



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Tulli harmaan talouden torjuna (1/2013)
369/54/2010

Tullihallitus, 18.1.2013, Dnro 42/980/12.

Valtiovarainministeriö, 25.1.2013, VM/2231/00.05.00/2012.

Tulli
Tulliylitarkastaja Niko Salonen

18.01.2013

Valtiontalouden Tarkastusvirasto
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä
Johtava tuloksellisuustarkastaja Tuula Näätänen

tuloksellisuustarkastus@vtv.fi
PL 1119, 00101 Helsinki

Viite: Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntökirjeellä (dnro 369/54/2010)
Tarkastuskertomusluonnokseen pyydetty lausunto

Tullin lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta, joka käsittelee aihetta Tulli harmaan talouden torjuna

Aluksi:

Valtiontalouden tarkastusvirasto on lähettänyt Tullihallitukselle 20.12.2012 lausuntopyynnön tarkastuskertomusluonnokseen ”Tuloksellisuustarkastuskertomusluonnos Tulli harmaan talouden torjuna.” Lausuntopyynnön tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että kertomukseen ei sisälly asia- ja tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin, sekä kuulla Tullin näkemys tarkastusviraston alustavista kannanotoista. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnos käsittelee laajasti ja syvällisesti Tullin toimintaa Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskäyntien jälkeen Tullin Harmaan talouden torjunnan hanke on edistynyt.

Tarkastuskertomusluonnoksesta Tulli lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Valtiontalouden tarkastusviraston raportin viesti on kauttaaltaan positiivinen. Harmaan talouden torjunnan projekti todetaan Kataisen hallituksen erääksi kärkiprojektiksi ja sen toteumaa sekä onnistumista seurataan tarkoin. Onkin ollut tärkeätä, että Tullin harmaan talouden torjunnan projekti saatiin tarkastuksessa käyntiin ripeästi ja tuloksetkaasti. Samaten laaditun toimintasuunnitelman avulla se on onnistuttu strukturoimaan selkeäksi, hyvin kohdistuvaksi ja pitkäjänteiseksi toiminnaksi, joka sitouttaa organisaation laaja-alaisesti kaikille tärkeään tehtävään. Samalla Tullin harmaan talouden torjunta (HTT) projekti on ollut oiva työkalu nivouttamaan eri toimintojen työtä toisiaan tukevaksi. Tulli tyytyväisenä toteaa, että Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää kertomuksessa Tullin valitsemää Harmaan talouden torjunnan lähestymistapaa hyvänä.

Tulli Harmaan talouden torjuna

Tarkastuskertomusluonnoksen aiheesta Tulli harmaan talouden torjuna johtuen haluamme tässä samalla tuoda Teille tiedoksi Valtiovarainministeriölle toimitetun Tullin Tarkastustoimen Harmaan

Tulli
Tulliylitarkastaja Niko Salonen

18.01.2013

Dnro 42/980/12

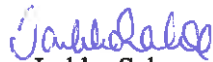
talouden torjuntahankkeen toimintaohjelman taustamuistion sekä samassa yhteydessä raportoidut tulokset (kts. erillinen liite).

Tullin Valvontaosastolla ja sen tarkastusyksikössä määritellyin tavoin ja tämän Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksenkin kannalta oikein mitattu euromääräinen kertymä on ollut joulukuussa 2012 jo yli 26 miljoonaa euroa, joten projektia voidaan pitää erittäin onnistuneena.


Työtä on tehty Tullissa laajalla rintamalla yli osasto-, piiri ja tehtävärajojen, kuten pitääkin sekä onnistuneesti yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Osoitetun lausuntopyynnön mukaisesti teknislouenteiset korjaus- ja täsmennysehdotukset toimitetaan lausunnon liitetiedostona (kts. erillinen liite).

TULLI



Jarkko Saksa
Ylijohtaja



Samy Gardemeister
Tarkastusjohtaja

Liitteet Teknislouenteiset korjaus- ja täsmennysehdotukset,
20121220_Dnro_21_530_12_VM_Tullin Tarkastustoimen Harmaan talouden torjuntahanke

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tiedoksi Valtiovarainministeriön Vero-osaston Hallitusneuvos Ismo Mäenpää,
Tullin Osastopäälliköt, Valvontaosaston johtoryhmä



25.01.2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntö 20.12.2012 369/54/2010

Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö tuloksellisuustarkastuskertomusluonnoksesta Tulli harmaan talouden torjuna

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa tuloksellisuustarkastuskertomusluonnoksesta *Tulli harmaan talouden torjuna*. Valtiovarainministeriö lausuu kertomusluonnoksesta seuraavaa.

Tulli harmaan talouden torjuna

Kuten kertomusluonnoksessakin sanotaan, on harmaan talouden käsitteellä käytössä lukuisia määritelmiä. Tulli toimii tullin ja tiettyjen maksujen kantajana sekä verottajana, tekee näitä tehtäviä turvaa-va valvontaa ja jälkikäteistarkastusta sekä lisäksi suorittaa tulli- ja verorikosten torjuntaa ja esitutkin-taa. Kaikkien näiden tehtävien tehokas suorittaminen torjuu harmaata taloutta, joten voi sanoa, että harmaan talouden torjuminen sisältyy Tullin tehtäviin myös ilman, että sitä erikseen Tullin tehtävänä korostetaan. Tarkastuskertomuksessakin on tällaista näkökulmaa huomioitu.

Kuten raporttiluonnoksessa on todettu, on valtiovarainministeriön Tullia koskevassa tulosoajauksessa vuodesta 2012 alkaen asetettu harmaan talouden torjunta myös nimenomaiseksi tavoitteeksi, millä on haluttu ohjata toiminnan painopistettä verokontrollin ja verorikosten torjunnan suuntaan, mitä ovat Tullin harmaan talouden torjuntaan saamat lisäresurssit edesauttaneet. Tullin vastuulla on kuitenkin paljon muitakin, valtion sisäisen turvallisuuden ytimeenkin kuuluvia, valvonta- ja rikostorjuntatehtäviä kuin harmaan talouden torjuminen, joita ei voi tulosoajauksessa riskeerata. Kontrolli- ja torjuntatoimenpiteitä mitoitettaessa on huomioitava myös, ettei laillista liiketoimintaa tarpeettomasti haitata. Tullin on myös kohdistettava riittävässä määrin resursseja palvelemaan laillista liiketoimintaa ja yksityis-henkilöitä.



Tullin toimeenpanema tull- ja muu verotus on sen laatuista, että kun verotettava toiminta tulee Tullin tietoon, on oikean veron määrääminen suhteellisen yksiselitteistä. Maahantuonnissa Tullilla on ns. tullipanttioikeus, jonka realisoinnilla tullit ja verot voidaan kattaa, mikä vähentää verojäämien riskiä. Samalla tavoin vaikuttavat myös eri laeissa verovelvollisille säädetyt vakuuden asettamisvaatimukset, joskin erityisesti valmisteverotuksessa vakuuksien merkitystä ei tule yliarvioida, kuten jäljempänä todetaan.

Suurin riski valtion verokertymälle on Tullin tehtäväkentässä toiminta, joka tapahtuu Tullin siitä tietämättä. Jos esimerkiksi maahantuonnissa toimitaan sivuuttaen lainsäädännön asettamat Tullille ilmoittamisvelvollisuudet ja toimintaa pyritään kaikin keinoin salaamaan ja lisäksi tavarat myydään markkinoilla, joilla ostajakin tietää toiminnan olevan laitonta, on jo niin selvästi kyse puhtaasta rikollisuudesta, että sitä ei liene syytä tulosohjauksessa nimittää harmaaksi taloudeksi. Tällaisen toiminnan torjuminen kuitenkin palvelee selvästi samoja poliittisia tavoitteita mitä harmaan talouden torjumiselle asetetaan ja sen tulosten on perusteltua katsoa kuuluvan harmaan talouden torjunnan alaan.

Tavoitteiden asettaminen ja mittarit tulosohjauksessa

Raporttiluonnoksessa on kiinnitetty huomiota Tullin harmaantalouden torjunnan numeraalisten tavoitteiden ja tulosten mittaamisen kehittämistarpeisiin. Kysymys on hankala ratkaistavaksi.

Tullirikollisuus on luonteeltaan sellaista, että kun se on paljastettu, on vaikeaa selvittää missä laajuudessa toimintaa on jo ehditty harjoittaa ja vältettyjen verojen periminen tekijöiltä vaikeaa, minkä vuoksi ei paljon saada takaisin rikoshyötyä mitattavaksi. Tavarakin voi olla sen luonteista, kuten alkoholia tai tupakkaa, että vaikka se saadaan pois, ei sen realisointi verojen kattamiseksi ole sallittua. Tällöin voidaan laskea paljastettua verovahinkoa, mutta tuloa yhteiskunnalle ei synny.

On perusteita sanoa, että valtion verokertymän osalta tuottavinta Tullin harmaantalouden torjuntaa olisi ennalta estävä toiminta; oikea veronkanto ja sitä turvaava valvonta. Ennalta estettyä vahinkoa on kuitenkin vaikeaa mitata. Mittaamiseen vaikuttaa myös se, että mitä aikaisemmassa vaiheessa harmaantalouden toimija onnistutaan paljastamaan ja toiminta lopettamaan sitä vähemmän on ehtinyt syntyä vahinkoa. Tehokas ja toivottava toiminta tuottaa paljastettua vahinkoa mittaviin mittareihin pieniä tuloksia. Raporttiluonnoksessakin on katsottu, että suuri osa Tullin toiminnasta torjuu harmaata taloutta.

Numeraalisia tavoitteita ja mittareita pyritään edelleen kehittämään. Vuoden 2013 osalta on tarkoitus sopia, että vertailtavuuden helpottamiseksi Tullin rikostorjunnan tulostavoitteita mitataan aiemminkin käytetyn tavan lisäksi myös poliisin käyttämällä laskentatavalla.

Uudistetusta Tullin tulosohjauksesta

Kokemukset VM:n hallinnonalalla uusista suunnitteluasiakirjoista ovat olleet pääasiassa positiivisia. Tulosohjaus on tullut strategisemmaksi, yhtenäisemmäksi ja kevyemmäksi – pyrkien keskittymään olennaiseen. Uudistuksessa on tavoiteltu myös koko valtionhallinnon tulosohjauksen kehittämisen henkeä, jossa on nimenomaan korostettu tulosohjauksen yhtenäisyyttä, keveyttä, strategisuutta ja poikkihallinnollisuutta. VM:n hallinnonalalla toteutetun kaltaista uudistusta monivuotisine tulossopimuksineen ollaan parhaillaan toteuttamassa myös muilla hallinnonaloilla.

Tulosohjauksen uudistaminen, jossa keskeisenä painotuksena on ollut suunnitteluasiakirjojen kytkeytyminen voimakkaammin hallitusohjelmaan ja hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, on luonut tarpeen poikkihallinnollisuuden korostamiselle mm. tavoitteiden asettelussa. Valtionhallinnon tulosohjauksen uudistamisessa onkin yritetty rakentaa yhteisiä hallinnonalat ylittäviä tavoitteita moni-

vuotisiin tulossopimuksiin. Alkuun on lähdetty liikkeelle esimerkiksi taloushallintoon, hankintatoimeen, toimitilatehokkuuteen, painatukseen tai henkilöstöön liittyvistä tavoitteista, jotka olisivat kaikille hallinnonaloille samoja. Jatkossa pyritään löytämään yhteisiä poikkihallinnollisia tavoitteita sellaisille hallitusohjelmaan kirjatuille tavoitteille kuten harmaan talouden torjunnalle.

Muuta

Tullia koskeissa uudistushankkeissa kuvataan verotustoimintojen uudelleenjärjestelyä koskevia selvityksiä. Kertomusluonnoksessa tarkoitettussa valmisteverotuksen kohdearkkitehtuurihankkeessa selvitettiin, miten valmisteverotuksen uusi tietojärjestelmä olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa. Kahdessa vaihtoehdossa järjestelmä olisi rakennettu Tulliin ja kahdessa osaksi Verohallinnon tietojärjestelmiä, jolloin valmisteverotus olisi siirretty Verohallinnon tehtäväksi. Selvityshanke oli valtiovaraministeriön sisäinen, joten työryhmässä ei ollut edustettuna Tullin eikä Verohallinnon edustajia. Sekä Verohallinto että Tulli kuitenkin toimittivat aineistoa selvitystä varten ja myös lausuiivat näkemyksiään hankkeesta. Kohdearkkitehtuuriselvitys tehtiin jatkoselvityksenä Veto-hankkeelle poliittista päätöksentekoa varten. Poliittinen päätös siitä, että valmisteverotus jää Tullin tehtäväksi, tehtiin vasta kokonaisarkkitehtuuriselvityksen jälkeen ja sen suosituksista tietoisena. Poliittisen päätöksen perusteella Tullille myönnettiin lisärahoitusta valmisteverotuksen uuteen tietojärjestelmään alkaen vuodesta 2013.

Kertomusluonnoksessa todetaan, että ”Täysimääräinen veronkanto turvataan vakuusjärjestelmällä ja maksujen seurannalla. Samalla estetään se, että laitonta etua tavoittelevat voisivat toimia markkinoilla.” Jälkimmäinen lause on harhaanjohtava. Erityisesti valmisteverotuksessa, joka tuottaa suurimman osuuden Tullin kantamista veroista, vakuusjärjestelmä ja maksujen seuranta koskee vain niitä toimijoita, jotka ilmoittautuvat Tullille verovelvollisiksi. Vakuusjärjestelmällä ei voida estää laitonta etua tai toimintaa niissä tapauksissa, joissa toimijat eivät ilmoittaudu verovelvollisiksi lainkaan.

Verojäämien ja vakuuksien merkitystä arvioitaessa on syytä lisäksi huomata, että valmisteveroista 50 suurimmalta yritykseltä kannetaan lähes 95 prosenttia verojen kokonaistuotosta. Valmisteverotuksen alaisten yritysten joukko on rajattu, verovelvolliset ovat kotimaisia alkoholijuomien, virvoitusjuomien, makeisten ja polttoaineiden valmistajia, kuten Alko ja Neste, veronalaisten tuotteiden tukkutuojia sekä energiayhtiöitä ja kaatopaikanpitäjiä (merkittävä osa verovelvollisista on valtion ja kuntien kokonaan tai osittain omistamia). Tullin valmisteverotuksen asiakkaat ovat myös Verohallinnon asiakkaita. Verohallinto on tutkinut nykyisten Tullin valmisteverotuksen asiakkaiden verovelvoitteiden hoitoa Verohallinnon asiakkaina. Verohallinnon mukaan 50 suurimmalla valmisteveroa maksavalla yrityksellä ei ole verojäämiä myöskään Verohallinnon asiakkaina, vaikkei Verohallinnossa noudateta vakuusmenetelyä. Valmisteverovelvolliset ovat verovelvoitteensa hyvin suorittavia yrityksiä, eikä vakuuksilla ole verojäämien osalta ainakaan näiden asiakkaiden osalta merkitystä. Suurimmat verojäämät kertyvätkin valmisteverotuksessa rikostapauksista ja käteisasiakkailta. Rikostorjuntaan ja viranomaisyhteistyöhön on siksi panostettava jatkossakin harmaan talouden torjunnassa

Osastopäällikkö,
ylijohtaja


Lasse Arvola

Hallitusneuvos


Ismo Mäenpää

