10
4.4	HANKKEEN VAIKUTTAVUUS.....	11
5.	JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET	13
6.	LIITTEET.....	15
	LIITE 1. HAASTATTELUT	16

Kuvat

Kuva 1.	Arvioinnin vaikutussuhteet.....	5
Kuva 2.	Paperiton verotusprosessi yhteisöverotuksen näkökulmasta.....	7
Kuva 3.	Haastattelurunko.....	16

1. Yhteenveto

Tämä raportti liittyy valtiovarainministeriön ns. arviointipilotti -hankkeeseen, jossa kevään ja kesän 2010 aikana arvioidaan neljä (4) valtionhallinnon tietojärjestelmähanketta. *Arvioinnin kohteena tässä raportissa on verohallinnon Paperiton verotusprosessi -hankekokonaisuus.* Hankkeen arvioinnin lisäksi samalla kerätään kokemuksia ja näkemyksiä siitä, mitä hyötyjä systemaattisella arviointitoiminnalla olisi saavutettavissa, mihin suuntaan sitä tulisi kehittää ja millä osa-alueilla valtionhallinnossa olisi erityisesti hyötyjä yhteisistä menetelmistä tietojärjestelmien kehityshankkeissa. Viimeksi mainittuja teemoja ei kuitenkaan käsitellä tässä arvioinnissa, vaan erillisessä raportissa.

Paperiton verotusprosessi on verohallinnon sisäisesti merkittävä muutoshanke. Se mahdollistaa mittavia uudelleenjärjestelyjä verohallinnon toiminnassa. Sidosryhmien näkökulmasta hanke koskettaa erityisesti Patentti- ja rekisterihallitusta, jonka omien tuottavuustavoitteiden saavuttamisessa yhteistyö verohallinnon kanssa on eräs keskeinen keino. Asiakkaiden prosesseihin hankkeelle ei ole välittömiä vaikutuksia.

Verohallinto on toteuttanut hanketta systemaattisesti vuoden 2008 syyskuusta lähtien. Hankkeessa on edellisissä vaiheissa tuotettu määrittelyaineisto, jonka pohjalta toukuussa 2010 on päätetty käynnistää toteutus- ja käyttöönottoprojekti *yhteisöverotusta* koskien. Hankekokonaisuus perustuu verohallinnon strategiaan, jonka eräänä tavoitteena on että kaikki verotuksessa käytettävä aineisto on digitaalisessa muodossa. Etenemistavaksi on valittu verolajipohjaisuus, jonka on mahdollistanut se, ettei hanke ulotu verolaskeintaan. Varsinaista kehityspolkua tai aikataulua etenemiselle yhteisöverotuksesta muihin verolajeihin ei kuitenkaan toistaiseksi ole määritelty.

Ennakkoarviointina tehdyssä hankearvioinnissa paperitonta verotusprosessia tarkasteltiin kolmesta näkökulmasta, eli toteutettavuuden ja tarkoituksenmukaisuuden, tehokkuuden sekä vaikuttavuuden kautta

Arvioinnin pohjalta esitettiin hankkeelle seuraavat toimenpidesuosituksset:

1. ”Iso kuva”. Hankekokonaisuudesta on yleensä sen johdettavuuden, mielekkään toteutettavuuden ja (kustannus)tehokkuuden näkökulmasta suositeltavaa luoda selkeä visiokuvaus sekä määritellä vaiheittainen kehityspolku siihen.
2. *Tavoitteiden mitattavuus.* Paperittomalla verotusprosessilla on selkeä, potentiaalisesti merkittävä vaikutus koko verohallinnon toimintaan. Se mahdollistaa selkeiden tuottavuushyötyjen saavuttamisen. Tässä mielessä on tärkeää asettaa sille myös selkeät ja mitattavat tavoitteet ja niille vastaavasti tavoitetasot.
3. *Kustannustehokkuus.* Hankkeessa on sen edellisissä vaiheissa tehty varsin kattavat tekniset ja toiminnalliset määrittelyt. Näiden pohjalta on mahdollista saada ulkoisilta toteutuskumppaneilta myös kiinteät työmäärät ja kustannussitoumukset.
4. *Lisäarvon tuotto.* Paperittomaan verotusprosessiin on mahdollista edetä kahta eri reittiä. Yksi on hankkeessa valittu etenemistapa, eli verovelvollisten toimittamien aineistojen muuttaminen digitaaliseen muotoon hallinnon toimesta niiltä osin kuin materiaali toimitetaan paperimuodossa. Toinen, muttei edellistä poissulkeva, on pyrkiä vaikuttamaan verovelvollisiin siten, että aineistot saataisiin syntysähköisinä. Suositeltavaa onkin, että molempia nyt enemmän toisista erillään käytettyjä reittejä edetään jatkossa entistä yhtenäisemmin ja paremmin toisiaan tukevalla tavalla.

2. Johdanto

Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe) ja valtion konserniohjauksen kehittämisen osana asetettiin 30.10.2009 työryhmä käynnistämään valtion tietojärjestelmähankkeiden arviointitoimintaa. Käynnistys tapahtuu ns. arviointipilottien myötä, eli arvioimalla kevään ja kesän 2010 aikana neljä (4) valtionhallinnon tietojärjestelmähanketta sekä keräämällä näistä arvioinneista kokemuksia arviointimenetelmän kehittämiseen. Valtiovarainministeriön johdolla luodaan valtion tietojärjestelmähankkeille yhtenäinen arviointimenetelmä ja perustetaan valtiovarainministeriöön arviointitoiminto, joka vastaa valtion keskeisten tietojärjestelmähankkeiden toteuttamiskelpoisuuden, kustannuslaskelmien realistisuuden ja strategian mukaisuuden arvioinnista. Tämä arviointiraportti liittyy edellä mainittuun toimintaan.

Arvioinnin kohteena on käsillä olevassa raportissa ollut verohallinnon *Paperiton verotusprosessi (PaPe) -hanke*. Arvioinnin tehtävänä on puolestaan ollut arvioida kohteena olevan tietojärjestelmähankkeen onnistumisen edellytyksiä sekä siinä kehitettävällä uudella toimintamallilla ja tietojärjestelmällä tavoiteltavien hyötyjen realistisuutta.

Arviointia toteuttamaan asetettiin valtiovarainministeriön toimesta kolmen hengen arviointitiimi, jonka jäseninä olivat:

- tietohallintojohtaja Irma Nieminen opetus- ja kulttuuriministeriöstä,
- tietohallintojohtaja Ari Uusikartano ulkoasiainministeriöstä sekä
- johtaja Simo Reipas Finnish Consulting Group Oy:stä.

Edellä mainitun arviointitiimin lisäksi toimeksiannon suorittamiseen ovat osallistuneet arviointitoiminnan käynnistämishankkeen edustajina neuvotteleva virkamies Arja Terho ja finanssisihteerit Tanja Rantanen valtiovarainministeriöstä.

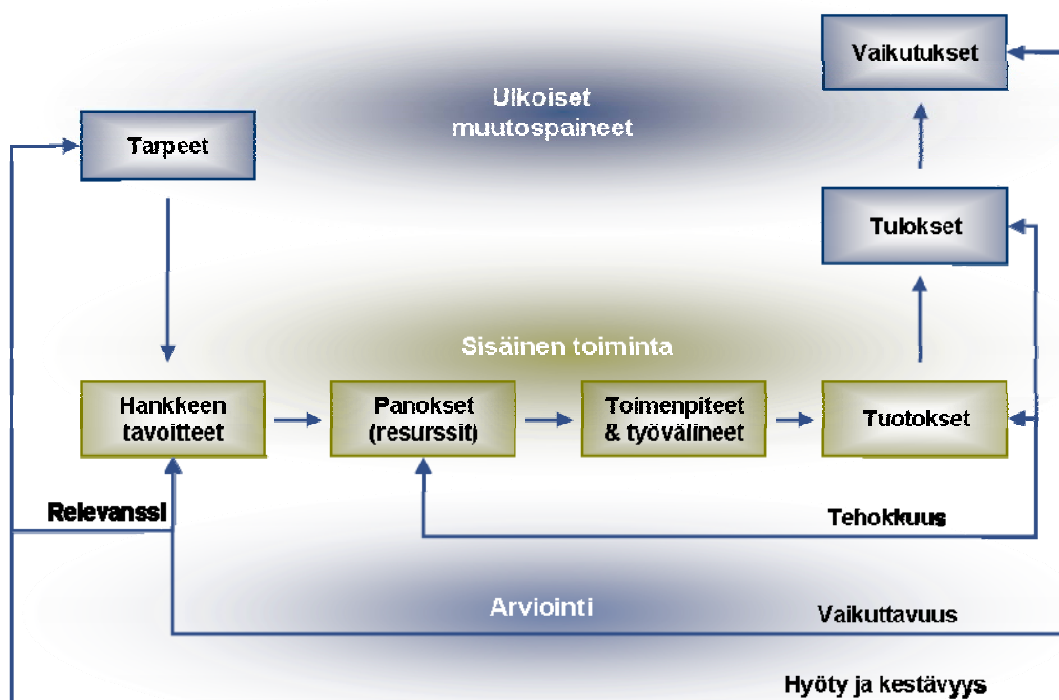
Itse kohteena olevan hankkeen arvioinnin lisäksi toiminnalla kerätään kokemuksia ja näkemyksiä siitä, mitä hyötyjä systemaattisella arviointitoiminnalla olisi saavutettavissa, mihin suuntaan sitä tulisi kehittää ja millä osa-alueilla valtionhallinnossa olisi erityisesti hyötyjä yhteisistä menetelmistä tietojärjestelmien kehityshankkeissa. Viimeksi mainittuja teemoja ei kuitenkaan käsitellä tässä arvioinnissa, vaan erillisessä palauteraportissa.

3. Arvioinnin toteutus

Erilaiset toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämishankkeet ja projektit ovat tänä päivänä hyvin keskeinen osa kaikkien valtionhallinnonkin organisaatioiden toimintaa. Koska hankkeet ja projektit muodostavat merkittävän osan organisaatioiden toiminnasta, on luonnollista, että myös niiden laatuun ja tuloksellisuuteen halutaan panostaa. Arviointitoiminnan rooli niiden laadun varmistamisessa on keskeinen. Ilman asianmukaista edellytysten ja vaikutusten arviointia hankkeiden kehittämistyö on mahdotonta.

Pelkkä arviointien suorittaminen ei kuitenkaan riitä, vaan on kiinnitettävä huomiota myös itse arvioinnin toteuttamisen tapaan ja sen laatuun. Hankkeiden ja projektien määrän kasvaessa myös arviointitoiminta on yleistynyt. On siis olemassa selkeä tarve systemaattisille, hyviksi todetuille arviointikäytännöille ja työkaluille.

Arvioinnin tarkoituksena on tarkastella kuinka hyvin hanke – tässä tapauksessa verohallinnon paperiton prosessi – vastaa tarpeeseen jota varten sitä toteutetaan, eli toisin sanoen *arvioida hankkeen edellytyksiä, tuloksia ja vaikutuksia*. Arvioinnin tehtävänä on myös tuottaa tietoa hankkeen suunnittelua varten, avustaa tehokkaassa resurssien jaossa sekä parantaa hankkeen laatua.¹



Kuva 1. Arvioinnin vaikutussuhteet.

3.1 Arviointimenetelmä

Tässä raportoitava arviointi on tyypiltään *ennakkoarviointi* (*ex ante-evaluation*), joka tapahtuu suunnitteluvaiheessa ennen hankkeen toteuttamista. Ennakkoarvioinnin tarkoituksena on

¹ European Commission, Directorate-General for the Budget (2004): Evaluating EU activities: A practical guide for the Commission services, 9.

ohjata kohdehankkeen suunnittelua ja varmistaa, että suunnitellut toimenpiteet ovat toteutettavissa, tarkoituksenmukaisia, vaikuttavia (hyviin tuloksiin johtavia) ja tehokkaita.

Ennakoarviointi rakentuu tässä edellä todetuille periaatteille ja rakenteelle, eli Paperiton verotusprosessi -hanketta tarkastella seuraavasti:²

- *Toteutettavuutta* ja tarkoituksenmukaisuutta tarkastellaan jotta voidaan vakuuttua, että suunnitellut toimenpiteet on valittu oikein hankkeen tavoitteisiin nähden.
- *Tehokkuutta* on syytä tarkastella, jotta tiedetään onko suunniteltu toteutustapa riittävän tehokas suhteessa käytettävään aikaan, rahaan ja resursseihin.
- *Vaikuttavuutta* arvioimalla pyritään selvittämään millaisia verohallinnon omaan organisaatioon, sidosryhmiin ja asiakkaisiin kohdistuvia vaikutuksia hankkeella on ja saavutetaanko sillä ne vaikutukset joita tavoitellaan.

Arviointitapana on käytetty ulkoista arviointia. Ulkoisen arvioinnin toteuttaa tässä arviointikohteesta ja arvioinnin toimeksiantajasta riippumaton arviointiimi, jonka tehtävänä on tuottaa hankkeesta objektiivista ja kokonaisvaltaista tietoa.

Arviointimenetelmänä on käytetty sekä kvalitatiivisia (laadullisia) että kvantitatiivisia (määrällisiä) menetelmiä. Kvalitatiivisina aineistoina on käytetty arvioinnin kohteen eri osapuolten tuottamia analyyseja ja suunnitelmia sekä haastatteluin kerättyä lähdemateriaalia. Kvantitatiivisia aineistoja ovat edustaneet muutamat käytettävissä olleet taloudelliset laskelmat.³

3.2 Projektin läpivienti

Arviointiprojekti vietiin lävitse touko-kesäkuussa 2010 seuraavissa kolmessa vaiheessa:

1. *Arviointiaineistojen keruu ja aineistoanalyysi.* Arvioinnin suorittamista varten saatiin verohallinnosta hankkeen suunnitelma- ja tulosaineistoja sekä valtiovarainministeriöstä tuottavuusrahahakemus.
2. *Hankkeen edustajien strukturoidut yksilö- ja ryhmähaastattelut.* Verohallinnosta haastateltiin kolme erillistä ryhmää, eli (i) hankkeen edustajat, (ii) prosessinomistajat (verotuskeskus) ja (iii) tietohallinnon edustajat. Lisäksi haastateltiin hankkeen sidosryhmien edustajina valtiovarainministeriöstä verohallinnon tulosohtauksesta vastaavia henkilöitä sekä Patentti- ja rekisterihallituksesta hankkeen tuloksia hyödyntävän yksikön (yritys- ja yhteisölinja) johto.
3. *Arviointiraportin iteratiivinen laatiminen.*

Haastattelujen läpivienti sekä käytetty haastattelurunko on kuvattu tämän arviointiraportin liitteessä 1.

.

² European Commission 2004, 12.

³ Taloudellisia laskelmia on arvioinnin kohteesta ollut saatavilla varsin rajoitetusti, kohdistuen lähinnä alustaviin kustannuslaskelmiin.

4. Arviointi

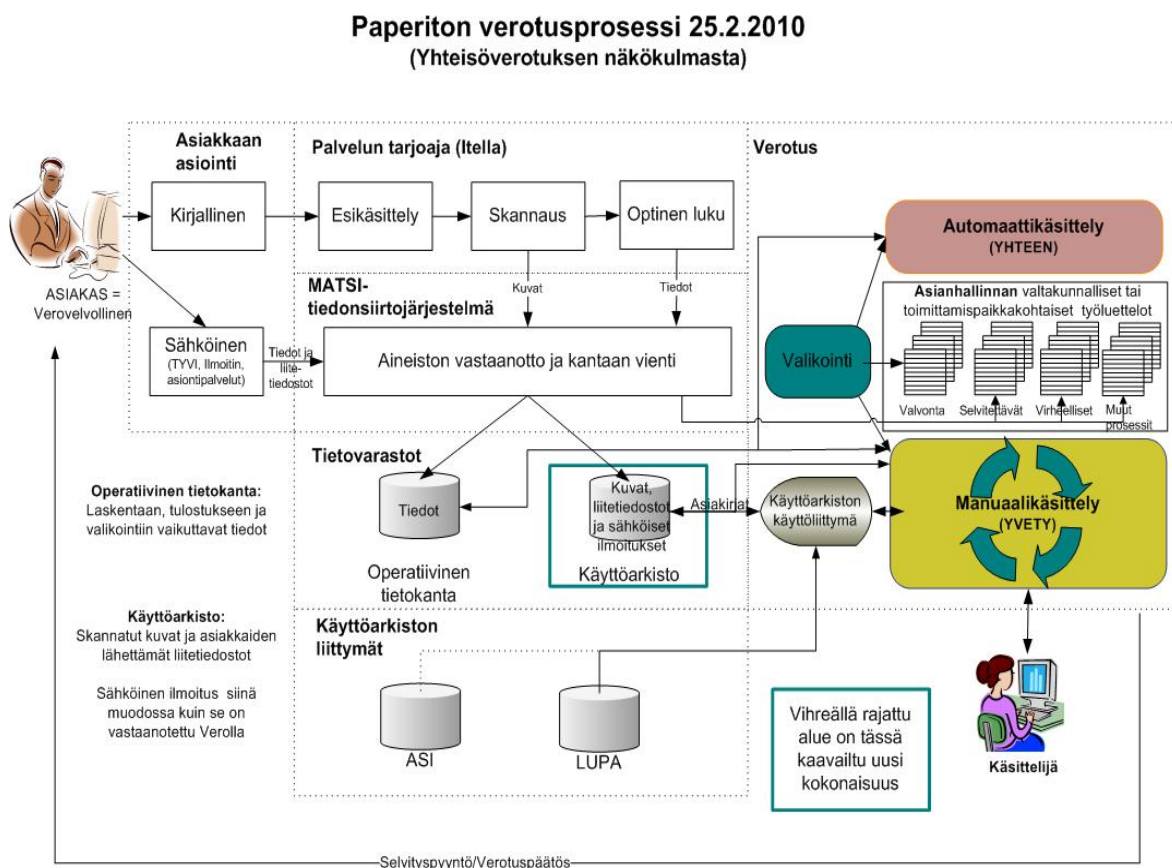
4.1 Hankkeen tausta ja tavoitteet

Hankearvioinnin kohteena on ollut verohallinnon Paperiton verotusprosessi -hanke, joka koostuu kolmesta itsenäisestä projektista:

1. Paperiton verotusprosessi (PaPe): vaatimusmäärittelyprojekti (01.09.2008 - 28.02.2009), joka sisälsi myös markkinakyselyn ja ns. käyttöarkiston toteutusratkaisun valinnan
2. Paperiton verotusprosessi II (PaPe II): tietojärjestelmä kokonaisuuden määrittelyprojekti (01.05.2009 - 30.04.2010)
3. Paperiton verotusprosessi III (PaPe III): toteutus- ja käyttöönottoprojekti (06.05.2010 - 30.09.2011)

Arvioinnissa ei tehty jälkiarviointia hankkeen jo päättyneille vaiheille, vaan keskityttiin PaPe III -projektin ennakoarviointiin.

PaPe -hankkeen tavoitteena on suunnitella, toteuttaa ja ottaa käyttöön asiakirjojen sähköinen arkistointi- ja käyttö yhteisöjen tuloverotusprosessissa (PaPe III). Määritellyn ratkaisun tulee lähtökohtaisesti soveltua kuitenkin myös muihin verotusprosesseihin, kuten henkilö- ja kiinteistöverotus.



Kuva 2. Paperiton verotusprosessi yhteisöverotuksen näkökulmasta.

Paperittomalle verotusprosessille on sen hankesuunnitelmassa asetettu seuraavat tavoitteet, keinot ja mittarit:⁴

Tuotteen laatu

Kokonaisuus on käyttäjää ohjaava, selkeä ja ymmärrettävä.

- Keinot: testaus ja ohjeistuksen noudattaminen
- Mittarit: verohallinnon käyttäjien arvio ja palaute

Virheettömyys ja tulosten oikeellisuus (mm. tieto ei saa kadota/muuttua, lopputulos vastaa käsittelysääntöjä).

- Keinot: kattava testaus
- Mittarit: virheiden määrä ja vakavuus tuotannossa sekä asiantuntijoiden kommentit

Toteutuksen vastaavuus lähtökohtana oleviin määrittelyihin.

- Keinot: katselmoinnit ja testaus
- Mittarit: vaatimusten täyttyminen (toteutuneiden ja toteutumattomien vaatimusten lukumäärät). Asiantuntijoiden arviot ja kommentit.

Prosessin laatu

Hanke ja sen tehtävät valmistuvat suunnittelussa aikataulussa, hyväksytyn budjetin mukaisessa kehyksessä.

- Keinot: aktiivinen ja säännöllinen etenemisen ja toteutuneen työmäärän seuranta. Tehtävien rajaaminen ja priorisointi sekä riittävän resursoinnin varmistaminen.
- Mittarit: toteutunut aikataulu ja kustannukset

Selkeä ja jämäkkä muutosten hallinta

- Keinot: noudatetaan sovittua muutoshallintamenettelyä. Muutospyynnöt dokumentoidaan sekä niiden työmäärät ja aikataulu arvioidaan.
- Mittarit: onko muutospyyntöjen vaikutus huomioitu järjestelmädokumentaatiossa ja onko muutoksia mistä ei ole tehty muutospyyntöä

Riskien hallinta

- Keinot: riskien aktiivinen tunnistaminen sekä toimenpiteiden tekoa
- Mittarit: toteutuneiden riskien määrä ja niiden vaikutus projektin aikatauluun tai kustannuksiin

4.2 Hankkeen toteutettavuus

Paperiton verotusprosessi kokonaisuutena

Kuten haastatteluissa kävi ilmi, PaPe -hanke perustuu ja toteuttaa verohallinnon strategisia tavoitteita merkittävimpien verotusprosessien digitalisoinnista – yleensä sähköisistä asiointipalveluista, sähköisestä tiedonvälityksestä ja käsittelyn automaatiosta.⁵ Hanke on verohallinnon sisäisessä prioriteettiluokituksessa (1-4) luokan 3. strateginen kehittäminen, kärkihankkeita. Tämä tarkoittaa, että hankkeen toteuttaminen on verohallinnon painopisteitä,

⁴ PaPe -hankesuunnitelma v 0.1.

⁵ Toimintastrategia 2009.

mutta kuitenkin siten, että lainsäädännöstä johtuvat muutokset verotusjärjestelmiin ja prosesseihin priorisoituvat sen edelle.

PaPe -hanke on mittava kokonaisuus, josta nyt lähemmin arvioitu osakokonaisuus liittyy yhteisöverotukseen. PaPe -kokonaisuutta on tarkoituksenmukaisuussyistä jaettu pienempiin osiin verolajiperusteisesti. Arvioinnin pohjana olevissa kirjallisissa materiaaleissa sekä haastatteluin kerätyissä tiedoissa viitattiin siihen, että yhteisöverotuksen osalta nyt tehtävät ratkaisut on tarkoitus toteuttaa siten, että tuloksia on jatkossa mahdollista hyödyntää myös mm. henkilö- ja kiinteistöverotuksen vastaavissa kehitysprojekteissa.⁶ Toisaalta arviointitehtävää vaikeutti merkittävästi se, että PaPe -kokonaisuudesta vaikuttaa puuttuvan täsmällisesti määritelty visio ja kokonaisuuden selkeä vaiheistus. Tämä ei merkittävästi vaikuta PaPe III -osuuden toteuttamiseen, mutta vastaavasti haittaa kokonaisuuden toteutettavuuden arviointia. Se luo myös selkeitä riskejä tarkoituksenmukaisen toteutustavan määrittelylle. Verohallinto on esittänyt valtiovarainministeriölle 16.02.2010 päivätyn erillisen tuottavuusrahoitushakemuksen, joka kohdistuu sähköisten palveluiden ja paperittoman verotusprosessin kehittämisen laajentamiseen luonnollisten henkilöiden tuloverotukseen. Hakemuksen mukaan paperittoman prosessin laajentaminen muihin verolajeihin (tai asiakasryhmiin) olisi tarkoitus aloittaa ensi vaiheessa tehtävällä esiselvityksellä vielä vuoden 2010 aikana. Nämä suunnitelmat asettavatkin koko kehityskulun systemaattisen määrittelyn entistä kriittisempään rooliin.

Paperiton yhteisöverotus

Tarkasteltaessa vain yhteisöverotusta koskevan osuuden paperittomasta verotusprosessista toteutettavuutta keskeinen kysymys arvioinnissa on ollut se selvitys- ja muu suunnitteluaineisto, jonka pohjalta päätös osakokonaisuuden toteutuksen käynnistämisestä on tehty. Toteutusprojektia on edeltänyt kaksi vaihetta jossa on ensin laadittu vaatimusmäärittely ja sen jälkeen tietojärjestelmämäärittely. Näiden tuloksena ovat olleet kattavat prosessuaaliset kuvaukset. Verohallinnolla on myös käyttöön otettuna systemaattinen salkunhallintamalli jossa eri ohjausorganisaatioilla on selkeästi määritellyt roolit ja vastuut. Strategisten kehittämissuunnitelmien kyseessä ollessa käynnistyspäätökset tehdään ns. kehitysjohtoryhmässä, jossa ovat edustettuina sekä verotussubstanssi että tietohallinto ja jonka puheenjohtajana toimii verohallituksen pääjohtaja.

Epäselväksi arvioinnissa jäi, millä pohjamateriaalilla päätös toteutushankkeen käynnistämisestä tehtiin. Käynnistämispäätös tehtiin edellä mainitussa johtoryhmässä, mutta arvioinnissa ei ollut käytettävissä päätöksen pohjana ollutta materiaalia. Haastattelujen pohjalta muodostui myös käsitys, että osakokonaisuudesta ei ole tehty minkäänlaista kustannushyöty- tai business case -laskentaa. Tietohallinnon toimesta on kuitenkin tehty kustannuslaskelma, josta ilmenevät lähinnä konsulttien työmäärät ja ulos maksettavat kustannukset. Tarve systemaattiselle business case -laskennalle todettiin useassa haastattelussa. Verohallinnon käytäntö on ollut, että hyötytavoitteet on jyvitetty yleisistä tuloksellisuustavoitteista, ei hankekohtaisen laskennan pohjalta.⁷ Miten tämä jyvitys on tarkemmin tapahtunut, ei arvioinnissa selvinnyt.

Paperitonta yhteisöverotusta koskeva totutusprojekti asetettiin arvioinnin suorittamisen aikana, eikä siitä ehtinyt valmistua varsinaista hyväksyttyä projektisuunnitelmaa ennen arviointiraportin laatimista. Tältä osin arviointi on tehty alustavaksi nimetyn suunnitelmamateri-

⁶ Yhdessä haastattelussa korostettiin sitä, että verolajikohtainen etenemistapa ei muodosta riskiä, sillä kysymys on digitoinnista, ei verolaskennasta. Haastattelu 4.

⁷ Haastattelu 3.

riaalin pohjalta. Verrattaessa em. alustavassa suunnitelmassa ja toisaalta muissa asiakirjoissa kuvattuja kehitystyön tavoitteita arvioinnissa havaittiin, että toiminnan tavoitteet esitettiin eri asiakirjoissa eri tavoilla. Ylätason tavoitteet esitettiin yhdenmukaisesti – tosin eri termein – mutta yksityiskohtaisempi määrittely poikkesi eri dokumenteissa jossain määrin.⁸

Samalla huomiota kiinnitettiin myös siihen, että toistaiseksi ei ollut tehty suunnittelutyötä paperittoman prosessin käyttöönoton, toiminnan uudelleenorganisoinnin tai mahdollisten henkilöstöjärjestelyiden osalta. Haastatteluissa ilmeni, että toiminnan muutos koskettaa enimmillään n. 850 yhteisöverotuksen piirissä toimivaa verohallinnon työntekijää.⁹ Heihin kuhunkin tullaan kohdistamaan n. kahden päivän koulutus, jossa koulutetaan uusi menettely ja järjestelmä yhdessä.¹⁰ Muutos tulee poistamaan joitain vanhoja tehtäviä ja tuo myös uusia rooleja. Kokonaisuudessaan muutosaluetta voi pitää merkittävänä. Tätä korostaa vielä se, että nyt yhteisöverotusta koskemaan tulevia käytäntöjä on tarkoitus jatkossa levittää myös muita verolajeja koskeviksi. Projekti on siis monessakin mielessä menetelmäpilotin asemassa. Keskeisin uudistus on paperittomuuden kautta huomattavasti järkeistyvä mahdollisuus työkuorman jakamiseen sekä eri alueiden erikoistumiseen esim. juuri verolajipohjaisesti. Tämä korostaa projektisuunnitteluun kohdistuvia vaatimuksia ja tarvetta aloittaa käyttöönoton suunnittelutyö jo varsinaisen teknisen toteutuksen rinnalla.

Tarkasteltaessa konkreettisesti projektin toteutuksen edellytyksiä nostettiin kahdessa haastattelussa esiin mahdollisena riskinä tietohallinnon henkilöstön riittävyys. Toisaalta yhdessä haastattelussa riskinä puolestaan pidettiin verotussubstanssia edustavien resurssien käytettävyyttä.¹¹ Sinänsä resurssien käytettävyys on pyritty varmistamaan resurssien itsensä sekä heidän esimiestensä kanssa käydyin keskusteluihin. Varsinaisia resurssisopimuksia tai muita vastaavia päätöksiä henkilöiden vapauttamisesta projektitehtäviin ei kuitenkaan tehdä.

Teknologiselta näkökannalta tarkastellen haastatteluissa ilmeni, että verohallinnossa on käynnissä erillinen kokonaisarkkitehtuurityö ja sen osana yllätason tietoarkkitehtuurin päivitys on parhaillaan käynnistymässä.¹² PaPe -hankekokonaisuuden osalta sen tietomalli on pitkälti määritelty. Kuvausta, josta olisi arkkitehtonisesti esim. tieto- tai tietojärjestelmätasolla ilmennyt PaPe -hankkeessa toteutettavien ratkaisujen suhde verohallinnon kokonaisuuteen, ei ollut arvioinnissa käytettävissä, eikä tästä voida näin ollen lausua mitään. Selvää kuitenkin on, että kehitystyön myötä käytettävien järjestelmien määrä *ei toistaiseksi vähene vaan lisääntyy*, mikä todennäköisesti nostaa jatkossa myös ylläpidon kustannuksia ja sen kompleksisuutta. Miten tähän on varauduttu, ei myöskään ilmennyt haastatteluista tai käytettävissä olleesta aineistosta.

4.3 *Hankkeen tehokkuus*

Paperittoman verotusprosessin toteuttamistavan tehokkuutta arvioidaan kolmesta näkökulmasta, eri (i) aikataulu, (ii) resurssit ja (iii) raha.

⁸ Tässä yhteydessä viitataan erityisesti seuraaviin asiakirjoihin: PaPe -hankesuunnitelma v 0.1, Paperiton prosessi - toteutushankkeen asettamiskirje ja PaPe II -PowerPoint. Havaintoon on myös vaikuttanut paitsi käytetyn terminologian vaihtelu, myös osittain sen puutteellinen aukeaminen verohallinnon ulkopuoliselle lukijalle. Tämä ei välttämättä kuitenkaan ole ongelma hankkeen toteutettavuuden kannalta. Toisaalta se, ettei em. ja muista asiakirjoista muodostu yhtenäistä kokonaisuutta, eräänlaista ”audit trailia”, on selkeä haaste kokonaisuuden johtamisen näkökulmasta.

⁹ Haastattelu 3.

¹⁰ Haastattelu 1. Samassa yhteydessä on myös tätä joukko pyritty sitouttamaan muutokseen osallistamalla heitä ns. viiteryhmän ja menettelyryhmän työskentelyiden kautta (1-2 henkilöä / yritysvero toimisto) hankkeen suunnitteluun.

¹¹ Haastattelu 1.

¹² Haastattelu 4.

Aikataulun osalta toistaiseksi vielä keskeneräisistä suunnitelmista johtuen on arvioinnissa mahdotonta lausua yksiselitteisiä havaintoja. Toisaalta keskeinen havainto onkin, että sen päättelyminen, millä perusteella hankkeen asettamiskirjeessä ja toisaalta hankesuunnitelma-luonnoksessa asetetut aikataulutavoitteet on määritelty ja edelleen miten saavutettavissa olevia ne ovat, ei ole ollut mahdollista. Saman havainnon vaikutukset ulottuvat myös kysymykseen resurssien riittävyydestä ja oikean osaamisen saatavilla olemisesta. Toisaalta kaikissa verohallinnon haastatteluissa yhdenmukaisesti todettiin, että oikean osaamisen saatavuuteen ei arvioida kohdistuvan riskejä verohallinnon oman toiminnan osalta. Myöskään hallinnon ulkopuolisen osaamisen tai resurssien riittävyyttä ei tässä yhteydessä kyseenalaistettu toisin kuin todettiin olevan eräiden verosovellusten kehittämisen ja ylläpitämisen kohdalla. Toteutusprojektista tehdyssä kustannuslaskelmassa ulkoisen työn määräksi arvioidaan yhteensä 2 945 henkilötyöpäivää ja hallinnon oman työn osuudeksi 1 000 - 1 400 työpäivää. Oman työn määrän suhde ulkoiseen on tässä arvioitu poikkeukselliseksi. Onkin oletettavaa, että esitetty työmäärä ei sisällä mitään käyttöönottoon liittyviä toimenpiteitä, joiden myötä työmäärien suhde kääntynee päinvastaiseksi. Sitä, miten tähän on resursoinnissa varauduttu, ei siis ole voitu arvioida.

Rahan osalta haastatteluissa ilmeni, että hankkeeseen kilpailutetuille konsulteille (lähinnä Hewlett-Packard ja Itella sekä Tietokarhu¹³) maksetaan tuntiperusteista palkkiota.¹⁴ Tätä voidaan pitää jossain määrin poikkeuksellisenä toimintatapana ja yleensä se viestii, että kehitystyön tuloksia ei ole voitu määritellä sellaisella yksityiskohtaisuudella, että toimittaja voisi sitoutua kiinteisiin kustannuksiin (ns. kiinteähintainen projekti tai sen osio). Toisaalta tuntiperusteisuuteen on ohjannut toteutettavan kokonaisuuden kompleksisuus ja sen useat liittynät. Toimintatapa luo kuitenkin ennakoimattomuutta kustannuksiin ja tekee vaikeaksi suorittaa täsmällisiä kustannushyötylaskelmia sekä ennakoivasti johtaa hyötyjen tavoitteenmukaista saavuttamista.

Neljäntenä teemana toiminnan tehokkuudessa on syytä arvioida myös kokonaisuuden hallittavuutta. Verohallinnolla on erittäin yksityiskohtainen ja hyvin dokumentoitu systeemyömalli, jonka perusteella ja jota noudattamalla sovelluskehityksen voi olettaa olevan suunnitelmallista ja hyvin hallittua. Sen sijaan hanke- ja/tai projektihallinnan menetelmistä ja välineistä ei arvioinnissa ilmennyt olevan valmiina vastaavan tasoista ohjeistusta.¹⁵ Eräissä haastattelussa todettiin, että siirtymä projektitoiminnasta jatkuvaan palveluun on toisinaan ollut puutteellisesti toteutettu ja että tämä kysymys on myös tässä hankkeessa vähintään haaste, ellei erikseen huomioitava riski.¹⁶ Ottaen myös huomioon verohallinnon kehitystoiminnan priorisointimallin, edellyttää se paitsi yksittäiseltä hankkeelta tai projektilta, niin myös koko salkulta proaktiivista johdettavuutta.

4.4 *Hankkeen vaikuttavuus*

Hankkeen vaikutukset ovat verohallinnon näkökulmasta kahtaalla: (i) yhtäältä se vaikuttaa merkittävästi yhteisöverotuksen toimittamisen organisointiin ja (ii) toisaalta se luo edellytyksiä myös muiden verolajien osalta paperittoman verotusprosessin kehittämiseen sekä teknisellä että toiminnallisella tasolla. Verohallinnon ulkopuolella yhteisöverotusprosessissa kerätyn aineiston kasvava digitaalisuus luo merkittäviä mahdollisuuksia ja tuottaa vaikutuk-

¹³ Tietokarhu Oy on Suomen valtion (verohallinnon) ja Tieto Oyj:n yhteisesti omistama yhtiö, eikä sitä ole tässä yhteydessä erikseen kilpailutettu, vaan yhteistyö perustuu yhteisomistukseen.

¹⁴ Haastattelu t1 ja 4.

¹⁵ Ohjeistus on työn alla ja siitä on osia valmistunut, mutta ko. materiaali ei ollut arviointia tehtäessä käytettävissä.

¹⁶ Haastattelu 1.

sia erityisesti Patentti- ja rekisterihallituksen toimintaan. Viimeksi mainittu on ennen monilta osin kerännyt omana toimintanaan verohallinnon kanssa samaa tietoa liittyen yhteisöjen tilinpäätöstietoihin. Nämä prosessit on valtioneuvoston periaatepäätöksessä todettu tarpeelliseksi yhdistää.

Yhteisöverotuksen toimittamisen kannalta paperiton prosessi selkeästi mahdollistaa asetetun tavoitteen työnkuorman jakamisen erikoistumisen mahdollistamisesta. Tässä mielessä hanketta voi pitää välttämättömänä uudistuksena. Sen panos-tuotos -suhdetta ei kuitenkaan ole arvioitu. Tosin yleisesti ottaen valtiovarainministeriön tulosohtauksesta vastaavat tahot, arvioivat verohallinnon hankkeiden tuottaneen tuottavuushyötyjä.¹⁷ Asiakastytyvyyden on arvioitu myös kohonneen. Sitä, olisiko panos-tuotos -suhde kuitenkin parempi siten, että panoksia sijoitettaisiin enemmän syntysähköisen materiaalin saamiseen sen erillisen digitoinnin (skannauksen) sijasta, ei tässä yhteydessä ole mahdollista arvioida. Yhdessä haastattelussa kuitenkin arvioitiin, ettei ilman erillistä velvoittavuutta ole mahdollista saada kaikkea yhteisöverotuksen aineistoa syntysähköisenä.¹⁸

Vaikka kehittämistyötä tehdäänkin verolajipohjaisesti, on kehitystyön painopiste aineistojen digitoinnissa ja työjonojen ohjauksessa. Täten on perusteltua olettaa, että kehittämistyö tukee ja luo edellytyksiä myös muiden verolajien paperittomuudelle. Se, miten kehitystyötä jatketaan mahdollisimman saumattomasti esim. henkilöverotukseen, ei kuitenkaan ollut mahdollista käytettävissä olleen aineiston perusteella arvioida. Riippumatta edellä mainitusta henkilöverotusta koskevasta tuottavuusrahamakemuksesta, verohallinnolla ei vaikuta olevan varsinaista suunnitelmaa kehitystyön seuraavista vaiheista.

Paperittomuus on jo avannut merkittäviä yhteistyömahdollisuuksia erityisesti verohallinnon sekä Patentti- ja rekisterihallituksen välille. Tällä hetkellä Patentti- ja rekisterihallitus saa jo n. 150 000 tilinpäätöstä sähköisesti verohallinnon kautta. Teoriassakin määrä voisi enintään olla 190 000 kpl. Näin sähköistuksen ansiosta - huolimatta siitä, että tietoja joudutaan eräiltä osin täydentämään erillisessä prosessissa - paperittomuudella on jo ollut merkittäviä todennettavia vaikutuksia. Tilinpäätöstietojen sähköinen kerääminen onkin osa Patentti- ja rekisterihallituksen omaa tuottavuusohjelmaa. Sen tavoitteena on säästää manuaalitehtävissä yhdeksän (9) henkilötyövuotta, josta puolet on jo saavutettu ja kokonaisuudessaan tavoite on tarkoitus saavuttaa vuoden 2011 loppuun mennessä.¹⁹

¹⁷ Haastattelu 2.

¹⁸ Haastattelu 3.

¹⁹ Haastattelu 5.

5. Johtopäätökset ja suositukset

Paperiton verotusprosessi on erityisesti verohallinnon sisäisesti merkittävä muutoshanke. Se tulee mahdollistamaan mittavia uudelleenjärjestelyjä verohallinnon sisäisessä toiminnassa. Sidosryhmien näkökulmasta hanke koskettaa erityisesti Patentti- ja rekisterihallitusta, jonka omien tuottavuustavoitteiden saavuttamisessa yhteistyö verohallinnon kanssa on eräs keskeinen keino. Asiakkaiden prosesseihin hankkeelle ei ole käytännössä mainittavia vaikutuksia. Verohallinto onkin PaPe -kokonaisuudella pyrkinyt ratkaisemaan asiakaskäyttötymisen muutokseen liittyviä hitaustekijöitä muuntamalla kaiken verotuksen suorittamisessa tarvittavan materiaalin digitaaliseen muotoon. Hankkeessa on valittu verolajikohtainen etenemis-malli. Tämä on perusteltua, sillä hankkeessa ei puututa varsinaiseen verolaskentaan vaan vain aineistojen digitaalisuuteen ja prosessin ja työjonojen ohjaukseen. Kokonaisuutena hankkeen voi todeta toteuttavan hyvin verohallinnon strategian tavoitteita.

PaPe -hankkeen ja koko paperittoman verotusprosessin *toteutettavuuden* arvioimista keskeisesti vaikeutti selkeän vision ja pidemmän aikavälin kehityspolun kuvauksen puuttuminen. Näin ollen lähempi ennakoarviointi olikin mahdollista tehdä vain PaPe III -osakokonaisuuden osalta. Tässä keskeinen arvioinnin havainto oli, että hanketta on oletettavasti toteutettu ensisijaisesti sen strategian mukaisuuden perusteella. Varsinaista kustannushyötylaskentaa tai muuta mitattavien (numeeristen) tavoiteasetantaa ei ole tehty.

PaPe -kokonaisuus ei todetusti puutu varsinaiseen verolaskentaan, eikä se myöskään tässä vaiheessa korvaa kokonaan mitään olemassa olevia tietojärjestelmiä, vaan tuottaa joitain kokonaan uusia tai ainakin uusissa tehtävissä käytettäviä tietojärjestelmiä. Koska nämä tehtävät kohdistuvat ensisijaisesti digitointiin ja prosessin ohjaukseen, so. verraten yleisiin toimintoihin, ei ole syytä olettaa että hankkeen toteutettavuuteen kohdistuisi erityisiä teknologisia riskejä. Toisaalta uudet tietojärjestelmät monimutkaistavat verohallinnon tietojärjestelmäarkkitehtuuria ja todennäköisesti edellyttävät lisäresursseja sen ylläpidon kannalta. Tämän huomioon ottamisesta tai ainakin potentiaalisen vaikutuksen arvioinnista ei ole kuitenkaan näyttöä arvioinnissa käytetyissä hankkeen suunnitteluasiakirjoissa.

Toiminnallisessa mielessä toteutettavuuteen liittyy arvioinnin näkökulmasta enemmän kysymysmerkkejä. Hanke, vaikkei sinänsä tuotakaan merkittävästi uusia osaamisvaatimuksia, johtaa huomattaviin töiden uudelleenjärjestelyihin (minkä mahdollistuminen onkin keskeinen tavoite). Kuitenkaan tästä ei ole toistaiseksi olemassa spesifejä suunnitelmia tai edes suunnitelmia suunnittelun aloittamisesta. PaPe III -projektia on siis toistaiseksi toteutettu ensisijaisesti tietojärjestelmähankkeena, mitä ei voi pitää toiminnallisen muutoksen laajuuden huomioon ottaen optimaalisena tapana toimia.

Hankkeen *tehokkuuden* näkökulmasta aikataulujen osalta arvioinnissa ei noussut esiin mitään erityisiä huomioita. Resurssien osalta tehdyt suunnitelmat olivat toistaiseksi vielä erityisesti verohallinnon oman resursoinnin osalta varsin ylätasolla. Tehdyissä haastatteluissa esitettiin joitain epäilyjä tietohallinnon resurssien riittävydestä, mihin ei kuitenkaan ole mahdollista tässä kantaa. Oleellista on kuitenkin, että esitetyn riskin hallintaan ei osoitettu mitään erityisiä hallintakeinoja. Taloudellisessa mielessä arvioinnissa kiinnitettiin huomiota siihen, että ulkopuolisten konsulttien kanssa tehdyt sopimukset perustuvat toteumaveloitukseen, mitä ei voi tämän mittakaavan hankkeessa pitää perusteltuna ratkaisuna. Sitä aiheutuvat taloudelliset epävarmuustekijät on syytä ottaa huomioon.

Kolmantena tarkastelun näkökulmana arvioinnissa oli hankkeen *vaikuttavuus*. Kuten todettua, hanke pohjautuu vahvasti verohallinnon strategioihin. Sillä on selkeitä vaikutuksia sekä hallinnon sisäisesti niin välittöminä vaikutuksina kuin jatkokehityksen mahdollistajana että sen ulkoisten sidosryhmien – joista keskeisimpänä Patentti- ja rekisterihallitus – toimintaan. Tässä mielessä hankkeen voi katsoa täyttävän sille asetetut vaikuttavuustavoitteet. Toisaalta voidaan myös esittää, että hanke ei välttämättä käytä kaikkia mahdollisuuksiaan hyväkseen. Tästä lisää seuraavaksi arvioinnin pohjalta esitettävissä toimenpidesuosituksissa.

Toimenpidesuosituks

Arviointitiimi esittää verohallinnon paperiton verotusprosessi -hankekokonaisuuteen liittyen seuraavat toimenpidesuosituks

1. ”*Iso kuva*”. Hankekokonaisuudesta on yleensä sen johdettavuuden, mielekkään toteutettavuuden ja (kustannus)tehokkuuden näkökulmasta suositeltavaa luoda selkeä visiokuvaus sekä määritellä kehityspolku siihen. Se helpottaa paitsi suunnittelutoimintaa, niin myös budjetointia ja kasvattaa toiminnan ennakoitavuutta niin sisäisten kuin ulkoistenkin sidosryhmien näkökulmasta. Suunnitteluaineiston tulee olla kattavaa ja ajantasaista, jotta tausta-aineisto on käytettävissä jo ennen varsinaisen projektivaiheen suunnittelua.
2. *Tavoitteiden mitattavuus*. Paperittomalla verotusprosessilla on selkeä, potentiaalisesti merkittävä vaikutus koko verohallinnon toimintaan. Se mahdollistaa selkeiden tuottavuushyötyjen saavuttamisen. Tässä mielessä on tärkeää asettaa sille myös selkeät ja mitattavat tavoitteet ja niille vastaavasti tavoitetasot. Muuten hankkeen kaiken potentiaalin ulosmittaamista on erittäin vaikea arvioida. Tässä yhtenä, mutteivät ainoana, keskeisenä komponenttina ovat erilaiset kustannushyötymittarit.
3. *Kustannustehokkuus*. Hankkeessa on sen edellisissä vaiheissa tehty varsin kattavat tekniset ja toiminnalliset määrittelyt (mm. prosessimallit). Näiden pohjalta on mahdollista saada ulkoisilta toteutuskumppaneilta myös kiinteät työmäärät ja kustannusitoumukset. Tätä tulisi käyttää jatkuvan kustannusten ennakoitavuuden ja yleisen kustannustehokkuuden varmistamiseksi.
4. *Lisäarvon tuotto*. Paperittomaan verotusprosessiin on mahdollista edetä kahta eri reittiä. Yksi on hankkeessa valittu etenemistapa, eli verovelvollisten toimittamien aineistojen muuttaminen digitaaliseen muotoon hallinnon (tai sen yhteistyökumppaneiden) toimesta niiltä osin kuin materiaali toimitetaan paperimuodossa. Toinen, muttei edellistä poissulkeva, on pyrkiä vaikuttamaan verovelvollisiin siten, että aineistot saataisiin syntysähköisinä. Epäilemättä jälkimmäisen osalta täyteen syntysähköisyyteen ei päästä vapaaehtoisuuden kautta. Toisaalta mikäli verovelvollisia saadaan viestinnän ja markkinoinnin keinoin toimittamaan entistä suuremman osan aineistosta sähköisenä, mahdollistaa se aineiston digitointiin sijoitettavien resurssien systemaattisen pienentämisen ja niiden siirtämisen muiden tehtäviin. Sinänsä verohallinto on jo usean vuoden ajan tehnyt tavoitteellista viestintää ja markkinointia syntysähköisyyden edistämiseksi. PaPe -hankekokonaisuus ei kuitenkaan siitä käytettävissä olevan materiaalin pohjalta selkeästi yhdisty tai muuten tee yhteistyötä näiden yleisviestinnällisten toimenpiteiden kanssa. Suositeltavaa onkin, että molempia edellä mainittuja reittejä käytetään jatkossa entistä yhtenäisemmin ja paremmin toisiaan tukevalla tavalla.

6. Liitteet

Arviointiraporttiin sisältyvät seuraavat liitteet:

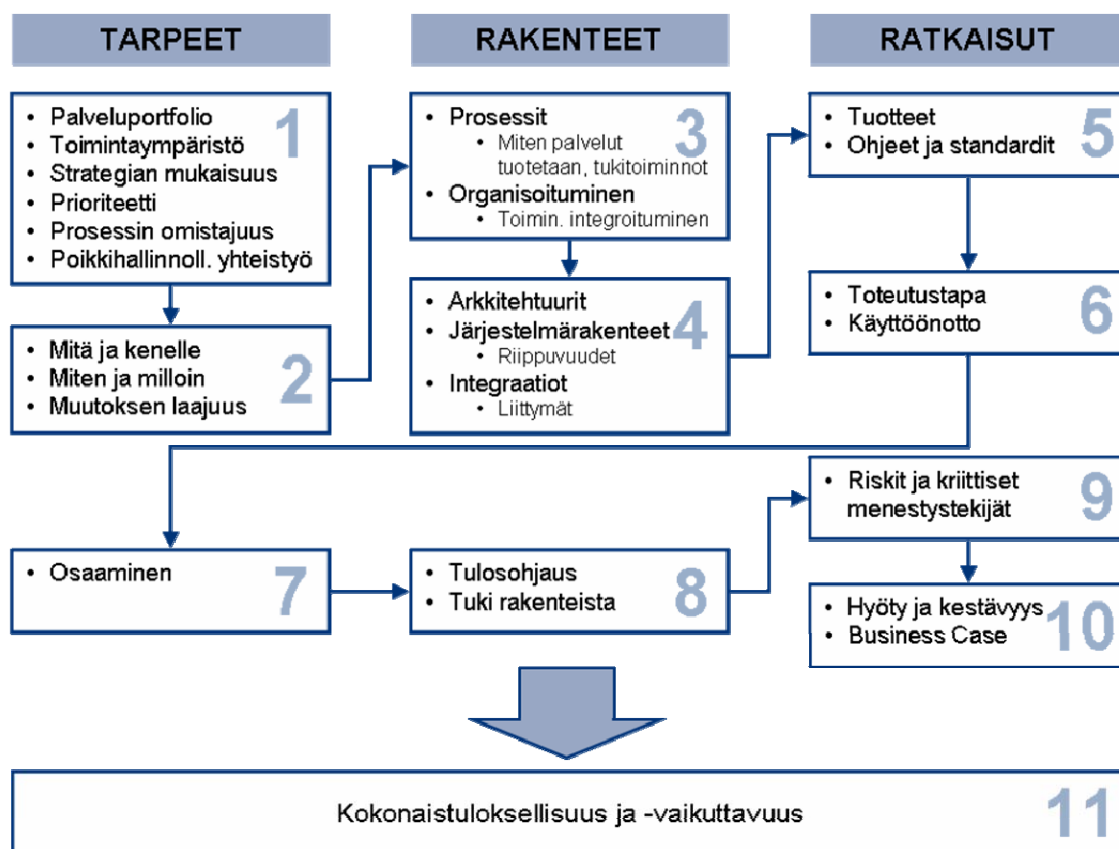
1. Haastattelut

Liite 1. Haastattelut

Arvioinnin osana tehtiin seuraavat haastattelut:

- Haastattelu 1: hankkeen edustajat (verohallinto); rooli: toteutusvastuu
- Haastattelu 2: kehittämis- ja hallintotoiminnon edustajat (valtiovarainministeriö); rooli: verohallinnon tulosohjausvastuu
- Haastattelu 3: verotuskeskuksen edustajat (verohallinto); rooli: prosessinomistajuus
- Haastattelu 4: tietohallinnon edustajat (verohallinto); rooli: tietohallinnon ohjaus
- Haastattelu 5: yritys- ja yhteisölinjan edustajat (patentti- ja rekisterihallitus); rooli: sidosryhmä

Kaikissa haastatteluissa käytettiin yhtenäisesti seuraavaa kuvassa 3 esitettyä haastattelurunkoa:



Kuva 3. Haastattelurunko.