

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 17/2016 Verotulot – yhteenvedo verotuloja koskevista laillisuustarkastuksista

## Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan verotuloja koskevien laillisuustarkastusten yhteenvedoraportista.

Jälkiseurannan tarkoituksena on luoda käsitys, onko tarkastuskohteessa havaitut ongelmat poistettu riittävässä määrin ja mitä viraston tulisi jatkossa tehdä asialle. Jälkiseurannan tarkoituksena on myös edistää tarkastuksen vaikuttavuutta ja viraston kannanottojen huomioimista.

### 1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksen jälkiseurannassa selvitettiin seuraavia asioita valtiovarainministeriölle ja Verohallinnolle lähetetyn kyselyn avulla:

1. Mihin toimenpiteisiin valtiovarainministeriö on ryhtynyt sen varmistamiseksi, että eri verolajeja koskeissa verotusmenettelysäännöksissä otetaan huomioon myös verotuksen automatisoinnista johtuvat muutostarpeet?
2. Mihin toimenpiteisiin valtiovarainministeriö on ryhtynyt sen varmistamiseksi, että verotusmenettelyjä koskevassa säädösvalmistelussa arvioidaan säännöksiä aina myös sisäisen valvonnan näkökulmasta?
3. Mihin toimenpiteisiin valtiovarainministeriö on ryhtynyt verolainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja selkeyttämiseksi?
4. Mihin toimenpiteisiin Verohallinto on ryhtynyt sen varmistamiseksi, että sisäisen valvonnan kontrollien järjestämisessä painotetaan ensisijaisesti virheiden ja väärinkäytösten ehkäisyä niiden havaitsemisen sijaan ja että tämä huomioidaan myös tietojärjestelmiä kehitettäessä?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

### 2 Jälkiseurannan havainnot

#### 2.1 Verotuksen automatisoinnista johtuvien muutostarpeiden huomioon ottaminen eri verolajeja koskeissa verotusmenettelysäännöksissä

Valtiovarainministeriö toteaa selvityksessään, että viime vuosina on toteutettu pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan kirjatut, Verohallinnon kantamia veroja koskevat uudistukset. Niillä on yhdenmukaistettu ja yksinkertaistettu verotus- ja veronkantomenettelyä sekä verotuksen muutoksenhaku- ja seuraamusjärjestelmää. Lainsäädäntömuutokset on toteutettu vaiheittain vuosina 2016–2019 osana Verohallinnon tietojärjestelmäuudistusta (Valmis-hanke). Ministeriön selvityksen mukaan uudistuksen yhteydessä yhtenäistettiin esimerkiksi eri verolajeja koskevat yleiset menettelysäännökset sekä verotuksen oikaisua, veron määräämistä, muutoksenhakua ja seuraamusmaksuja koskevat säännökset.

Myös menettelyjä koskevat määräajat yhtenäistettiin. Lakimuutoksilla edistettiin selvityksen mukaan myös verotuksen reaaliaikaistamista. Lisäksi veronkantomenettely yhtenäistettiin uudella veronkantailla, joka tulee voimaan 1.11.2019.

Edelleen valtiovarainministeriö toteaa, että tarkastuskertomuksessa erikseen mainituista seikoista, kuten asian tutkimisesta, verotuksen oikaisuista ja verotarkastuksesta säädetään nykyisin yhdenmukaisesti niin verotusmenettelyistä annetussa laissa kuin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyistä annetussa laissa. Lainsäädäntömuutokset eivät ministeriön mukaan siinä vaiheessa koskeneet auto- ja valmisteverotuksen säännöksiä.

Ministeriö toteaa selvityksessään, että toimivalta auto- ja valmisteverotuksessa siirrettiin pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisesti Tullilta Verohallinnolle vuoden 2017 alusta. Siinä yhteydessä lainsäädäntöön tehtiin selvityksen mukaan lähtökohtaisesti vain toimivallan siirron vaatimat muutokset. Menettelysäännöksiä ei muutettu, vaan verotus jäi toimitettavaksi entisiin menettelyin ja Tullin ylläpitämin tietojärjestelmin. Kuitenkin muutoksenhakua koskevaa menettelyä yhdenmukaistettiin joiltain osin muun verolainsäädännön vastaavan sääntelyn kanssa. Verotusprosesseihin ja tietojärjestelmiin tehtiin ministeriön mukaan vain välttämättömät muutokset. Tarkoituksena oli, että auto- ja valmisteverotuksen menettelyt yhdenmukaistetaan mahdollisuuksien mukaan muiden Verohallinnon kantamien verojen verotusmenettelyiden kanssa siinä vaiheessa, kun auto- ja valmisteverotus siirretään toimitettavaksi Verohallinnon uudella tietojärjestelmällä.

Valtiovarainministeriö ilmoittaa selvityksessään käynnistäneensä kuluvaan vuoden tammikuussa lainsäädäntöhankkeen auto- ja valmisteverotuksen menettelysäännösten uudistamiseksi (VM003:00/2019). Tavoitteena on, että menettelymuutokset tulisivat voimaan vuoden 2021 alusta. Tarkoituksena on yhdenmukaistaa auto- ja valmisteverotusmenettelyjä muiden, viime vuosina uudistettujen verotusmenettelyiden kanssa siinä määrin kuin mahdollista. Ministeriön mukaan lainsäädäntöhankkeen aikana tulevat huomioiduiksi myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessaan Verotulot – yhteenveto verotuloja koskevista laillisuustarkastuksista (17/2016) ehdottamat auto- ja valmisteverotusta koskevat lainsäädäntömuutokset. Ministeriön mukaan Verohallinto on käynnistänyt muutoksiin liittyen niin sanotun AVA-hankkeen uuden tietojärjestelmän käyttöönottamiseksi auto- ja valmisteverotuksessa.

Tarkastusvirasto toteaa saamansa selvityksen perusteella, että valtiovarainministeriön verotusmenettelysäännösten uudistamisessa omaksumaa etenemistapaa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

## 2.2 Sisäisen valvonnan näkökulman huomioon ottaminen verotusmenettelyjä koskevassa säädösvalmistelussa

Valtiovarainministeriö toteaa käsityksensä, että uudistamalla verotusmenettelyjä kattavasti ja pyrkimällä yhtenäiseen, selkeään ja ajantasaiseen lainsäädäntöön luodaan entistä paremmat edellytykset tarkastuskertomuksessa mainitulle sisäiselle valvonnalle. Ministeriön selvityksen mukaan verotusmenettelysäännöksiä koskevat merkittävät säädösvalmisteluhankkeet valmistellaan poikkeuksetta valtiovarainministeriön ja Verohallinnon tiiviissä yhteistyössä. Verovalvonnan käytännön toimivuus ja samalla sisäisen valvonnan näkökulma tulee selvityksen mukaan huomioiduksi säädösvalmistelussa, kun Verohallinto verotuksen toimittavana viranomaisena ja valvonnan toteuttajana osallistuu kiinteästi lakimuu-  
tosten valmisteluun.

Tarkastusvirasto toteaa saamansa selvityksen perusteella, että valtiovarainministeriö on tiedostanut sisäisen valvonnan näkökulman merkityksen ja sen huomioon ottamisen säädösvalmistelussa.

## 2.3 Verolainsäädännön yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen

Valtiovarainministeriö toteaa selvityksessään, että edellä mainittujen, jo toteutettujen verotusmenettelyä ja veronkantoa koskevien uudistusten yhtenä keskeisenä tarkoituksena on ollut selkeyttää ja yksinkertaistaa sääntelyä. Selvityksen mukaan auto- ja valmisteverotuksen menettelysäännösten yhtenäistäminen muiden verolajien kanssa selkeyttää ja yksinkertaistaa myös jatkossa verolainsäädäntöä.

Myös aineellisen verolainsäädännön osalta valtiovarainministeriö katsoo selvityksen mukaan, että muutosten valmistelussa tulisi aina ottaa riittävästi huomioon säädöskokonaisuuden ohella yksittäisten säännösten selkeys ja verotuksen automatisoinnin edellytykset. Selvityksen mukaan verolakien muutosten valmistelun yhteydessä selvitetään vakiintuneesti mahdollisuudet sääntelyn tehokkaaseen soveltamiseen ja valvonnan automatisoimiseen. Veroratkaisuihin vaikuttavat valtiovarainministeriön mukaan kuitenkin myös monet muut tavoitteet ja tekijät kuin verotuksen tehokkuusperiaate ja siihen liittyvät säännösten selkeys ja yksinkertaisuus. Erityisesti tuloverotusta koskevat muutokset ovat selvityksen mukaan kiinteä osa yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa, jossa verotuksen tehokkuutta ja yksinkertaisuutta ei välttämättä kaikissa tilanteissa voida ottaa huomioon.

Tarkastusvirasto toteaa saamansa selvityksen perusteella, että valtiovarainministeriö on tiedostanut verolainsäädännön selkeyttämisen ja yksinkertaistamisen merkityksen verotusta tehokkaasti automatisoitaessa ja verovalvontaa järjestettäessä.

## 2.4 Sisäisen valvonnan kontrollien järjestäminen painottaen ensisijaisesti virheiden ja väärinkäytösten ehkäisyä niiden havaitsemisen sijaan ja periaatteen huomioiminen myös tietojärjestelmiä kehitettäessä

Verohallinnon selvityksessä esitetyt toimenpiteet sisäisen valvonnan kontrollien kehittämiseksi voidaan jakaa vaiheittain käyttöön otetun Gentax-verotusjärjestelmän mahdollistamiin muutoksiin, kontrollien vaikuttavuuden parantamiseen sekä laatusurannan ja dokumentoinnin kehittämiseen. Lisäksi Verohallinnon mukaan oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyä koskeva laki on säännösten osalta hyvin yksiselitteinen ja ottaa huomioon korkean automaatioasteen vaatimukset erittäin hyvin.

Verohallinnon selvityksen mukaan siirtyminen Gentax-verotusjärjestelmään on mahdollistanut reaaliaikaisen toimintamallin yritysten rekisteröintiaseman valvonnassa. Uudessa tietojärjestelmässä käyttöoikeusroolit on eriytetty toimenkuvien mukaisesti. Selvityksen mukaan Gentax-järjestelmässä vaaralliset työyhdistelmät on poistettu kaikista oma-aloitteisten verojen tehtävistä. Lisäksi esimiehet käyvät Verohallinnon mukaan säännöllisesti läpi järjestelmien käyttöoikeusraporteja, jottei kiellettyjä työyhdistelmiä pääse syntymään. Lisäksi arvonlisäverotuksen verovalvonnan työmenettelyohjeet on koottu yhteen Gentax-verotusjärjestelmään, jossa vain asianomaista verovalvontaa tekevät virkailijat ovat oikeutettuja näkemään ohjeet. Selvityksen mukaan myös asiakkaan yhteydenotto kirjataan järjestelmään, mikä täydentää verotuksen toimittamisen yhteydessä asiakkaasta kerättävää tietoa. Gentax-järjestelmään siirtymisen jälkeen myös tiedon kulku on selvityksen mukaan parantunut, koska kaikki verotukseen liittyvä tieto on yhdessä järjestelmässä.

Verohallinnon selvityksen mukaan valvontaa kehitetään koko ajan riskiperustaisesti, siten että valvonta kohdistuisi entistä osuvammin virheellisiin ilmoituksiin ja väärin toimiviin asiakkaisiin. Valvontasääntöjä parannetaan ja muutetaan sen perusteella, mikä niiden vaikuttavuus on ollut. Lisäksi Verohallinto on kehittänyt työkaluja riskisimpien asiakkaiden ja tilanteiden tunnistamiseen. Verohallinnossa myös selvitetään, miten arvonlisäverotusraportointia tulisi muuttaa, jotta riskianalyysi helpottuisi ja väärinkäytöstilanteet huomattaisiin nykyistä tehokkaammin. Negatiivisten arvonlisäveroilmoitusten, joista seuraa veron palauttaminen, valvontaan on selvityksen mukaan kiinnitetty erityistä huomiota, ja näiden tulkinta tapahtuu ennen tilitapahtumiksi kirjaamista. Kaikki vähäistä suuremmat negatiivisuudet käyvät selvityksen mukaan läpi erityisen riskikartoituksen väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Verohallinnossa tehdään parhaillaan muutoinkin kehitystyötä asiakasriskin huomioimiseksi arvonlisäverovalvonnassa.

Verohallinnon selvityksen mukaan oma-aloitteisten verojen prosessissa on otettu käyttöön yhteiset laatuseurannan ja palautteen antamisen mallit. Verovalvonnassa tapausten käsittelyn ja käsittelyn aikana esiin nousseiden merkittävien seikkojen dokumentointiin on kiinnitetty erityistä huomiota.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että useat Verohallinnon toimenpiteet ovat edistäneet ennalta ehkäisevää ja reaaliaikaista sisäistä valvontaa.

### 3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannassa selvitettiin, mihin toimenpiteisiin valtiovarainministeriö on ryhtynyt sen varmistamiseksi, että

- eri verolajeja koskevissa verotusmenettelysäännöksissä otetaan huomioon myös verotuksen automatisoinnista johtuvat muutostarpeet
- verotusmenettelyjä koskevassa säädösvalmistelussa arvioidaan säännöksiä aina myös sisäisen valvonnan näkökulmasta
- että verolainsäädäntöä yksinkertaistetaan ja selkeytetään.

Lisäksi selvitettiin, mihin toimenpiteisiin Verohallinto on ryhtynyt sen varmistamiseksi, että sisäisen valvonnan kontrollien järjestämisessä painotetaan ensisijaisesti virheiden ja väärinkäytösten ehkäisyä niiden havaitsemisen sijaan ja että tämä huomioidaan myös tietojärjestelmiä kehitettäessä.

Valtiovarainministeriö ilmoittaa selvityksessään käynnistäneensä lainsäädäntöhankkeen auto- ja valmisteverotuksen menettelysäännösten uudistamiseksi (VM003:00/2019). Tarkoituksena on selvityksen mukaan yhdenmukaistaa auto- ja valmisteverotusmenettelyjä muiden, viime vuosina uudistettujen verotusmenettelyiden kanssa siinä määrin kuin mahdollista. Selvityksen mukaan lainsäädäntöhankkeen aikana tulevat huomioiduiksi myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessaan 17/2016 ehdottamat auto- ja valmisteverotusta koskevat lainsäädäntömuutokset. Ministeriön selvityksen mukaan Verohallinto on käynnistänyt muutoksiin liittyen niin sanotun AVA-hankkeen uuden tietojärjestelmän käyttöönottamiseksi auto- ja valmisteverotuksessa.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan verotusmenettelysäännöksiä koskevat merkittävät säädösvalmisteluhankkeet valmistellaan poikkeuksetta valtiovarainministeriön ja Verohallinnon tiiviissä yhteistyössä. Verovalvonnan käytännön toimivuus ja samalla sisäisen valvonnan näkökulma tulee selvityksen mukaan huomioiduksi säädösvalmistelussa, kun Verohallinto verotuksen toimittavana viranomaisena ja valvonnan toteuttajana osallistuu kiinteästi lakimuutosten valmisteluun.

Ministeriön selvityksen mukaan verolakien muutosten valmistelun yhteydessä selvitetään vakiintuneesti mahdollisuudet sääntelyn tehokkaaseen soveltamiseen ja valvonnan automatisoimiseen. Verotarkaisuihin vaikuttavat selvityksen mukaan kuitenkin myös monet muut tavoitteet ja tekijät kuin verotuksen tehokkuusperiaate ja siihen liittyvät säännösten selkeys ja yksinkertaisuus. Erityisesti tuloverotusta koskevat muutokset ovat kiinteä osa yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa, jossa verotuksen tehokkuutta ja yksinkertaisuutta ei välttämättä kaikissa tilanteissa voida ottaa huomioon.

Tarkastusvirasto toteaa saamansa selvityksen perusteella, että valtiovarainministeriön omaksumaa etenemistapaa verotusmenettelysäännösten uudistamisessa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Ministeriö on tiedostanut sisäisen valvonnan näkökulman merkityksen ja sen huomioon ottamisen säädösvalmistelussa. Ministeriö on myös tiedostanut verolainsäädännön selkeyttämisen ja yksinkertaistamisen merkityksen verotusta tehokkaasti automatisoitaessa ja verovalvontaa järjestettäessä.

Verohallinnon selvityksessä esitetyt toimenpiteet sisäisen valvonnan kontrollien kehittämiseksi voidaan jakaa suunnitelman mukaisesti vaiheittain käyttöön otetun Gentax-verotusjärjestelmän mahdollistamiin muutoksiin, kontrollien vaikuttavuuden parantamiseen sekä laatuseurannan ja dokumentoinnin

kehittämiseen. Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä tukee verotuksen automatisointia. Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että useat Verohallinnon toimenpiteet ovat edistäneet ennalta ehkäisevää ja reaaliaikaista sisäistä valvontaa.

Tarkastusvirasto seuraa verolainsäädännön yksinkertaistamiseen ja selkeyttämiseen liittyviä toimenpiteitä ja raportoi niistä laillisuustarkastuksen *Verolainsäädännön selkeys – tuloverolain muutokset 2006–2017 (18/2018)* jälkiseurannan yhteydessä vuonna 2020. Verotusprosessien sisäisen valvonnan kontrollien kehittämistä tarkastusvirasto seuraa vuosittain tarkastussuunnitelman mukaisesti osana Verohallinnon tilintarkastusta.

Jaakko Eskola  
johtaja

Pekka Ihalainen  
tilintarkastusneuvos

JAKELU Valtiovarainministeriö  
Verohallinto