



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus (5/2013)

214/54/2011

Valtiovarainministeriö, 31.5.2013, VM/1033/00.05.00/2013.

Verohallinto, 6.6.2013, A30/00 00 01/2013.



31.5.2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntö 16.5.2013 (214/54/2011)

Lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomusluonnoksesta Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus. Lausuntopyynnön tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että kertomukseen ei sisälly asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin, sekä kuulla näkemys tarkastusviraston alustavista kannanotoista.

Valtiovarainministeriöllä ei ole huomautettavaa tarkastuskertomusluonnoksen johdosta.

Osastopäällikkö,
ylijohtaja

Lasse Arvela

Ylitarkastaja

Timo Annala

Tiedoksi

Verohallinto



Verohallinto
Haapaniemenkatu 4 A
Helsinki

6.6.2013
LAUSUNTO

VTV 214/54/2011
VH diaarinumero
A30/00 00 01/2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Johtava tuloksellisuustarkastaja Juha Niemelä

Raporttiluonnos ja lausuntopyyntö 16.5.2013 verotarkastustoiminnan tuloksellisuudesta

Tulostavoitteista

Valtiovarainministeriön ja Verohallinnon välisissä tulossopimuksissa on esitetty verotarkastuksen tulostavoitteet:

- suurimpien yritysten tarkastuskattavuus (vuonna 2013 tarkastetaan 15 % yli 10 M€ liikevaihdon yrityksistä)
- verotarkastuksen työajasta harmaan talouden tarkastuksiin kohdistuvan työajan osuus (vuonna 2013 30 %)

Verohallinnon ja Verotarkastusyksikön välisessä tulossopimuksessa tavoitteiksi on sovittu edellisten lisäksi:

- verotarkastuksen keskimääräinen osallistumistavoite (vuonna 2013 13 tarkastukseen)
- tarkastuksen toimenpidesuhde (vuonna 2013 70 % tarkastuksista sisältää toimenpide-ehdotuksia)
- kertomusten valmistuminen tavoiteajassa (vuonna 2013 tarkastuksista 80 % tulee valmistua alle 180 päivässä)
- kansainvälisten virka-apupyyntöjen käsittelyaikatavoitteet

Ministeriön kanssa sovitut tulostavoitteet perustuvat strategiaan linjauksiin. Verohallinnon strategisena päämääränä on turvata verotulojen kertymistä antamalla ennakoivaa ohjausta ja hyvää palvelua sekä hoitamalla verovalvonta uskottavasti. Suurimpiin yrityksiin kohdistuvalla tarkastuskattavuudella pyritään nimenomaan verotulojen turvaamiseen, koska ne maksavat niin merkittävän osan verotuloista. Etenkin suurimpien yritysten kautta kulkevat arvonlisäverot ja työnantajasuoritukset muodostavat yhteiskunnan palvelujen rahoituksen kannalta merkittävän osuuden. Harmaan talouden tarkastuksen tavoitteella edistetään verovalvonnan uskottavuutta ja pidetään yllä rehellisesti toimivien yritysten kilpailuedellytyksiä. Vaikka kyseiset tulostavoitteet on ehdotettu Verohallinnosta, on ne kuitenkin vuosittain sovittu valtiovarainministeriön kanssa. Näiden kahden tavoitteen tavoitetaso pitää verotarkastuksen resurssien käytön tasapainossa muiden tavoitteiden suhteen, eli muitakin kuin harmaan talouden yrityksiä ja suuryrityksiä valvotaan valvonnan uskottavuuden ylläpitämiseksi.

Raporttiluonnoksessa on esitetty tarve kehittää nykyistä paremmin vaikuttavuutta kuvaavia mittareita. Periaatteessa kyse on verovajeen vähentämisestä ja oikein toimivien asiakkaiden osuuden lisäämisestä. Verohallinto on aloittanut yhdessä muiden tahojen kanssa selvityksen, joka tähtää verovajeen suuruuden selvittämisen metodien kehittämiseen ja sen kautta verovajeen suuruuden ja sen osatekijöiden arviointiin. Työryhmässä on Verohallinnon lisäksi Tulli, VATT, VM ja Tilastokeskus.

Verovajeeseen vaikuttavat kuitenkin merkittävästi muutkin tekijät kuin Verohallinnon toimet ja verovajeen muutosten kautta on vaikea päätellä verotarkastuksen vaikuttavuutta. Verovajeeseen vaikuttaa merkittävästi yleinen taloustilanne, etenkin verojäät kasvavat huonon taloussuhdanteen aikana.

Verohallinto seuraa muiden maiden verohallintojen kehitystä (OECD, IOTA, Pohjoismainen vertailu). Kansainvälisesti ei ole esitetty kovin kattavia vaikuttavuusmittareita verotarkastukselle. Lähinnä esillä on ollut yksittäisten valvontahankkeiden vaikutusten seuranta. Näitä Verohallintokin on toteuttanut pienimuotoisesti ja hieman laajemmassakin mittakaavassa arvioinut RAKSA-hankkeen vaikutuksia.

Hyvin laaja ja säännöllisesti toistettava satunnaistarkastus kertoisi verovajeen laajuudesta, mutta se vaatisi paljon resursseja, jotka olisivat siis pois kohdevalintaan perustuvasta tarkastuksesta.

Verotarkastuksen vaikuttavuutta olisi mahdollista selvittää kohdistamalla uusintatarkastuksia jo tarkastettuun asiakasjoukkoon ja tehdä vastaava verrokkiotanta ei-tarkastettuihin vastaaviin yrityksiin. Tämä vaatii kuitenkin melkoisesti resursseja ja sellaisen tutkimuksen yleistettävyys on huono.

Verohallinto selvittää kolmen vuoden välein asiakkaiden veronmaksuasenteita. Siinä on kysymyksiä, jotka kuvaavat myös uskottavan verovalvonnan toimivuutta. Tutkimuksessa selvitetään mm. yleistä suhtautumista verojen maksuun, verojen kierron helppoutta, kiinnijäämisriskiä, miten yleistä tulojen pimittäminen on, onko kilpailu vääristynyt harmaan talouden vuoksi ja syitä potentiaaliseen verojen välttelyyn. Kyselyn tuloksista voi päätellä, mihin suuntaan veronmaksumyönteisyys ja verovalvonnan uskottavuus ovat kehittyneet.

Verohallinto ei pidä myöskään tarkastusten perusteella kertyneiden verojen määrää kovin hyvänä tulostavoitteena. Verotarkastusten perusteella esitettyjen maksuunpanojen ja muiden toimenpiteiden määrää seurataan vuosittain ja niistä raportoidaan ministeriölle. Mahdollisimman suuri kertymätavoite saattaisi johtaa tarkastusten kohdentamiseen vain niihin yrityksiin, joista uskotaan saatavan mahdollisimman suuri jälkiverokertymä. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista, sillä silloin tarkastusresursseja ei käytettäisi nykyistä määrää harmaan talouden ja satunnaistarkastuksiin. Tällä voisi olla haitallisia seurauksia verovalvonnan uskottavuuden kannalta. Verohallinto on puolueeton verotuksen toimeenpanija veronmaksajien ja veronsaajien välillä. Mahdollisimman suuri verokertymä tavoitteena ei anna kuvaa puolueettomuudesta ja voisi vaikuttaa haitallisesti veronmaksajien veronmaksumyönteisyyteen.

Pelkkä maksuunpanoesitys tulostavoitteena voisi olla vaarallinen ilman että kyetään seuraamaan lopullista kertymää ja maksuunpanoesitysten pysyvyyttä. Maksuunpanoesitysten kokonaismäärä vaihtelee vuosittain ja verolajeittain suuresti, yleensä yksittäisten suurten maksuunpanojen vuoksi. Maksuunpanojen kokonaismäärän sijaan ehkä parempi mittari olisi laskea mediaani maksuunpanoesitys ja kertoa se maksuunpanoesitysten kappalemäärällä, tällöin yksittäiset erityisen suuret maksuunpanot eivät aiheuttaisi mittausta häiritseviä vuosivaihteluita.

Verotarkastusten perusteella esitettyjen maksuunpanojen vertaaminen lopullisiin kertymiin on hyvä tavoite, mutta se on hyvin työläs ja sisältää epävarmuustekijöitä. Kuten kertomusluonnoksessakin esitetään, kertymää on vaikea erottaa yrityksen muista maksuista ja mahdollista jäämistä ja kertymä saattaa realisoitua hyvinkin pitkän ajanjakson jälkeen eri oikaisuvaatimusten käsittelyn ja perimistoimenpiteiden keston vuoksi.

Verotarkastusten toimenpiteellisten tarkastusten osuus toimii laatumittarina kohdevalikoinnille ja sille, että suurten ja harmaan talouden yritysten tarkastusmäärä sekä tarkastuksiin osallistumisen määrä saadaan aikaan suorittamalla tarkastukset laadukkaasti. Mikäli toimenpiteettömien tarkastusten osuus nousee, kertoo se mahdollisista ongelmista laadussa tai tarkastusten kohdevalikoinnin epäonnistumisesta.

Verotarkastukselle on mahdollista laatia tuottavuus- ja taloudellisuusmittareita. Erilaiset tarkastukset tulisi tällöin pisteyttää painokertoimilla. Tarkastusten absoluuttinen määrä ei kuitenkaan ole kovin hyvä tavoite, vaan painotukset erityyppisiin tarkastuksiin tulee olla tasapainossa ja tarkastusten laadusta pidetään kiinni. Jälkikäiteismittarina tuottavuus kyllä kertoisi aikaansaannoksista suhteessa resurssien käyttöön.

Tuloksellisuustietojen oikeellisuus

Verotarkastuksen tulosmittareiden suhteen työaikakirjauksilla on merkittävä rooli. Yksittäisten kirjausten suhteen on havaittu horjuvuutta, mutta valtakunnallisesti tietoja voidaan pitää tarpeeksi luotettavina. Kaikki työajat tulee kirjata jollekin toiminnolle ja esimiehet seuraavat työaikojen kohdistumista. Vuoden 2013 alusta Verohallinto otti käyttöön KIEKU-järjestelmän. Siinä kunkin työntekijän esimies hyväksyy työaikakirjaukset ja tämä lisää kirjausten luotettavuutta. Vuoden 2013 osalta on kuitenkin todettava, että KIEKU-järjestelmän ongelmista johtuen vuoden 2013 osalta työaikojen seurantatiedot eivät tule olemaan kovin luotettavia.

Säädösperusta

Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, että verotarkastusta koskevat säädökset eivät sisällä määrittelyä verotarkastuksen olemassaolon perusteista. Verohallintolain 2 §:ssä Verohallinnon tehtävänä on mm. verovalvonta. Verotarkastus on yksi verovalvonnan keinoista. Verotarkastuksesta on säädetty valtioneuvoston asetuksessa Verohallinnon yksiköistä: 4§: Verotarkastusta ja muuta verovalvontaa varten on Verotarkastusyksikkö, jonka toimialueena on koko maa.

Tarkastuskohdevalinnasta

Valtiovarainministeriön kanssa tehdyn tulossopimuksen mukaisesti verotarkastusresursseja suunnataan niin, että vuosittain 15 % suurimmista yrityksistä tarkastetaan ja harmaan talouden tarkastuksiin kohdennetaan 30 % tarkastusresursseista. Verotarkastus toimii valtakunnallisena yksikkönä ja näin alueelliset erot resurssien määrässä eivät enää vaikuta tarkastusten kohdentamiseen samalla tavalla kuin aiemmassa verovirasto-organisaatiossa. Tarkastushankkeet ja suuntaukset ovat valtakunnallisia ja perustuvat analyysiin ja riskiarvioihin. Valtakunnallisuus ei kuitenkaan tarkoita, etteikö paikallisilla tarkastustiimeillä tai yksittäisillä tarkastajilla olisi mahdollisuutta vaikuttaa kohdevalintaan. Kohdevalinta perustuu valtakunnalliseen verkostoon, joka muodostuu alueellisista asiantuntijoista. Alueellisesti on mahdollista kohdentaa tarkastuksia kyseisen alueen omaleimaisuuden perusteella esimerkiksi tiettyyn toimialaan. Yksittäisen ryhmänjohtajan ja tarkastajan vaikutus näkyy etenkin tarkastuksen toteuttamisesta päätettäessä.

Valtakunnallinen tarkastuskohdevalinta ja resurssien suuntaaminen lisäävät myös verovalvonnan yhdenmukaisuutta. Maan eri osissa asiakkaat eivät joudu eriarvoiseen asemaan tarkastuksen resurssierojen tai muiden paikallisten eroavaisuuksien vuoksi. Tämä ei poista tarvetta alueellisiin tarkastushankkeisiin johtuen ko. alueen asiakkaiden erityispiirteistä kuten esimerkiksi tietyn toimialan suuresta merkityksestä.

Kertomusluonnoksessa tuodaan esille tarve harmaan talouden tarkastuksiin, mutta toisaalta todetaan, että lisäpanostukset harmaan talouden tarkastuksiin olisivat muusta tarkastuksesta pois ja näin vähentäisivät verokertymää. Raporttiluonnoksessa ei tuoda esille harmaan talouden tarkastusten perusteella tehtäviä muita kuin verokertymään liittyviä toimenpiteitä. Näitä ovat mm. erilaiset rikosseuraamukset ja liiketoimintakiellot, joilla vaikutetaan vilpillisten tahojen toimintaedellytyksiin ja tuetaan lainkuuliaisesti toimivien yritysten kilpailutilannetta. Verohallinto pitää nykyistä panostusta harmaan talouden torjuntaan oikean suuruisena myös eri tavoitteiden tasapainon suhteen.

Työtiloista ja –välineistä

Verotarkastusyksikössä työskenteleviä työntekijöitä on ollut mukana laatimassa Verohallinnon uutta työympäristökonseptia ja siinä kuvatut ratkaisut mahdollistavat verotarkastustyön tekemisen. Verohallinnon näkemyksen mukaan verotarkastajat eivät ole työtilojen suhteen erityisasemassa salassapidon tai keskittymistä vaativien tehtävien osalta. Monitilaympäristöön tulee tiloja, joissa on mahdollista keskittyä vaativiinkin tehtäviin mm. varaamalla osa tiloista lukusalin tyyppiseksi työtilaksi. Uusiin toimitiloihin tulee yhteiskäyttöisiä huonetiloja, joihin voi vetäytyä kirjoitustehtäviin tai hoitamaan puheluita, mutta näitä ei ole tarkoitettu pääasiallisiksi työskentelytiloiksi millekään erityiselle ryhmälle.

Matkapuhelimia, joilla pystyy lukemaan työpaikan kalenteria, lisätään tunnistettujen tarpeiden mukaan. Viraston ulkopuolella paljon työskentelevät ovat tässä erityisasemassa. Useimmilla verotarkastajilla on etäyhteys kannettavan avulla ja tällöin ei ole tarvetta kalenterin lukuun matkapuhelimen avulla. Verotarkastajat pääsevät internetyhteyden ja etäyhteyden Verohallinnon verkkoon tarkastuspaikalta etäyhteydellä varustetuilla kannettavilla. Tältä osin on tulossa uusia teknisiä ratkaisuja, jotka helpottavat etäyhteyden käyttöä. Yleisesti työtilat ja työvälinehankinnat sovitaan keskitetysti priorisoiden koko Verohallinnon tasolla yksiköiden esitysten perusteella. Yksiköiden nykyistä laajempi valta näistä päättämiseen voisi johtaa niukkojen voimavarojen osaoptimointiin. Jatkossa toiminnan kehitystyössä prosesseilla on nykyistä merkittävämpi rooli ja kehityksessä otetaan kantaa myös työskentelytapoihin ja sen kautta myös työvälineisiin. Koska tarkastuksessa niin moni verotarkastaja koki puutteita it-tövälineissä, tulee nämä ongelmat kartoittaa tarkemmin.

Konserniverokeskuksen oma verotarkastus

Verohallinnon johto ei ole nähnyt Konserniverokeskuksen omaa verotarkastusta samalla tavalla haasteena kuin tarkastusraportin luonnoksessa esitetään. Suurten yritysten tarkastuksessa yhteys maksuunpanevaan tahoon on muita tarkastuskohteita läheisempi, etenkin avoinna olevan vuoden ja tarkastuksella annettavan ennakoivan ohjauksen suhteen. Myös yhteistyö vaikeissa aineellisissa kysymyksissä on tärkeää. Toki Konserniverokeskuksen ja muun verotarkastuksen yhteistyön tulee sujua menettelykysymyksissä ja yhteisten tietojärjestelmien kehittämisessä ja myös koulutuksessa. Myös seurannassa joudutaan huomioimaan, mikä on Verotarkastusyksikön tulos ja mikä koko Verohallinnon tarkastustoiminnan tulos. Yhteisiä toimintamalleja ja tavoitteita varmistetaan sillä, että Konserniverokeskus on mukana kaikissa Verotarkastusyksikön verkostoissa, prosessiryhmissä ja yksikön johtoryhmässä.

Raporttiluonnoksessa tuodaan useassa kohtaa esiin verotarkastuksen vaikutus verokertymiin. Konserniverokeskuksen asiakkaat vastaavat hyvin merkittävästä osuudesta verokertymää. Tämä tukee näiden yritysten tarkastusten erityisasemaa. Verovajeen vähentämisen kannalta hyvin merkittävä on Konserniverokeskukseen keskitetty siirtohinnoitteluhanke, jota ei tuoda raportissa juuri lainkaan esille. Keksittäminen tuo etuja osaamisen ja työmenetelmien kehittämisen kannalta. Keskittämisellä pystytään paremmin huolehtimaan asiakkaiden ohjauksesta ja puuttumaan vielä avoinna olevaan vuoteen.

Toimivaltuudet

Raporttiluonnoksessa todetaan, että puutteet toimivaltuuksissa eivät muodosta merkittävää estettä tulokselliselle toiminnalle. Verohallinto pyrkii jatkuvasti olemaan aktiivinen toimivaltuuksien kehittämisessä sekä tietojen saantiin että luovutuksiin liittyvissä kysymyksissä.

Verotarkastuksen laadun varmistaminen

Verotarkastuksen laatua ohjaa hyvä verotarkastustapa ja sitä tarkentavat ohjeet. Verotarkastuksen laatua seuraavat esimiehet, maksuunpaneva taho ja asiakkaat. Jälkimmäiset vastineilla, oikaisuvaatimuksilla ja hallintokanteluilla. Verohallinnon tiedossa ei ole, että verotarkastuksen laadussa olisi yleisiä ongelmia. Verotarkastusten maksuunpanoesitysten pysyvyyden seurannan systemaattisuutta on tarpeen lisätä. Tältä osin Verohallinnon oma työryhmä on loppuraportissaan 28.3.2013 suositellut käytännön toimenpiteitä pysyvyyden seurantaan ja pysyvyyden asettamista tulostavoitteeksi verotarkastukselle.

Muita havaintoja

Sivulla 5 ”johdanto” –kappaleessa on nähtävästi kirjoitusvirheen vuoksi esitetty, että verovaje olisi 35 % bruttokansantuotteesta, pitäisi olla 3-5 %.

Sivulla 12 on esitelty verotarkastuksen maksuunpanoja. Vuoden 2012 maksuunpanon pitäisi olla 210 M€, ei 180 M€. Tämä on koko verotarkastuksen maksuunpano ja vertailukelpoinen vuoden 2009 osalta esitettyyn lukuun. Tekstissä olisi hyvä tuoda esiin, että kyseiset summat on arvioitu ns. veroeuroiksi, ei lisäyksinä verotettavaan tuloon. Vuoden 2012 laskeneiden tulosten osalta olisi hyvä tuoda esiin, että lasku osaltaan johtuu siitä, että verotusta pyritään entistä enemmän korjaamaan jo verotuksen yhteydessä eikä jälkikäteen verotarkastuksilla.

Sivulla 25 todetaan, että tarkastuksen kattavuutta halutaan suunnata myös sellaisiin verovelvollisiin, joiden tarkastamisesta ei aiheudu veroseuraamuksia. Tämä on hieman epämääräisesti muotoiltu. Lauseella kaiketi halutaan ilmaista, että Verohallinto käyttää riskianalyysin ohella myös satunnaisotantaa etenkin toimialoittain, ja tällöin tarkastuksen lopputulosta on vaikeampi ennustaa. Myös kohdevalinta-analyysin kautta tulleet tarkastuskohteet voivat osoittautua ei-toimenpiteellisiksi.

Pääjohtaja



Pekka Ruuhonen

Verohallinnon controller



Keijo Vehmas