

Verohallinto

Laillisuustarkastuskertomus Energian tukeminen 10/2014

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta laillisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, onko energiaverotuen hakemusten käsittelyssä havaitut puutteet korjattu, ja onko kontrollien kattavuutta kehitetty tarkastuskertomuksessa esitetyllä tavalla. Tarkastuskertomuksen kannanottojen pohjalta on johdettu seuraavat kysymykset jälkiseurantaa varten.

1. Mihin toimenpiteisiin on ryhdytty sen varmistamiseksi, että energiaverotukihakemusten etukäteiskontrollien (hakemusten tietojen oikeellisuuden varmistaminen) puutteet saadaan poistettua ja kontrollit kattavammiksi?
2. Miten varmistetaan, että tukikäsittelystä annettuja työohjeita noudatetaan, käsittelyssä tarvittavat selvitykset pyydetään ja kuulemiset järjestetään, ja kuinka dokumentointitavat saadaan yhdenmukaisiksi toimipisteittäin?

Energiaverotukien hallinnointi on siirtynyt Tullista Verohallinnolle 1.1.2017. Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä selvityspyyntö Verohallinnolle ja tiedoksi Tullille. Jälkiseurannassa hyödynnettiin myös selvityksen liitteenä toimitettuja tietoja.

2 Jälkiseurannan havainnot

Energiaverotukihakemusten tietojen oikeellisuuden ja kontrollien kattavuuden varmistaminen

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että energiaverotukien myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa on noudatettu kansallisia säädöksiä, lukuun ottamatta energiaverotukien myöntövaiheen puutteita. Puutteita ilmeni muun muassa etukäteiskontrollien toimivuudessa, joiden osalta suositeltiin ryhtymistä asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Verohallinnon selvityksen alussa tuodaan esiin, että sekä Tullissa että valmisteverotuksessa siirryttiin jo laillisuustarkastuksen aikana vuonna 2013 yksiportaiseen eli valtakunnalliseen malliin. Valtakunnallisesti toimivat esimiehet valvoivat, että päätöksissä noudatetaan samoja linjauksia ja työmenettelyohjeita toimipaikasta riippumatta. Erilaisille tuki- ja palautustyypeille laadittiin omat työmenettelyohjeet.

Selvityksessä todetaan, että energiaverotukien käsittelyä on edelleen parannettu ja kehitetty 1.1.2017 tapahtuneen tehtävien uudelleen organisoinnin jälkeen. Toimintatapana on edelleen yksiportainen valtakunnallinen malli ja sen kautta perusteet yhdenmukaiseen menettelyyn koko maassa. Selvityksen liitteenä on toimitettu Verohallinnon käytössä olevat työmenettelyohjeet, jotka ovat Energiaintensiivisen

yrityksen veronpalautus ja Alusliikenteen polttoaineiden veronpalautukset (koskee kaikkia verottoman käytön palautuksia), ja molemmat ohjeet on viimeksi päivitetty 21.8.2018. Selvityksen mukaan jälkimmäiseen ohjeeseen liittyvien verottoman käytön palautusten tulkinnallisten kysymysten selvittämiseksi on julkaistu uusi syventävä ohje Polttoaineiden verottomuus teollisuuskäytössä, 6.3.2018. Mainittujen ohjeiden lisäksi on laadittu muitakin syventäviä ohjeita, jotka on luettelointi työmenettelyohjeissa. Palautteen mukaan Verohallinnolla on parhaillaan valmisteilla tarkennettu ja eriytetty työmenettelyohje verottoman käytön palautuksiin.

Ohjeistuksen tulisi olla kattavaa ja selkeää ja tulisi myös varmistaa, että tarvittava ohjeistus on dokumentoitu ja järjestetty siten, että se on kaikkien tuen hakijoiden ja tukikäsitelijöiden saatavilla. Hakemustietojen oikeellisuuden varmistamista ja myös muiden kontrollien toimivuutta auttavat selkeät ohjeet, joita noudatetaan yhdenmukaisesti ja valvotaan asianmukaisesti.

Työohjeiden noudattaminen, selvitysten pyytäminen ja kuulemisten järjestäminen

Tarkastuskertomuksessa todettiin lisäksi, että energiaverotuen myöntövaiheen käsittelyssä havaittiin puutteita lainsäädännön edellyttämien selvitysten pyytämisessä, dokumentoinnin yhdenmukaisuudessa ja omien ohjeiden noudattamisessa.

Verohallinto tuo selvityksessään esiin, että eri palautus- ja tukimuodoille järjestetään eri virkailijoiden ja asiantuntijoiden kesken säännöllisiä palavereja, joihin osallistuvat kaikki kyseistä asiaa käsittelevät virkailijat. Kokouksissa käydään läpi hankalimmat tapaukset ja epäselvyyttä aiheuttaneet tulkinnot, ja yhteisen keskustelun kautta voidaan varmistaa koko maan kattava yhdenmukainen tulkinta hakemusten käsittelyssä. Selvityksen mukaan työmenettelyohjeiden noudattamista valvovat kunkin prosessin prosessivastaavat ja esimiehet voivat puuttua yksittäisiin ohjeiden laiminlyönteihin.

Tarkastuskertomuksessa tuotiin esiin, että tuen saajilta ei ollut kaikissa tapauksissa pyydetty myöntövaiheeseen kuuluvia ja lainsäädännön edellyttämiä selvityksistä. Tarkastuksessa tuli esiin myös tapaus, jossa maakaasun energiaverojen maksu oli tapahtunut hakemuksen ja sen taustadokumentaation selkeästä ristiriidasta huolimatta. Hakijan yrityksessä ei ollut tuen edellyttämää maakaasun käyttöä. Ohjeistus asiaankuuluvien selvitysten pyytämisestä ja myös kuulemisten järjestämisestä sisältyy Verohallinnon työmenettelyohjeisiin. Tukikäsitteilyn eri vaiheiden dokumentointiin yhdenmukaisella tavalla on syytä kiinnittää lisää huomiota. Ohjeiden noudattamista on syytä valvoa näiltäkin osin.

Selvityksen mukaan energiaintensiivisen teollisuuden veronpalautuksen osalta kaikki hakemukset tutkitaan myös valtioneuvoston edellytysten osalta. Vaikeuksissa olevien yritysten valtioneuvoston tukikieltoa valvotaan selvityksen mukaan tukihakemuksen liitteeksi otettavien tilinpäätöstietojen pohjalta. Kriteerit kyseisiin tapauksiin tutkitaan Verohallinnon veronkantoyksikössä. Määrittämistä on selkeytetty syventävällä ohjeella, joka on saatavissa vero.fi-sivustolla. Energianintensiivisen teollisuuden veronpalautusmenettelyä on kehitetty siten, että ostolämmön tuottanut voimalaitos ilmoittaa suoraan Verohallinnolle tiedon asiakkaalleen tuottamaan lämpöön käytetyistä polttoaineista ja niistä maksetuista veroista.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannassa selvitettiin, onko myönnettyihin energiaverotukien hallinnointiin liittyviä menettelytapoja ja sisäistä valvontaa kehitetty tarkastuskertomuksessa esitetyllä tavalla sen julkaisemisen jälkeen.

Tarkastusviraston suositukset koskivat toimenpiteitä energiaverotukihakemusten etukäteiskontrollien eli hakemustietojen oikeellisuuden parantamiseksi ja varmistamiseksi sekä kontrollien kehittämistä kattavammiksi. Tukikäsitteilyä annettuja työohjeita tulisi noudattaa, käsittelyssä tarvittavat selvitykset tulisi pyytää, kuulemiset järjestää, sekä rakentaa prosessin sisäinen dokumentointi yhdenmukaiseksi toimipisteittäin.

Verohallinto on kehittänyt työmenettelyohjeistustaan ja työ on edelleen käynnissä. Työmenettelyohjeiden sisältö ja rakenne ovat tukiprosessin mukaisia ja ne sisältävät keskeisimmät työvaiheet. Kehittämissuunnitelmassa on suositeltavaa pohtia ohjeistuksen kokonaisuutta. Tavoitteena on tulisi pitää selkeää ja kattavaa ohjeistusta. Ohjeistusta kehitettäessä tulisi myös varmistaa, että se on kaikkien tarvitsijoiden, tuen hakijoiden ja tukikäsittelijöiden saatavilla.

Verohallinnon energiaverotukien käsittelyn edelleen kehittämistä on jatkettu tehtävien uudelleen organisoimisen jälkeen. Toimintatapana on yksiportainen valtakunnallinen malli ja sen kautta on luotu perusteet yhdenmukaiseen menettelyyn. Virkailijoiden ja asiantuntijoiden kesken on järjestetty säännölliset palaverit, joissa on mahdollista varmistaa koko maan kattava yhdenmukainen tulkinta hakemusten käsittelyssä. Kunkin prosessin prosessivastaavan tulee valvoa työmenettelyohjeiden noudattamista.

Ohjeistus asiaankuuluvien selvitysten pyytämisestä ja myös kuulemisten järjestämisestä sisältyy Verohallinnon voimassa oleviin työmenettelyohjeisiin. Tarvittaessa ohjeita tulee noudattaa myös näiltä osin. Tukikäsittelyn eri vaiheiden dokumentointiin yhdenmukaisella tavalla on syytä kiinnittää lisää huomiota.

Jälkiseurantaa ei ole tarpeen jatkaa, mutta tarkastusvirasto seuraa myös jatkossa energian tukemisen avustusprosessia (osana hallinnonalan yleisseurantaa) ja tarvittaessa suuntaamalla siihen erillisiä tarkastuksia.

Marjatta Kimmonen
ylijohtaja

Aila Aalto-Setälä
johtava tilintarkastaja