



Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti

Hanke VM0151:00/07/02/2000

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti VIRKE

Toimintakertomus 2009

1. PROJEKTIN TEHTÄVÄT JA HENKILÖSTÖ.....	3
2. VIRKE-LAIN VALMISTELU JA TULEVAN VIRKE:N TOIMINNAN SUUNNITTELU	3
3. TALOUSRIKOLLISUUDEN TILANNEKUVA- JA TILANNEKATSAUSRAPORTIT.....	3
4. HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TYÖRYHMÄTYÖSKENTELY.....	4
5. TIETEELLISET TUTKIMUKSET JA NIIHIN OSALLISTUMINEN	4
6. HANKKEET	4
7. KARTOITUKSET JA SELVITYKSET.....	5
7.1 SELVITYKSET.....	5
7.2 KARTOITUKSET	6
8. ANNETUT LAUSUNNOT	7
9. LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOSEHDOTUKSET	8
10. TIETOLUOVUTUSPYYNNÖT JA IMPULSSIT	8
10.1 TIETOLUOVUTUSPYYNNÖT.....	8
10.2 IMPULSSIT.....	8
11. MENETELMÄKEHITYS	8
12. VIRKKEEN TIETOPALVELU JA HANKKEEN ASIAKIRJOJEN ARKISTOINTI.....	9
13. KOULUTUSTILAISUUDET	9
14. KANSAINVÄLISET TEHTÄVÄT	9
15. VARAINSIIRTOVEROILMOITUKSET	10
16. TOIMITILOJEN HANKINTA JA MUUTTO	10

1. Projektin tehtävät ja henkilöstö

Valtiovarainministeriö teki 27.11.2008 päätöksen Virkeprojektin jatkumisesta vuodelle 2009.

Projektin tehtävänä on kehittää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa keräämällä, analysoimalla ja jakamalla eri viranomaisille tietoa talousrikoksista ja talousrikollisuudesta, ylläpitää kokonaiskuvausta talousrikollisuudesta, kerätä viranomaisilta ja muista lähteistä tietoa talousrikostorjunnan vaikuttavuudesta, tehdä aloitteita lainsäädäntöön tai viranomaistoiminnan kehittämiseksi sekä kehittää talousrikosten torjunnassa käytettäviä menetelmiä ja tietojärjestelmiä.

Projektin tehtäviä on suorittanut päällikkönä toiminut valtiovarainministeriön virkamies, 13 verohallinnon virkamiestä, 4 poliisin virkamiestä, 3 tullin virkamiestä ja yksi ulosottohallinnon virkamies. Edellisten lisäksi eri viranomaisissa on toiminut Virke-yhteyshenkilöitä oman toimen ohessa.

2. Virke-lain valmistelu ja tulevan Virke:n toiminnan suunnittelu

Virke:n henkilöstöä on osallistunut Virke-lain valmisteluun yhdessä Valtiovarainministeriön vero-osaston kanssa. Tavoiteaikataulu laissa on, että hallituksen esitys annetaan kevään 2010 aikana. Viidennen talousrikostorjuntaohjelman periaatepäätöksessä todetaan Virke-lain osalta, että projektin vakinaistamiseen liittyvä lainsäädäntöyhteistyö saatetaan päätökseen vuoden 2010 aikana.

Virke:n henkilöstö on kokonaisuudessaan osallistunut tulevan Virke:n jatkaorganisaation toimintojen suunnitteluun. Vuoden 2009 aikana on keskitytty analyysitoiminnon ja selvitystietojärjestelmän kehittämiseen sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuva-toiminnon suunnitteluun.

3. Talousrikollisuuden tilannekuva- ja tilannekatsausraportit

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden tilannekuvaraportteja on ilmestynyt yhteensä 5 kpl vuoden 2009 aikana.

Virke:n laatimia talousrikollisuutta ja harmaata taloutta koskevia muistioita on julkaistu Keskusrikospoliisin rikollisuuskatsauksessa.

Virke on tuottanut vuonna 2009 aineistoa rajat ylittävän rikollisuuden PTR– tilannekatsauksiin sekä yrityksiin kohdistuvan ja niitä hyödyntävän rikollisuuden tilannekuvaraporttiin mm. suomalaisten kytkennöistä virolaisiin yrityksiin.

4. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden työryhmätyöskentely

Virke:n päällikkö on osallistunut talousrikostorjunnan johtoryhmän työskentelyyn johtoryhmän jäsenenä.

Virke:n päällikkö ja projektiin sijoitettu poliisin edustaja ovat osallistuneet viidennen talousrikostorjuntaohjelman valmisteluun.

Virke:n päällikkö sekä projektiin sijoitettu verohallinnon ylitarkastaja osallistuivat Valtiovarainministeriön vero-osaston johtaman rakennusalan käännettyä arvonlisäveroa koskevan työryhmän työskentelyyn vuoden 2009 aikana.

Projektiin sijoitettu verohallinnon ylitarkastaja on osallistunut ns. Itä-projektin kokouksiin, joissa käsiteltiin kansainväliseen tavarakauppaan liittyviä harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöitä poikkihallinnollisesti.

Projektiin sijoitettu verohallinnon ylitarkastaja on osallistunut logistiikka-alaan kohdistuvan rikollisuuden torjuntatyöryhmän työskentelyyn.

Projektiin sijoitettu poliisin edustaja ja verohallinnon ylitarkastaja ovat osallistuneet poliisin talousrikossivuston toimituskuntatyöhön.

5. Tieteelliset tutkimukset ja niihin osallistuminen

Virke:n päällikkö on osallistunut Poliisiammattikorkeakoulun kuittikauppatutkimuksen ohjausryhmän työskentelyyn. Kuittikauppatutkimus on valmistunut loppuvuonna 2009 ja se julkaistaan alkuvuonna 2010.

Virke-projekti on tehnyt toimeksiantosopimuksen kahdesta Pro gradu -opinnäytetyöstä vuoden 2009 aikana liittyen ulkomaisten yritysten toimintaan Suomessa sekä rikosvastuun toteutumiseen eräissä rikostyypeissä.

6. Hankkeet

Verohallinnon Raksa – 08 hankkeen tiimoilta on pidetty useita *viranomaisyhteistyön seurantarayhmän* kokouksia, joiden tarkoituksena on ollut tilannekuvan ylläpitäminen hankkeen etenemisestä ja keskeisistä havainnoista. Virkeessä on käsitelty lisäksi lukuisia eri viranomaisten, kuten poliisin ja ulosottohallinnon hankkeeseen liittyviä *tietoluovutuspyyntöjä*. Verohallinnon pyynnöstä on Virkessä tehty *ehdotuksia Viron ja Suomen verohallintojen simultaanitarkastuskohteiksi*.

Käytettyjen EU-autojen maahantuontiin osalta laadittiin vaikuttavuusarvio, jossa selvitettiin suoritettujen valvontatoimien määrä, keskeiset tulokset ja niiden vaikuttavuus harmaan talouden torjunnassa.

Verohallinnon ja tullihallinnon kansainvälisen tavarakaupan valvontaan liittyen on jatkettu ”*alv 94b hanketta*” yhdessä tullin ja verohallinnon kanssa. Hankkeeseen liittyvät tapauskohtaiset selvitykset ovat johtaneet mm. valvontakäynteihin ja verotarkastusten suorittamiseen.

Saattohoitohanketta jatkettiin edellisien vuosien tapaan yhteistyössä konkurssiasiamiehen toimiston, ulosottohallinnon ja verohallinnon kanssa saattohoitajien tunnistamiseksi. Loppuvuonna käynnistettiin saattohoitohankkeen loppuraportin kirjoittaminen. Raportti valmistuu vuoden 2010 aikana.

Vuoden 2009 aikana saatettiin loppuun sosiaalisten etuuksien väärinkäytösselvityksen perusteella käynnistyneet *Kela-pilotit* yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa. *Sosiaalivakuuttamiseen liittyvät pilotitkohteet* puolestaan saatettiin loppuun yhteistyössä Eläketurvakeskuksen ja työttömyysvakuutusrahaston kanssa.

Virke on tukenut verohallinnon *sähköisen kaupan hanketta* käsittelemällä mm. sähköiseen kauppaan liittyviä impulsseja ja tekemällä ehdotuksia valvontakohteiksi ja osallistumalla kansainväliseen sidosryhmäyhteistyöhön.

Yhteistyössä verohallituksen verotarkastusyksikön kanssa on käynnistetty Suomen *päästökauppaan* liittyvä selvitys, joka valmistuu vuoden 2010 aikana.

Vuoden 2009 aikana käynnistettiin Virkessä Varake I ja II -hankkeet, joissa selvitetään *varainsiirtoverotuksessa ilmoitettujen tietojen hyödynnettävyyttä harmaan talouden selvityksissä*. Selvittävät kaupat liittyvät veroparatiisivaltioissa rekisteröityjen yritysten kiinteistö- ja osakekauppaan sekä venäläistaustaisten henkilöiden kiinteistö- ja osakekauppoihin Suomessa. Hankkeet valmistuvat vuoden 2010 puolella.

7. Kartoitukset ja selvitykset

7.1 Selvitykset

Valtiovarainministeri Jyrki Kataiselle laadittiin *rakennusalan harmaata taloutta koskeva selvitys* keväällä 2009.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle laadittiin *selvitys harmaan talouden ja talousrikollisuuden ydinalueista 2009* sen käsitellessä vuoden 2008 valtion tilinpäätöskertomuksen harmaan talouden osiota.

Virke-projekti laati viidennen talousrikostorjuntaohjelman valmistelun yhteydessä *selvityksen harmaan talouden torjunnan aikaansaannoksia*. Selvitys koski viimeisen 15 vuoden aikana toteutuneita aikaansaannoksia ja kehitystä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa.

Keskeisille harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaviranomaisille tehdyn kyselyn perusteella laadittiin *selvitys taloustaantumien vaikutuksista* harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan.

Valtiovarainministeriön vero-osastolla valmistuneeseen *rakennusalan* käännettyä arvonlisäveroa koskevaan selvitykseen laadittiin *harmaata taloutta ja talousrikollisuutta koskeva osuus* sekä valmisteltiin yhteistyössä verohallituksen verotarkastusyksikön kanssa *arviolaskelma käännetyn arvonlisäverojärjestelmän arvonlisäverotuoton lisääntymisestä*.

Viron kaupparekisteritietojen perusteella laadittiin *selvitys suomalaisten henkilöiden kytköksistä Viron kaupparekisteriin*. Vuoden 2009 aikana käynnistettiin vastaavan selvityksen tekeminen *Latvian kaupparekisteritietoihin* perustuen.

Verottajan rikosilmoitustilastojen perusteella laadittiin *selvitys rikosilmoitusten kohteena olevien yrityksien tilastollisista ominaisuuksista*.

Verovelkaisten yritysten osalta laadittiin *selvitys verovelkakynnyksestä*, jossa arvioitiin verovelkojen raja-arvoja ja yritysten suoriutumista verovelvoitteistaan.

Etnisiin elintarviketuojiin liittyen tehtiin tapauskohtaisia *selvityksiä* epäillyistä arvonlisäverotukseen liittyvistä sisäkauppapetoksista, jotka ovat sittemmin johtaneet verohallinnon valvontatoimiin.

Poliisin pyynnöstä on *liiketoimintakiellon valvontaa* varten selvitetty liiketoimintakiellossa olevien henkilöiden kytköksiä virolaisiin yrityksiin.

Kiinan kauppaan liittyen käynnistettiin *selvitys polkumyyntitullien kiertämisestä polkupyörien maahantuonnin yhteydessä*. Virke:n tullihenkilöstö on laatinut selvityksiä operatiivisen tullivalvonnan tukemiseksi polkupyörien maahantuontiin liittyen.

Huviveneiden maahantuonnin osalta on *selvitetty uusiin kuljetusvälineisiin liittyviä veronkiertotapauksia*, jotka ovat sittemmin johtaneet tullin ja verohallinnon valvontatoimiin.

Tutkimus- ja suunnittelupalvelut Pekka Lith on laatinut Virke projektin toimeksiannosta *maajoitus- ja ravitsemisalan piilotaloutta koskevan selvityksen*. Selvityksessä tutkittiin harmaiden markkinoiden laajuutta ja suoritettiin vuosina 2003-2005 läpiviedyn ravintola-alan verovalvontahankkeen vaikuttavuutta. Virke-projekti laajensi selvitystä koskemaan eräiden valvontaviranomaisten (verohallinto, poliisihallinto, työsuojeluhallinto ja alkoholihallinto) havaintoja harmaan talouden ilmiöistä toimialalla.

Tutkimus- ja suunnittelupalvelut Pekka Lith on tehnyt lokakuussa 2009 Virke:n toimeksiannosta *selvityksen koti- ja ulkomaisen vuokratyövoiman käytön laajuudesta*, pelisäännöistä ja henkilöstöpalveluyrityksistä. Virke-projekti laajensi selvitystä koskemaan eräiden valvontaviranomaisten (verohallinto, työsuojeluhallinto) havaintoja vuokratyövoiman käytöstä.

7.2 Kartoitukset

Suomen pankin tutkimusta tuettiin laatimalla *kartoitus venäläistaustaisista kuljetus- ja huolintayrityksistä yrityksistä Suomessa*.

Itä- Uudenmaan poliisilaitokselle laadittiin tilastollinen *toimintaympäristön kartoitus* sen valvonta-alueelle kuuluvista yritysasiakkaista.

Eteläisen, itäisen ja läntisen tullipiirin valvontasuunnitelmia varten laadittiin *kartoitus valmisteveroasiakkaista* (energia, makeiset ja alkoholi). Lisäksi on kartoitettu valmisteveronalaisten tuotteiden *internet-kauppaa*.

Kuljetus- ja logistiikka-alan osalta laadittiin *kartoitus venäläistaustaisista tullin passitusasiakkaista*.

8. Annetut lausunnot

Sisäministeriön poliisi-osaston pyynnöstä laadittiin lausunto eduskunnan lakivaliokunnan selvityspyyntöön LAO 8/2009 vp. ympäristörikosten torjuntaan liittyen. Virke:n lausunto koski ympäristörikosten tuloa viranomaisien tietoon, niiden käsittelyä viranomaisissa ja rikosvastuun toteutumista.

Virke-projekti antoi lausunnon 2.3.2009 eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esitykseen HE 197/2008 vp tulliselvitysrikoksia koskevaksi lainsäädännöksi. Virke kannatti lakiehdotusta ja teki siihen muutosehdotuksen rangaistusasteikon koventamiseksi.

Virke-projekti lausui työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan 18.9.2009 hallituksen esitykseen HE 95/2009, vp laeiksi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 7 ja 8 §:n sekä verotusmenetelmästä annetun lain 18 §:n muuttamisesta. Virke kannatti lakiehdotusta, joka mahdollistaa verohallinnon ja ulkomaalaisrekisterinpitäjien tietojenvaihdon eräissä tilanteissa. Virke teki muutosehdotuksen tietojensaantimahdollisuuden laajentamisesta ulkomaalaisrekisterinpitäjien osalta.

Virke-projekti antoi lausunnon eduskunnan talousvaliokunnalle hallituksen esitykseen konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuuden lieventämisestä alakonsernien osalta (HE 238/2009 vp) 24.11.2009. Virke suhtautui kriittisesti lakimuutokseen, koska se mahdollisesti heikentää yritystoiminnan läpinäkyvyyttä alakonsernitilinpäätösten laatimisvelvoitteen poistumisen myötä.

Virke-projekti antoi kaksi erillistä lausuntoa (16.4.2009 ja 4.8.2009) valtiovarainministeriön rahoitusmarkkina-osastolle sijoitusrahastolakiesitykseen liittyen. Lausunnoissa suhtauduttiin kriittisesti anonyymin omistajuuden lisäämistavoitteisiin ja veroviranomaisten valvontamahdollisuuksien heikkenemiseen.

Virke-projekti antoi Työ- ja elinkeinoministeriölle tilintarkastajajärjestelmän kokonaisuudistukseen liittyvästä arviomuistiosta 2.3.2009 lausunnon; Suomalaisen tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen – millaista tilintarkastusta tarvitsemme tulevaisuudessa.

Virke-projekti antoi 5.3.2009 lausunnon työ- ja elinkeinoministeriölle aiheesta: pienten yritysten kirjanpito ja tilinpäätössäännökset – yksinkertaistamistoimet yhtiöoikeuden, tilinpäätöksen ja tilintarkastuksen alalla. Laajassa lausunnossaan Virke esitti mm. kirjanpitolain muutosehdotuksia, joilla voitaisiin torjua harmaata taloutta. Virke suhtautui lausunnossaan kriittisesti ajatukseen tilinpäätösvelvollisuuden poistamisesta raja-arvojen ylittymisen jälkeen.

9. Lainsäädäntömuutosehdotukset

Virke-projekti teki työ- ja elinkeinoministeriölle valtionavustuslain ja rakennerahastolain tietojensaantia koskevien säännöksiä muutosaloitteen 9.2.2009, joka liittyi julkisia tukia myöntäjien viranomaistahojen tietojensaantioikeuden laajentamiseen. Virkeprojektin kokemusten mukaan julkisia tukia myöntävillä on heikot edellytykset mm. varmistua tuen hakijan tai tuen saajan taustasta ja luotettavuudesta.

10. Tietoluovutuspyynnöt ja impulssit

10.1 Tietoluovutuspyynnöt

Virke-projektin vero-, poliisi-, tulli- ja ulosottohenkilöstö on *vastannut vuoden 2009 aikana noin 600 tietoluovutuspyyntöön*. Nämä tietoluovutukset liittyvät tyypillisesti verotarkastukseen, poliisin ja tullin talousrikostutkintaan, ulosottoperintään tai alkoholilupavalvontaan.

Pääkaupunkiseudun talousrikosten esikäsittely-yksikön käsiteltäviksi tuleviin ja pääasiassa 2. ja 3. tason talousrikosjuttuihin on liittynyt 85 tietoluovutuspyyntöä vuonna 2009.

10.2 Impulssit

Vuoden 2009 aikana on käsitelty impulssityöryhmässä verohallintoon tai suoraan projektiin tehtyjä ilmiäntöjä tai vihjeitä yhteensä 370 kpl. Lisäksi 30 tapauksen osalta käsittely on aloitettu. Käsitellyistä tapauksista 3/4 on lähetetty toimenpidetarpeisena eteenpäin.

11. Menetelmäkehitys

Virken jatkajaorganisaation toimintaedellytysten turvaamiseksi on *jatkettu* tulevan toimintamallin mukaisia työmenetelmiä tukevan *selvitystietojärjestelmän kehittämistä*. Kehitystyössä on edistytty töiden hallinnan, tiedonhankinnan, tietojen tulkinnan tukemisen ja raportoinnin osa-alueilla.

Selvitystietojärjestelmän kehitystyötä on vaikeuttanut se, että voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista poikkihallinnollisen tietojärjestelmän käyttöönottoa Virke-projektissa, joka perustuu siinä toimivien viranomaisten erillisyyteen. Myös eri hallintojen vakiintuneet käytännöt ovat asettaneet esteitä kehitettyjen poikkihallinnollista tietojenhankintaa tukevien toimintojen käyttöönotolle.

Vuoden 2009 aikana *testattiin julkista kansainvälistä internet-pohjaista yritystietokantaa Lexis – Nexistä* ja sen soveltuvuutta erilaisten selvitysten tekemisessä ulkomaalaisiin yrityksiin liittyen. Lexis - Nexistä ei otettu käyttöön rajallisten yritystietojen takia.

Vuoden 2009 aikana otettiin käyttöön *suojattu sähköinen tiedonsiirto* Helsingin ulosottoviraston ja Virken välisessä tietojenvaihdossa.

12. Virkkeen tietopalvelu ja hankkeen asiakirjojen arkistointi

Virke-projektissa on *jatkettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden yleistietoa koskevan "TAITO"- tietojärjestelmän kehittämistä*. Taito-tietojärjestelmä sisältää asiantuntijoiden valikoimia dokumentteja harmaan talouden ja talousrikostorjunnan aihealueelta. Dokumenttien sisältö on kuvailtu asiasanoin ja tiivistelmin. Taito sisältää niin koti- kuin ulkomaalaisia uutisia, artikkeleita, seminaari- ja koulutusmateriaaleja, muistioita, viranomaisraportteja, tutkielmia, tieteellisiä julkaisuja ja valikoiman internet-sivustoja aihealueen toimijoista.

Virken asiakirjojen arkistoinnin kehittämiseksi on osallistuttu Kansallisarkiston järjestämään asiakirjahallinnon- ja arkistoinnin koulutukseen Tietopalvelutehtävinä on suoritettu kirjaston muutto, inventointi ja poistot.

Viranomaisyhteistyötä on tehty sisäasiainministeriön alaisten kirjastojen ja tietopalveluiden kanssa. Lisäksi on tutustuttu PTR- tietopalveluiden yhteistyöhankkeeseen.

Vuoden 2009 aikana otettiin käyttöön Virke:n suunnittelema ja toteuttama harmaan talouden ilmiötietoon perustuva www.harmaatalous.fi - sivusto. Sivustolle annettiin käyttöoikeuksia noin kahdelle sadalle harmaan talouden torjuntatehtävissä olevalle virkamiehelle. Artikkeleita sivustolle on kirjoitettu noin 130 kpl loppuvuoden 2009 aikana.

13. Koulutustilaisuudet

Virken henkilöstö on *osallistunut kymmeniin koulutus- ja luentotilaisuuksiin asiantuntijoina ja kouluttajina*. Luentopalveluja ovat pyytäneet mm. oikeusministeriö, Verohallinto, Poliisiammattikorkeakoulu, tullihallitus, sisäasiainministeriö, Rakennusteollisuus RT Ry, Eläketurvakeskus, Uudenmaan työsuojelupiiri, Finvera ja Tekes.

Virke on osallistunut vuonna 2009 pidetyn talousrikosseminaarin järjestelyihin.

14. Kansainväliset tehtävät

Virke-projektiin sijoitettu verohallinnon henkilö on *osallistunut kansainvälisiin analyysi- ja tutkimustoimintaa koskeviin seminaareihin* vuoden 2009 aikana. Poliisihallinnon edustaja vastaavasti osallistui Corporate Liability seminaariin Lontoossa.

Virke-projektiin sijoitettu verohallinnon henkilö osallistui EU komission järjestämälle sähköisen kaupan kurssille sekä sähköisen kaupan valvontaan tarkoitetun Xenon – ohjelmiston kurssille.

Aikaisempien vuosien mukaisesti Virke isännöi verohallinnon ja tullihallinnon Twinning-vieraita.

15. Varainsiirtoveroilmoitukset

Virke:ssä on *jatkettu verohallinnon varainsiirtoveroilmoitusten tallentamista TAHTO-järjestelmään* ulkomaalaisten tahojen tekemien osake- ja kiinteistökauppojen osalta. Varainsiirtoveroilmoituksia tallennettiin n. 500 kpl vuonna 2009. Varainsiirtoveroilmoituksia on toimitettu pääasiassa Uudenmaan verovirastosta ja Konserniverokeskuksesta.

16. Toimitilojen hankinta ja muutto

Virke etsi uudet toimitilat vuoden 2009 aikana ja muutti 4.12.2009 uusiin tiloihin osoitteeseen Säästöpankinranta 2 A, 00530 Helsinki.