

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 1/2013 Tulli harmaan talouden torjujana

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

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:

- Miten harmaa talous on otettu tarkastusajankohdan jälkeen huomioon valtiovarainministeriön Tullille asettamissa tulostavoitteissa?
- Millaisia vaikutuksia Tullin uudistetulla organisaatiolla on ollut sen harjoittamaan harmaan talouden torjuntaan?
- Missä määrin Tulli on pystynyt tarkastusajankohdan jälkeen tehostamaan harmaan talouden torjuntaansa?
- Millaisia tuloksia tehostettu harmaan talouden torjunta on tuottanut?

Jälkiseuranta toteutettiin asiakirjaseurannalla ja lähettämällä selvityspyyntö Tulliin ja valtiovarainministeriöön. Jälkiseurannan yhteydessä käytiin läpi Tullin ja valtiovarainministeriön väliset tulostavoitesopimukset vuosilta 2013–2015 ja verrattiin niitä vuosien 2011 ja 2012 tulostavoitesopimuksiin, joita käsiteltiin tarkastuksessa. Lisäksi käytiin läpi Tullin toimintakertomukset vuosilta 2012–2014 ja verrattiin niitä tarkastuksessa käsiteltyyn vuoden 2011 toimintakertomukseen.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Tullin tulostavoitteet

Tarkastuksessa havaittiin, että Tullin strategioiden sisältämät tavoitteet tukivat harmaan talouden torjuntaa, vaikka niissä ei yksilöidysti mainittukaan harmaata taloutta ennen kuin vuonna 2012, jolloin yksi asetetuista vaikuttavuustavoitteista koski suoraan harmaan talouden torjuntaa. Lisäksi strategia-asiakirjassa asetettiin Tullin kehittämiseen liittyviä mittareita harmaan talouden torjunnalle. Tulostavoitteissa ei yksilöity harmaan talouden torjunnan tavoitteita, joita kyseisillä mittareilla mitataan.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että valtiovarainministeriön tullilaitokselle vuodelle 2011 asettamista tavoitteista ei toteumaa kaikilta osin raportoitu tai mittarille ei ollut asetettu tavoitearvoa tai -tilaa, johon toteumaa olisi voinut verrata. Tarkastuksessa todettiin, että tulostavoitteiden saavuttamista mittaavat mittarit olisi laadittava siten, että niille asetettuja tavoitearvoja pystytään myös seuraamaan ja mittaamaan. Tavoitteiden toteutuminen olisi myös raportoitava tilinpäätöksessä.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä valtiovarainministeriö totesi, että ministeriössä ei ole nähty tarvetta erityisiin harmaan talouden torjuntaa koskeviin Tullin tulosityhtävien muutoksiin tarkastuskertomuksen johtopäätösten johdosta. Valtiovarainministeriö toteaa kuitenkin, että harmaan talouden torjuntaa on edelleen haluttu tulosityhtävien tehostaa ja sitä on pidetty tärkeänä osa-alueena Tullin toiminnan tulosityhtävien seurannassa. Kun harmaan talouden torjunta läpäisee Tullissa koko organisaation, on myös harmaan talouden torjunnan tehokkuuden kannalta tärkeää, että Tullin toiminnan kaikki osa-alueet ovat kunnossa.

Tulli korostaa jälkiselvitystä varten antamassaan selvityksessä, että valtiovarainministeriön ja Tullin tulosityhtävien sopimuksessa harmaan talouden torjunta on laaja-alaisesti otettu huomioon eri toimintayksiköissä korostaen Tullin vaikuttavaa asemaa fiskaalisena, hallinnollisena sekä rikostorjunnallisena laitoksena. Tulli toteaa myös, että kun Tullin koko prosessi on hiottu tukemaan poikkeamien esille nostamista ja mahdollisten väärinkäytösten paljastamista, voidaan sanoa Tullin olevan keskeinen toimija harmaan talouden ja rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa.

Tullin tulosityhtävien asiakirjoista 2013–2015 havaitaan, että Tullille vuosille 2013–2015 asetetuista vaikuttavuustavoitteista yksi koski suoraan harmaan talouden torjuntaa. Tavoite oli vuosina 2013–2014 sama kuin vuosina 2012 eli verotulojen kertymä turvataan ja harmaan talouden torjuntaa tehostetaan. Vuoden 2015 tulosityhtävien sopimuksessa tavoitetta oli tarkennettu ja kehitetty: harmaan talouden torjuntaa tehostetaan kehittämällä verotustoimintoja, tehostamalla valvontaa ja parantamalla yhteistyötä viranomaisten välillä. Tavoitteiden saavuttamiseksi oli asetettu vuosittain erityisiä hankkeita/toimenpiteitä. Myös tulosityhtävien sopimuksissa on mainittu tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät hankkeet ja eritelty strategia-asiakirjan tavoite, johon hanke liittyy.

Vuodelle 2012 asetettiin strategia-asiakirjassa Tullin kehittämiseen liittyviä mittareita harmaan talouden torjunnalle ja tavoitetasot asetettiin tulosityhtävien sopimuksessa. Vastaavat mittarit asetettiin vuosina 2013–2014 ja tavoitetasot olivat kaikkina vuosina toiminnallisen tulosityhtävien seurannan ja laadunhallinta -taulukossa. Vastaavat mittarit olivat taulukossa myös vuoden 2015 osalta.

Tullin mittarit harmaan talouden torjunnalle oli laadittu siten, että niille asetettuja tavoitearvoja pystyttiin seuraamaan ja mittaamaan. Mittareille oli asetettu numeeriset tavoitearvot ja ne oli raportoitu vuosittain toimintakertomuksissa 2012–2014.

Jälkiseurannan perusteella on todettavissa, että Tullin harmaan talouden torjuntaa koskeva tulosityhtävien seuranta on tavoiteasetannan, mittariston ja raportoinnin osalta parantunut. Tulosityhtävien seurannassa kiinnitettiin jo tarkastusajankohtana aiempaa enemmän huomiota harmaan talouden torjuntaan. Jälkiseurannan perusteella harmaan talouden torjunta on tulosityhtävien seurannassa edelleen keskeisesti esillä. Vaikuttavuustavoitetta oli kehitetty ja tulosityhtävien sopimuksissa oli mainittu tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät hankkeet. Harmaan talouden torjuntaa mittaamaan oli asetettu selkeät mittarit tavoitetasoineen ja ne oli raportoitu vuosittain toimintakertomuksissa.

Tullin organisaatio

Tarkastusajankohtana Tullissa oli menossa organisaatiouudistus, jossa muun muassa vahvistettiin Tullin harmaan talouden torjuntaa. Uudistuksessa harmaa talous muodosti yhden yritystarkastuksen toiminnon, johon lisättiin henkilöstöresursseja Tullille harmaan talouden torjuntaan myönnetyn lisämäärärahan turvin. Tarkastuksessa todettiin, että vuoden 2013 alusta voimaantulleessa organisaatiouudistuksessa ja jo aiemmin toteutetussa organisaatiouudistuksessa, jossa rikostorjunta organisoitiin valtakunnalliseksi, näkyi Tullin vahva panostus harmaan talouden torjuntaan.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä Tulli toteaa, että Tullin toiminnallinen strategia tukee harmaan talouden torjuntaa, joka leikkaa läpi kaikki Tullin toiminnot. Tullin organisaatiota uudistettaessa 2013 organisaatio madaltui ja muuttui selkeämmin prosessiorganisaatioksi. Uudistetussa organisaatiossa harmaan talouden torjunnan koordinaatio on vastuutettu valvontaosastolle. Toimintaa to-

teutetaan tiiviissä yhteistyössä Tullin muiden osastojen kanssa - erityisesti ulkomaankauppa- ja verotusosaston sekä toimipaikkaosaston kanssa. Uuden toimintamallin myötä harmaan talouden torjuntaan liittyvä laitostason tavoitteen määrittely sekä operatiivinen toteuttaminen selkeytyivät ja tehostuivat.

Edelleen Tulli toteaa, että Tullin valvontaosaston organisaatiota uudistettaessa 2014 otettiin yhtenä kantavana asiana esille harmaan talouden torjunnan tehostaminen mm. luomalla entistä läpinäkyvämpiä, ketterämpiä ja toimintakykyisempiä toimintayksiköitä kuten Tullin analyysi ja tiedustelu sekä yritystarkastus. Tulli toteaa myös, että toiminnallisia prosesseja suunniteltaessa on harmaan talouden torjunta huomioitu selkeästi ja Tullin organisaatiouudistuksen positiiviset vaikutukset on nähtävissä Tullin harmaan talouden torjunnan raportoidussa vaikuttavuudessa.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että tarkastusajankohtana menossa ollut ja sittemmin toteutunut organisaatiouudistus on osaltaan edesauttanut Tullin toimintaa harmaan talouden torjunnassa. Tullin harmaan talouden torjunta on toiminnan tulosten perusteella tehostunut. Toiminnan tuloksia käsitellään seuraavassa luvussa.

Harmaan talouden torjunnan tulokset

Tarkastuksen perusteella todettiin, että harmaan talouden torjunta läpäisee Tullissa koko organisaation. Tulli torjuu harmaata taloutta ennaltaehkäisevin toimin ja harjoittamalla sekä reaaliaikaista että jälkikäteistä valvontaa, riskianalyysi on monipuolista ja kattavaa, ja sitä kehitetään jatkuvasti. Tullin veronkannon verojäämät ovat huomattavan pieniä kerättäviin ja kerättyihin veroihin nähden. Tullin toiminnassa on kiinnitetty huomiota siihen, että perustoiminnot ovat kunnossa, osaaminen monipuolista ja korkeatasoista ja resursointi riittävää. Tarkastuksen perusteella Tullin harmaan talouden torjunnalle on hyvät edellytykset.

Jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessä Tulli toteaa, että Tullissa on laadittu harmaan talouden torjuntahanketta tukemaan Tullin valvontaosaston harmaan talouden vastaisen toiminnan ohjaukseen toimintaohjelma. Ohjelman hankkeet on eriteltävissä fiskaalisiin, yhteiskuntaa suojaaviin sekä vääristävästä kilpailua torjuviin projekteihin. Toimintaohjelman hankkeiden kautta on kyetty toteuttamaan erilaisia tehostetun valvonnan jaksoja sekä muita projekteja.

Tulli toteaa myös, että valtiovarainministeriön vuosille 2012–2015 Harmaan talouden torjuntahankkeen toteuttamiseen allokoimasta vuosittaisesta 20 miljoonan euron lisärahoituksesta Tullin osuus (miljoona euroa) on kohdistettu noin 20 määräaikaisen viran täyttöön, jotka on sijoitettu eri puolille Tullilaitoksen normaalia organisaatiota. Tullin mukaan tällä tavoin on pystytty tehostamaan harmaan talouden torjuntaa koko Tullin viranomaisprosessissa. Ko. viroilla on pyritty muun muassa tehostamaan talousrikosten tutkintaa, riskianalyysiä, yritystarkastusta, varastotarkastusta sekä toteuttamaan Tullin harmaan talouden vastaisen toiminnan ohjaukseen laadittua toimintaohjelmaa.

Taulukossa 1 on Tullin jälkiseurantaa varten antamassaan selvityksessään esittämiä harmaan talouden torjuntahankkeen tuloksia 2012–2015. Harmaan talouden torjunnan välittömästi mitattavissa oleva fiskaalinen vaikuttavuus, joka koostuu esitetyistä jälkikannoista, torjutuista veromenetyksistä sekä talousrikosten osalta takaisin saadusta rikoshyödystä, on vuodesta 2012 vuoden 2015 ensimmäiselle vuosipuoliskolle ollut yli 153 miljoonaa euroa. Tulli toteaa selvityksessään, että Tullin harmaan talouden torjuntahankkeen toimintaohjelman alaisen projektityöskentelyn pohjalta on saatu konkreettisia tuloksia myös kansainvälisen yhteistyön sektorilla. Esimerkkinä mainitaan marraskuussa 2014 osoitettu virka-apupyynnö Ruotsin viranomaisille, joka on johtanut Ruotsissa 20.4.2015 tehdyllä jälkiverotuspäätöksellä SEK 109 401 330 (verotuspäivän keskikurssilla n. 11,76 m €) tullin ja verotuksen maksuunpanoon. Tulli täydensi selvitystään myöhemmin, että koron ja veronkorotuksen osalta maksuunpanoon johti lisäksi SEK 33 017 185, jolloin yhteensä summa (tulli, verot, korot ja veronkorotus) oli verotuspäivän kurssilla noin 15,31 miljoonaa euroa.

Taulukko 1. Tullin harmaan talouden torjuntahankkeen tuloksia vuosina 2012–2015.

	2012	2013	2014	1-6/2015
Välittömästi mitattavissa oleva fiskaalinen vaikuttavuus:				
Yritys- sekä laajojen asiakirjatarkastusten osuus (milj. €)	25,73	59,41	19,68	6,10
Talousrikoksissa takaisin saatu rikoshyöty (milj. €)	1,55	1,88	2,39 ¹	0,46
Viranomaisyhteistyössä erityistoimenpitein kannetut verot sekä torjutut veromenetykset (milj. €)	14,32	13,05	2,78	5,67
Varasto-, menettely-, seuranta- ja tavarantarkastusten jälkikanto-osuus (milj. €)		0,09	0,35	0,00
Muita tullin mittareita Tullin harmaan talouden torjunnan vaikuttavuuden raportoimiseen:				
Verojäämät (milj. €)	8,1	24,3	3,3	7,9
- Verojäämät kokonaiskannosta (%)	0,08	0,24	0,03	0,16
Harmaan talouden torjuntahankkeen –toimintaohjelman vaikuttavuus (milj. €)	14,44	18,64	5,02	17,77
Yritys- ja asiakirjatarkastukset (kpl)	240	308 ²	311	135
Paljastetut veropetosrikokset (kpl)	529	557	824	358
Varastotarkastukset (kpl)	295	288	289	127

Taulukosta on havaittavissa, että välittömästi mitattavissa oleva fiskaalinen vaikuttavuus on vuosittain vaihdellut ollen vuonna 2012 noin 41,6 miljoonaa euroa, vuonna 2013 noin 74,3 miljoonaa euroa ja vuonna 2014 noin 24,9 miljoonaa euroa ilman varasto-, menettely-, seuranta- ja tavarantarkastusten jälkikanto-osuutta, jota ei vuodelta 2012 yllä raportoitu. Suhteellisesti eniten on vuosina 2013–2014 pienentynyt viranomaisyhteistyössä erityistoimenpitein kannetut verot sekä torjutut veromenetykset ja euomääräisesti yritys- sekä laajojen asiakirjatarkastusten osuus. Kuitenkin talousrikoksista takaisin saatu rikoshyöty on samana aikana lähes kaksinkertaistunut.

Taulukkoon 2 on koottu Tullin vuosien 2012–2014 toimintakertomuksista harmaan talouden torjunnalle asetetut tulostittarit, tavoitearvot ja niiden toteuma. Kunkin vuoden tavoiteluvut ovat suluissa. Taulukosta on havaittavissa, että tavoitteet on suurelta osin saavutettu ja harmaan talouden torjunta on asetettujen mittarien valossa tehostunut. Huomattavimmin on kasvanut paljastettujen veropetosien määrä, talousrikoksissa takaisin saatu rikoshyöty ja torjutut veromenetykset.

¹ Tullin toimintakertomuksessa 2014 luku on 3,45 milj. e.

² Tullin toimintakertomuksessa 2013 luku on 292 kpl.

Taulukko 2. Tullin harmaan talouden torjunnalle asetetut mittarit, tavoitearvot ja toteuma vuosina 2012–2014.

	2012 ³	2013	2014
Laaditut ilmiöselvitykset, HTSY ja velvoitteidenhoitoselvitykset (kpl)	(155) 155	(160) 1090	(500) 484 ⁴
Harmaan talouden torjunta RIF (Suomen asettamat) (kpl)	(7) 7	(9) 9	(14) 11
- Saapuneista harmaan talouden torjunnan RIF ja AM –ilmoituksista toimenpiteisiin johtaneet (poimintaehto, tavarantarkastustoimeksianto, viranomaistiedonvaihto, haltuunotto, verotuspäätös) (%)	(25) 25	(25) 32	(30) 30
Yritys- ja asiakirjatarkastukset (kpl)	(200 (arvio)) 240	(200) 292	(312) 311
Varastotarkastukset (kpl)	(200 (arvio)) 295	(250) 288	(255) 289
- Joista jälkikantaa (1 000 €)	(150 (arvio)) 150 (arvio)	(160) 39	(160) 69
Paljastetut veropetosrikokset (kpl)	(505) 529	(500) 557	(800) 824
Talousrikoksissa takaisin saatu rikoshyöty (milj. €)	(1,4) 1,55	(1,8) 1,88	(1,5) 3,45
Torjutut veromenetykset			
- Yritys- ja asiakirjatarkastuksista seuraavat jälkikannot (milj. €)	(10,0) 20,4	(15) 59	(21) 19,7

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että Tulli on edelleen tehostanut harmaan talouden torjuntaansa tarkastusajankohdan jälkeen. Välittömästi mitattavissa oleva fiskaalinen vaikuttavuus on ollut kasvussa ja tulostavoitteissa harmaan talouden torjunnalle asetetut tavoitteet on pääosin saavutettu. Tehostuneeseen toimintaan on osaltaan vaikuttanut Tullin saama lisäresursointi harmaan talouden torjuntaan, Tullin organisaatiouudistus ja sen myötä selkeytyneet tavoitteiden määrittely.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa selvitettiin Tullin tavoiteasettelua, toiminnan organisointia, toimeenpanoa ja toiminnan vaikutuksia harmaan talouden torjunnassa. Tarkastuksessa havaittiin, että Tullin strategioiden sisältämät tavoitteet tukivat harmaan talouden torjuntaa. Strategia-asiakirjassa asetettiin myös Tullin kehittämiseen liittyviä mittareita tavoitetasoineen harmaan talouden torjunnalle. Tavoitteiden toteumaa ei kuitenkaan kaikilta osin raportoitu tai mittareille ei ollut asetettu tavoitearvoa tai -tilaa, johon toteumaa olisi voinut verrata.

Jälkiseurannan perusteella on todettavissa, että Tullin harmaan talouden torjuntaa koskeva tulosohjaus on tavoiteasetannan, mittariston ja raportoinnin osalta parantunut. Tullille asetettua harmaan talouden torjunnan vaikuttavuustavoitetta on tarkennettu. Tulostavoiteasiakirjassa olleet harmaan talouden torjunnan mittarit oli laadittu siten, että niille asetettuja tavoitearvoja pystyttiin seuraamaan ja mittaamaan. Toteumat oli raportoitu vuosittain toimintakertomuksissa.

Tullin harmaan talouden torjunta on tulosten perusteella tehostunut. Välittömästi mitattavissa oleva fiskaalinen vaikuttavuus on pääosin kasvanut ja tulostavoitteissa asetetut tavoitteet on suurelta osin saavutettu. Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että Tullin toiminta harmaan talouden torjuja-

³ Vuodelle 2012 asetetut tavoiteluvut ovat vuoden 2013 tulostavoiteasiakirjasta ja toteumaluvut vuoden 2014 tulostavoiteasiakirjasta. Vuoden 2012 tulostavoiteasiakirjassa eivät kaikki tavoitteet olleet vertailukelpoisia vuosien 2013–2014 tavoitteiden kanssa. Vuoden 2013 tulostavoiteasiakirjassa oli tavoitearvot vertailukelpoisille tavoitteille. Osassa vuoden 2012 vertailukelpoisista tavoitteista tavoitearvot muuttuivat vuoden 2012 tulostavoiteasiakirjassa asetettujen ja vuoden 2013 tulostavoiteasiakirjassa olleiden välillä. Osa tavoitearvoista oli suurempi ja osa pienempi.

⁴ Lisäksi massapyyntöinä pyydetty 2 846 yrityksen tiedot.

na on tarkastusajankohdan jälkeen edelleen edistynyt niin tavoiteasettelussa kuin tuloksellisuudessa-kin.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Ylijohtaja

Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja

Tuula Näätänen

JAKELU

Valtiovarainministeriö
Tulli