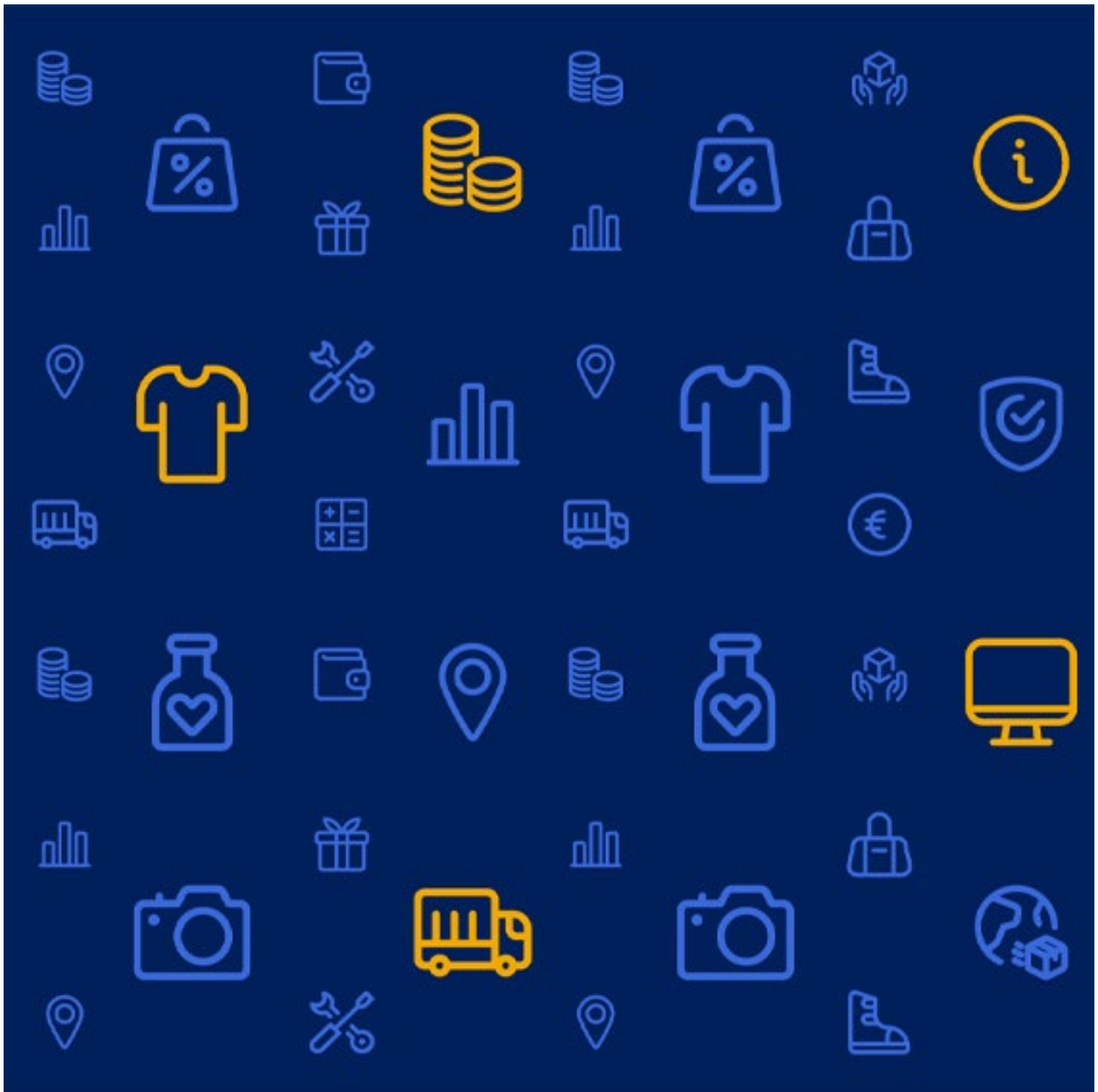


50 vuotta yritysten tarkastamista



50 vuotta yritysten tarkastamista

**Janne Nokki
Salla Salmela**

Tiivistelmä

Tullin yritystarkastus perustettiin vuonna 1972. Koska yritystarkastus ja jälkitarkastus on sittemmin Tullissa yhdistetty toisiinsa, tässä 50-vuotishistoriikissa käsitellään myös jälkitarkastuksen vaiheita.

Vuonna 1972 katsottiin, että Tulli tarvitsee uudenlaista valvovaa toimintoa, jonka kohteena on yksittäisen tavaraerän sijasta asiakkaana oleva yritys. Aluksi yritystarkastajia sijoitettiin vain Helsinkiin, Turkuun ja Ouluun. Pari vuotta myöhemmin yritystarkastajia tuli myös Tampereelle, Vaasaan ja Lappeenrantaan. 1970- ja 80-luvulla tarkastuksen pääkohteita olivat verot, joita Tulli yrityksiltä kantoi. Sittemmin tarkastustoiminta on monipuolistunut ja laajentunut. Myös tekniikka on kehittynyt paljon. Tietotekniikka on laajentanut yritystarkastuksen ja muun asiakirjatarkastuksen mahdollisuuksia. Tarkastajia on kaikkialla maassa, vaikka tarkastuksen organisaatio on valtakunnallinen.

Historiikki perustuu pääasiassa arkistoasiakirjoihin, Tullin vuosikertomuksiin ja henkilöstölehtiin sekä muutamien keskeisten henkilöiden haastatteluihin. Pääosan haastatteluista on tehnyt Tullimuseon korkeakouluharjoittelijana vuonna 2021 työskennellyt Salla Salmela. Historiikin valokuvat ovat joko Tullimuseon kokoelmista, Tullin vanhoista henkilöstölehdistä tai yritystarkastuksen omista albumeista.

Sisällys

Tiivistelmä.....	3
Alkusanat	5
1 Tullin toimia tarkastetaan.....	6
2 Vapaakauppaa ja uusia veroja	7
3 Tullauksen suuruudistus.....	9
4 Uudenlaisen valvonnan tarve	10
5 Yritystarkastuksen ensimmäinen organisaatio	12
6 Uudet tarkastajat tulevat	14
Tarkastajat perehtyvät tehtäviinsä	15
7 Ensimmäiset kohteet.....	17
Tarkastuskäynnillä	18
8 Talouskriisit lisäävät työmäärää	21
Lisää tarkastajia Suomeen.....	22
9 Revisiosta jälkitarkastukseen	25
10 Keskitettyä kehittämistä.....	27
Viranomaisyhteistyö alkaa.....	28
Tarkastajat työskentelevät yhdessä	30
11 Yritystarkastajien uusi sukupolvi	31
Työ opettaa tekijäänsä	34
Maailma tarkastajan näkökulmasta	36
12 Uusia jälkitarkastajia.....	37
Jälkitarkastajat käyvät yrityksissä.....	39
13 Tietotekniikka tarkastajien työkaluksi.....	40
14 Hinnanerokorvauksia ja muita kohteita	44
15 Lisää kontrollia ja sähköistä tullausta	47
16 Tulosajattelu tulee Tulliin.....	49
17 EU: valmistautumista ja vaikutuksia.....	51
EU lisää yhteistyötä.....	53
18 Maataloustuet takaisin tarkastettavaksi.....	55
19 Tarkastukset sulautuvat toisiinsa	57
20 Kokonaisvaltaista turvallisuutta.....	61
Tarkastettua kumppanuutta	64
21 Valtakunnalliseen organisaatioon	66
22 VETO tuntuu tarkastuksissa	68
Verot Verohallintoon	70
23 Yritystarkastustoiminta tänään.....	71
24 Yritykset yhä toiminnan keskipisteenä	73
Lähteet	76

Alkusanat

Helmikuun 21. päivänä tuli kuluneeksi 50 vuotta siitä, kun yritystarkastus perustettiin. Alusta lähtien sen päätehtävänä on ollut yritysten antamien ilmoitusten, tilitysten ja muiden asiakirjojen oikeellisuuden tarkastaminen kirjanpidosta ja muusta materiaalista. Perustamisen yhteydessä todettiin, ettei tarkastuksissa pidä yrittää periä valtiolle mitään sellaista, mitä sille lain mukaan ei ole suoritettava, ja että tarkoituksena on myös tukea yritysten omaa toimintaa.

Vastaavat periaatteet ovat yhä voimassa. Nykyään yritystarkastus on Tullin valtakunnallinen toiminto ja vastaa tarkastustoiminnasta sekä tukee ja ohjaa toimipaikkaosastoa sen tekemissä tarkastuksissa, jotka kuuluvat yritystarkastuksen vastuualueelle.

Yritystarkastuksen tehtäviin kuuluu varmistaa tulli- ja verotusasioinnin oikeellisuus ja yhdenmukaisuus systemaattisella valvonnalla ja arvioinnilla, ja näin suojata EU:n taloudellisia etuja, turvata valtion verotuloja ja supistaa verovajetta. Sen tehtävänä on myös tukea ulkomaankaupan sujuvuutta ja asiakkaiden tasapuolisia kilpailuolosuhteita. Lisäksi yritystarkastus kantaa yhteiskuntavastuuta ja suojaa yhteiskuntaa torjumalla harmaata taloutta ja varmistamalla toimitusketjun turvallisuutta.

Yrityksiin kohdistuville tarkastuksille on selkeä tarve jatkossakin. Uusia tarkastusaiheita ovat muun muassa arvonlisäveron minimikantorajan poistumiseen liittyvät kirjanpidolliset tarkastukset ja hiilirajamekanismiin liittyvät tarkastukset. Siirtyminen kokonaan sähköiseen ilmoittamiseen lisää myös jälkikäteen tehtävien tarkastusten tarvetta. Toisaalta automatisoinnilla ja digitalisoinnilla ei voida korvata asiantuntevan tarkastajan tekemää lopullista tulkintapäätöstä, tarkastushavaintoa ja -tulosta.

Yritystarkastuksen henkilöstö on perinteisesti ollut ammattitaitoista ja motivoitunutta. Oman osaamisen kehittämiseen, jatkuvaan oppimiseen, itsenäiseen työtapaan ja itsensä johtamiseen tulee panostaa jatkossakin. Vuoteen 2030 mennessä noin 33 % nykyisistä yritystarkastajista saavuttaa eläkeiän, joten on tärkeää kiinnittää huomiota osaamisen siirtämiseen samoin kuin uusien tarkastajien perehdyttämiseen.

Kiitos kaikille kuluneista yritystarkastusvuosista! Tehdään parhaamme, että edelleen jatkamme työtämme laadukkaana ja luotettavana Tullin toimijana ja yhteistyökumppanina.

26.4.2022

Tarja Kokko
valvontajohtaja, Tullin yritystarkastus

1 Tullin toimia tarkastetaan

Tullimaksuja kannettiin Ruotsin valtakunnassa keskiajalta lähtien. Tulleja kantavat henkilöt tilittivät ne kuninkaan kassaan. Kun ensimmäiset tullikamarit perustettiin 1600-luvulla, niiden tilit tarkastettiin Tukholmassa. Vaikka käytännön tarkastamisesta on säilynyt vähemmän tietoa, on selvää, että jo varhain pyrittiin varmistumaan siitä, että tullit ja muut maksut kannettiin oikein ja annettuja määräyksiä noudatettiin.

Kun Suomen tullilaitos oli vuonna 1812 perustettu, sen toimintaa alkoi tarkastaa senaatin kamaritoimituskunnan alainen revisiokonttori, josta vuonna 1824 tehtiin oma virastonsa, Yleinen revisionioikeus. Yleisen revisionioikeuden tehtävänä oli tarkastaa kaikkien valtion virastojen tilit. 1920-luvulla viraston nimeksi tuli Yleinen revisionilaitos, ja vuonna 1948 siitä tuli Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusvirastolla ei kuitenkaan ollut kompetenssia arvioida tullitariffin soveltamista. Tällaista osaamista oli vain Tullilla itsellään.

Heti vuodesta 1812 lähtien kaikki tullikamarien tekemät tullaukset tarkastettiin itse myös Tullin keskushallinnossa eli päätullijohtokunnassa. Tarvittaessa päätullijohtokunnan kamreeri pyysi tullikamareilta selvityksiä muistutuskirjeillä, joita kutsuttiin memorandumeiksi. Niihin tullauksen tehneen tullivirkamiehen oli vastattava ja perusteltava tekemänsä ratkaisut. Järjestelmä oli varsin muodollinen. Sen tarkoituksena oli paitsi estää virheet ja kavallukset, myös varmistaa, että maahantuojia kohdeltiin yhdenvertaisesti. Tätä Tullin omiin tehtäviin kohdistuvaa tarkastusta alettiin 1800-luvulla nimittää revisioksi, ja sitä tekemään palkattiin lisää henkilökuntaa.

Tullihallituksen revisorit saivat eteensä koko maan tullauspaperit. He kävivät ne läpi ja lähettivät tarpeen vaatiessa tullanneille tullitarkastajille memorandumeita. Sittemmin asiakirjojen keräämistä Tullihallitukseen puolsi sekin, että heti revision jälkeen niistä laskettiin Suomen viralliset tuonti- ja vientitilastot. 1900-luvun alussa tilastojen laadinta nähtiin revisiota kiireellisemmäksi ja toimintajärjestystä vaihdettiin.

Ulkomaankaupan ja tullinkannon kasvaessa Tulli käsitteli yhä suurempia summia rahaa. Enimmillään 1900-luvun alussa Tulli tuotti jopa kolme neljäsosaa valtion verotuloista. Tullikamareissa laadittavien tulli-ilmoituskirjojen lukumäärä kasvoi. Tullihallituksen revisiota vahvistettiin 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa niin, että vuonna 1914 revisioita ja näiden apulaisia oli yhteensä 20. Viimein vuonna 1927 revisio erotettiin taloushallinnosta. Tuolloin Tullihallitukseen perustettiin revisionikonttori, joka sai vuonna 1940 nimen tarkastustoimisto. Toimintatavat pysyivät ennallaan.



Tullihallituksen tarkastushenkilökuntaa 1900-luvun alussa.

Tullikamarien oli valvottava ulkomaankauppaa käyviä yrityksiä muulloinkin kuin vain maahantuotavan tavarantoiminnan yhteydessä. Tuontitullit voitiin esimerkiksi palauttaa yritykselle hakemuksesta, jos tullattua tavaraa käytettiin vientiin menevän tuotteen valmistukseen. Tullin tehtävä oli valvoa ja tarvittaessa laskea yrityksen kirjanpidosta ja varastosta, että kaikki tavara, josta haettiin tullinpalautusta, oli todella käytetty tähän tarkoitukseen. Valvottavia yrityksiä olivat esimerkiksi tupakkatehtaat, jotka käyttivät ulkomaista raaka-ainetta. Lisäksi Tulli kantoi yrityksiltä kotimaan valmisteveroja vuoteen 1937 saakka, mikä vaati myös tehtaiden tuotantomäärien valvomista. Tuontiraaka-aineista jalostetut teolliset tuotteet olivat kuitenkin pitkään varsin pieni osa Suomen viennistä.

2 Vapaakauppaa ja uusia veroja

Toisen maailmansodan jälkeen Suomi liittyi osaksi kansainvälisiä vapaakauppajärjestelyjä, joilla pyrittiin alentamaan tullimaksuja kaikkien mukana olevien valtioiden kesken. Vapaakaupan tuloksena syntyivät eurooppalaiset vapaakauppa-alueet EEC ja Efta. Kaupankäynti näiden kanssa haluttiin turvata myös Suomessa. Vapaakaupan yhtenä edellytyksenä oli siirtyminen tavarantoiminnan arvoon perustuviin tullimaksuihin. Aiemmin tavaroiden tullimaksut ja verot oli Suomessa määritetty painon perusteella. Vielä 1950-luvulla tullimaksuilla oli suuri merkitys valtiontaloudelle, mutta 1960-luvulla monista Efta-maista tuotavista teollisuustuotteista ei enää kannettu tulleja. Tämä kuitenkin edellytti tavaroiden alkuperän todistamista, sillä tullietu ei kuulunut kaikkien maiden tuotteille.

Kun tullimaksut alenivat ja osin jopa poistuivat, muista tavaraverosta tuli niitä tärkeämpiä. Nestemäisten polttoaineiden tuonti oli kasvanut teollistumisen, autoistumisen ja uusien lämmitysjärjestelmien myötä. Polttoainevalmisteverosta tulikin valtiolle huomattava tulonlähde. Muutenkin valmisteverotusta uudistettiin 1960-luvulla. Esimerkiksi keskioluella ja vahvalle oluella säädettiin uusi valmistevero vuonna 1968. Keskioluen myynnin vapauttaminen seuraavana vuonna lisäsi huomattavasti sen tuotantoa ja kulutusta. Valmisteverotus oli leimallisesti kotimaan verotusta, mutta mukana oli vahva kytkös maahantuontiin. Esimerkiksi kotimaisella olutpanimolla oli oikeus saada hyvitystä kotimaisten maltojen kalliimmasta hinnasta, jotta ne eivät olisi tuoneet kaikkea raaka-ainettaan ulkomailta.

Kauppan vapautuminen edisti Suomen vientiteollisuutta ja tuotti lisää vaurautta. Samaan aikaan kotimaisen maatalouden ja elintarviketeollisuuden kilpailukyky kuitenkin uhkasi heiketä. Vapaakauppasopimukset eivät enää sallineet suojatullien käyttöä. Niinpä tuontisuojaiksi säädettiin 1960-luvulla erilaisia tukijärjestelmiä, jotka perustuivat verotukseen. Tällaisia olivat elintarvikkeiden valmisteverot ja niihin perustuva hinnantasausta. Tämä tarkoitti sitä, että elintarvikeraaka-aineesta maksettu valmistevero voitiin palauttaa yritykselle verovähennyksenä. Verovähennystä sai muun muassa makeisista, jauhoista, viljasta, maitorasvasta ja lihasta. Viejälle korvattiin kotimaisen raaka-aineen hinnan ero ulkomaiseen nähden.

Ennen vuotta 1969 Suomessa ei ollut yhtenäistä verohallintoa, vaan kullakin verolajilla oli oma virastonsa. Kun Verohallitus tuolloin perustettiin, valmisteverokonttoria ei siirretty sen alaiseksi vaan osaksi Tullihallitusta. Tämä merkitsi paluuta tilanteeseen 30 vuotta aiemmin – itsenäisyyden ensi vuosikymmeninä Tulli oli hoitanut koko valmisteverotuksen. Vielä vuoden 1937 jälkeenkin Tulli oli kantanut valmisteverot muun muassa merimiesten ja matkustajien maahan tuomista verollisista tavaroista. Vuoden 1970 alusta lukien Tulli kantoi jälleen kaikki valmisteverot. Näin sen asema valtionaloudessa pysyi ennallaan.

Valtio tahtoi edelleen tukea kotimaisten yritysten kilpailukykyä vapaakaupan oloissa. 1970-luvun alussa otettiin käyttöön uusia tullietuja, kuten teollisuustullietu (t-tulli) ja elintarvikkeiden tullietu (e-tulli). Niiden mukaan teollisessa tuotannossa käytettäviin tavaroihin sai hakea tullivapautta tai alennettua tullia, jos tavaraa ei ollut saatavana kotimaassa. Tullietua pystyi myös hakemaan tavaroille, joita tarvittiin laivojen ja lentokoneiden rakentamiseen.

Tuloksena oli monimutkainen verojen ja veroetujen verkko, jossa Tullilla oli keskeinen rooli. Merkittävä ehto kaikille tullij- ja veroetuille oli tavarankäytön tarkoituksellisuus – niitä ei saanut automaattisesti. Maahantuotuja tavaroita piti käyttää toisten tavaroiden tuottamiseen, tai ne piti viedä edelleen pois maasta. Toinen edellytys oli, että yritysten piti hakea erikseen tätä etua Tullilta. Tullista tuli etuhakemuksia käsittelevä viranomais.

3 Tullauksen suuruudistus

Samalla kun ulkomaankauppa vapautui, uudistettiin myös Suomen tullausjärjestelmä. Perinteisesti Tulli oli valvonut jokaista maahan saapuvaa tavaraerää ja vastannut sen tullaamisesta. Kun tuontitavaran määrä alkoi 1960-luvulla kasvaa ja tullimaksut alenivat, tullaus muutettiin isojen kauppa- ja merenkulkumaiden mallin mukaiseksi. Tässä mallissa yritykset antoivat ilmoitukset tullilaitokselle tuomistaan tavaroista ja Tulli verotti tavarat ilmoitusten perusteella. Käytännössä tullauksen uudistus tarkoitti, että tavaraa ei enää välipurettu satamassa, vaan se voitiin kuljettaa suoraan Tullin asiakasyritysten varastoon. Tätä edellyttivät myös uudet liikennemuodot: yhä suurempi osa ulkomaankaupan tavaroista kuljetettiin autolautoissa ja kuorma-autoilla. Talouselämän avainsanaksi oli tullut liikenteen nopeus.

Uudistusta valmisteltiin Tullissa 1960-luvun puolivälistä lähtien. Vuosikymmenen lopulla joukko yrityksiä siirtyi ilmoittamaan tietonsa Tullille itse. Tämä vaati kuitenkin yhä määrättyjen kriteerien täyttämistä. Jotta yritykset saatiin nopeammin mukaan ilmoitusmenettelyyn, se määrättiin vuoden 1972 alusta lukien pakolliseksi. Ilmoitusmenettely koski vain rekisteröityjä yrityksiä. Satunnaiset maahantuojat tulasivat tavaransa edelleen tuonnin yhteydessä.



Tullin piti yhä tarvittaessa päästä katsomaan, mitä tavaraa oltiin tuomassa. Fyysisessä tarkastuksessa tavaraa verrattiin asiakirjoissa annettuihin tietoihin.

Kaupalliset tavarat siirtyivät nyt yritysten ylläpitämiin tulliterminaaleihin, joita Tulli saapui tarkastamaan tarpeen mukaan ilmoitustietojen perusteella. Tässä vaiheessa luovuttiin muodollisesta vaatimuksesta, että Tulli tutkii kaikki tavarat ennen tullaamista. Samalla vastuu tavarantoimittamisesta ja tullaamisesta siirtyi Tullilta yrityksille. Olennaisinta uudessa toimintatavassa oli se, että tavarat ja asiakirjat kulkivat eri reittiä. Muutos vaikutti kaikkiin Tullin tehtäviin tullauksesta tavaravaltvontaan.

Uusi tullausjärjestelmä muutti Tullin toimintaa lähemmäksi muuta verotusta, jossa kaikki tapahtuu verovelvollisen antaman ilmoituksen perusteella. Yritysten tulliasioinnista tuli yhä enemmän erilaisten lupien ja oikeuksien hakemista. Itse ilmoitusten perusaineisto ei enää ollut Tullin vaan yritysten itsensä hallussa.

4 Uudenlaisen valvonnan tarve

Tultaessa 1970-luvulle erilaisia yritysakohtaisia tuonti- ja vientietuja oli entistä enemmän. Väärinkäytösten estämiseksi tarvittiin aiempaa laajaa-alaisempaa kontrollia. Vaikka ilmoitusmenettelyn perusedellytys oli, että Tullin oli voitava luottaa yritysten antamiin ilmoituksiin, tämä haluttiin varmistaa mahdollisimman joustavalla tavalla.

Tullihallituksen tarkastus oli perinteisesti keskittynyt tutkimaan yksittäisen tavarakohtaisen tullaamisessa syntyneitä asiakirjoja. Kun vastuu niistä oli siirtynyt yrityksille, tarkastuksessa ei enää ollut mielekäästä valvoa tullivirkamiesten vaan asiakkaiden toimintaa. Vuonna 1970 tuonnin jälkitarkastuksia koko maassa hoiti kaksi reviisoria Tullihallituksen vero-osastolla. Nämä tarkastivat tuolloin noin sata yritystä, mikä ei Tullihallituksen mukaan ollut riittävä. Myös joitakin yritysten ilmoittamia valmisteveroja ja niiden saamia tullietuja oli tarkastettu.

Tullausuudistuksessa oli tutkittu laajasti ulkomaisia toimintamalleja. Saksan liittotasavallan tullilaitoksessa oli 1950-luvulla aloitettu yritysakohtaiseen tarkastustoimintaan. Saksalaistarkastajat tutkivat yritysten kirjanpitoa varmistukseksi, että niiden ilmoitukset ja maksut pitivät paikkansa. Tullineuvos Veikko Hynynen ja reviisori Ensio Lönnkvist Tullihallituksesta kävivät tutustumassa saksalaiseen yritystarkastukseen. Oman yritystarkastuksen kehittämistä varten Tullihallitukseen perustettiin vuonna 1971 Hynynen johtama työryhmä.

Kun työryhmä oli saanut työnsä valmiiksi, Tullihallitus teki 21. helmikuuta 1972 virallisen päätöksen yritystarkastuksen aloittamisesta maaliskuun alussa. Pääjohtaja Jorma Uitto kertoi asiasta 10. tammikuuta 1972 tullipiirien johtajille järjestetyssä seminaarissa. Tullimiesliitto ry:n *Tullimies*-lehti julkaisi puheen kokonaisuudessaan:

Sitä mukaa kun on jouduttu luopumaan klassilliseen tullausjärjestelmään kuuluvasta tavarantoimittamisen haltuun

ottamisesta ja sen eräkohtaisesta tarkastamisesta, on kasvanut tarve kehittää tullilaitoksen yritystarkastustoimintaa. Tätä tarvetta on omiaan lisäämään se tosiasia, että ulkomaankauppaa harjoittavilla yrityksillä on käytettävissään tullivero- ja vientietuja, jotka myönnetään yritysten laatimien hakemusten ja tilitysten perusteella. Myös valmisteverolakien noudattamisen valvominen edellyttää yrityksissä suoritettavia jälkitarkastuksia.

Verosäädösten mukaan Tullin piti tarkastaa erilaisia tavaraan kohdistuvia valmisteveroja ja niistä myönnettyjä korvauksia ja muita etuja. Tällaisia valmisteveroja olivat elintarvikkeiden valmisteveron ohella alkoholijuomaverot, olutvero, tupakkaverot, virvoitusjuomaverot, makeisverot, margariiniverot ja tietenkin polttoaineverot. Käytännössä asiat voitiin varmistaa vain yrityksen omasta kirjanpidosta. Erityinen lisäperuste kirjanpidon tarkastamiseen oli tuore tulliuudistus, jonka seurauksena yritykset huolehtivat tulli-ilmoittamisesta kokonaan itse. Tämän katsottiin vaativan jonkinlaista lisäkontrollia yritysissä.

Keväällä 1972 Ensio Lönnkvist korosti Tullivirkamiesliitto ry:n *Tullilehdessä* julkaisemassaan artikkelissa, ettei asia ollut Tullille missään nimessä uusi – tullietuja oli valvottu ennenkin ja yrityksiä sekä niiden kirjanpitoa käyty tarkastamassa. Ainoa ero oli, että Tullilla oli nyt erillinen organisaatio tätä varten. Sen avulla voitaisiin tarkastaa kerralla useampia asioita ja ”tähänastista säännöllisemmin”.



Ensio Lönnkvist.

Tullin lisäksi myös verohallinnossa ryhdyttiin pian tehostamaan yritysten verojen valvontaa. Vuonna 1973 perustettiin julkisuudessa "Verohallituksen kommandoiksi" nimetty projektiryhmä, joka sai rajatut poliisivaltuudet. Tullissa lisävaltuuksia ei tarvittu, sillä Tullilla oli vanhastaan oma rikostutkinta.

5 Yritystarkastuksen ensimmäinen organisaatio

Yritystarkastusta pohtinut Tullin työryhmä katsoi, että varsinainen työ oli hoidettava piirihallinnossa, mahdollisimman lähellä yrityksiä. Tätä puolsi sekin, että valmisteveroja sekä tulli- ja veroetuuksia koskevia päätöksiä oltiin siirtämässä Tullihallitukselta tullipiireille. Samalla työryhmä kuitenkin katsoi, että työmenetelmien kehittämiseksi ja yhdenmukaisuuden varmistamiseksi yritystarkastusta oli johdettava keskitetysti Tullihallituksesta. Maa jaettaisiin yritystarkastusalueisiin, jotka kattaisivat useampia tullipiirejä. Tarkastettavat yritykset olivat keskittyneet Helsingin ja Turun seuduille.

Yritystarkastus haluttiin keskittää suuralueille, mutta samalla yritystarkastajien ja tullipiirien välille haluttiin läheinen yhteys, jotta mahdollisimman moni asia voitiin tarkastaa samalla kertaa. Ajateltiin myös, että tullipiirit toimittaisivat tarkastajille tarvittavan tullaus- ja verotusaineiston valmiiksi lajiteltuna.

Tarkastukset keskitettiin muutamaaan toimipisteeseen myös siksi, koska jokaiseen tullipiiriin ei uskottu olevan mahdollista saada liikekirjanpitoon erikoistuneita virkamiehiä. Tullipiirejä oli vuodesta 1971 lähtien ollut 14. Suunnitteluryhmän käsitys oli, että "yritystarkastajien tulee olla kokonaan rauhoitettuja suorittamaan omaa tehtäväänsä, joten tehtävien hoitaminen puolipäivätoimisena ei tule kysymykseen". Periaate kirjattiin myös Tullihallituksen viralliseen aloittamispäätökseen. Yritystarkastusalueet muodostettiin maaliskuussa 1972. Niitä tuli kolme: Helsinki, Turku ja Oulu.

Helsingin yritystarkastuspiiriin kuuluivat Helsingin, Kymen, Saimaan ja Keski-Suomen tullipiirit. Yhteensä näiden tullipiirien alueella arvioitiin olevan yli 500 tarkastuskohdetta. Helsingin yritystarkastukseen haluttiin neljä yritystarkastajaa ja yksi esimies.

Turun yritystarkastusalueeseen kuuluivat Turun, Ahvenanmaan, Hangon, Tampereen, Satakunnan ja Vaasan tullipiirit. Alueella oli vajaat 350 tarkastettavaa kohdetta. Turkuun ehdotettiin kolmea yritystarkastajaa ja yhtä esimiestä.

Lisäksi Turun ja Helsingin yritystarkastusryhmät saivat kumpikin avukseen kaksi toimistotyöntekijää.

Oulun yritystarkastusalue oli maantieteellisesti laajin, ja siihen kuuluivat Oulun, Keski-Pohjanmaan, Kuopion ja Lapin tullipiirit. Tarkastettavia kohteita laajalla alueella oli reilut 90. Tehtävän uskottiin hoituvan vain kahden tarkastajan voimin.

Yritystarkastusryhmien lisäksi Tullihallitukseen ehdotettiin kahta yritystarkastukseen keskittyvää revisoria ja yhtä apulaisrevisoria. Tehtäviin valittaisiin niitä henkilöitä, jotka tähän asti olivat hoitaneet yritysten tarkastuksia. Nyt heistä tulisi koko toiminnan johtajia. Kokonaisuudessaan Tullin yritystarkastushenkilöstöstä oli tulossa 19-henkinen.



Tullin ensimmäiset yritystarkastajat ja toimintaa ohjaavat henkilöt maaliskuussa 1972. Eturivissä vasemmalta tullineuvos Veikko Hynynen, joka toi yritystarkastuksen mallin Suomeen Saksasta, yritystarkastaja Risto Sirola (Helsinki), Oulun yritystarkastajat Maija Niemi ja Tuula Karvala sekä tullineuvos Veli Tiihonen ja revisori Björn Borg Tullihallituksesta. Keskirivissä Jarmo Veranen (Turku), Kalervo Konttila (Helsinki), Keijo Penninkilampi (siirtyi kesäkuussa Tullihallituksesta Helsingin yritystarkastajaksi) ja Lauri Parkko (Helsinki). Takarivissä Martti Hokkinen, Frej Winqvist, Markku Lehtonen ja Veikko Tuomola Turusta sekä viimeisenä oikealla Helsingin yritystarkastuksen vetäjä ja toiminnan keskeinen kehittäjä Ensio Lönnqvist.

6 Uudet tarkastajat tulevat

Yritystarkastusta organisoanut työryhmä oletti, että tarkastajia saataisiin kokeneista tullitarkastajista, joiden aiemmat tehtävät olivat uuden ilmoitusmenettelyn myötä siirtyneet yritysten hoidettaviksi. Riittävää palkkausta pidettiin tärkeänä, jotta työhön hakisi kaupallisen koulutuksen omaavia ja yritystoimintaan perehtyneitä henkilöitä. Heitä ei kuitenkaan ollut tarjolla kovin runsaasti. Niinpä tavoitteeksi otettiin, että kullakin tarkastusalueella olisi ”vähintään yksi liikekirjanpitoon täydellisesti perehtynyt ja siinä käytännön kokemusta omaava henkilö”. Palkkaluokasta tuli tullitarkastajaa korkeampi.

Jo syksyllä 1971 Tulli oli järjestänyt tullitarkastajille tarkoitetun liikekirjanpidon kurssin, jotta omassa henkilökunnassa olisi mahdollisimman paljon tarkastajiksi sopivia henkilöitä. Keväällä 1972 yritystarkastajat rekrytoitiin tullilaitoksen sisäisellä haulla. Valittavilta henkilöiltä edellytettiin korkeakoulututkintoa ja kirjanpidon tuntemusta. Tarkastajien muodolliseksi virkanimikkeeksi tuli tulliverotarkastaja.

Tullihallituksen reviisori Ensio Lönnkvist siirtyi 6. maaliskuuta 1972 johtamaan Helsingin piiritullikamariin tulevaa uutta yritystarkastusryhmää. Lähiviikkoina mukaan liittyivät myös muut jäsenet. Ryhmään saatiin myös toimistotöistä vastaava sihteeri, tullikirjuri Kaarina Arminen. Yhteensä maan suurimmassa tarkastusryhmässä oli kuusi henkeä.

Helsingin ryhmän ensimmäinen varsinainen yritystarkastaja oli Risto Sirola. Hänet nimitettiin Helsingin yritystarkastusryhmään 13. maaliskuuta 1972. Oikeustieteitä opiskellut Sirola oli tullut Tullin palvelukseen vuonna 1965. Vuonna 1972 hän työskenteli tullisihteerinä Tullihallituksen valmisteverotoimistossa. Sirola oli työskennellyt tullisihteerinä vasta reilun vuoden, kun yritystarkastushaku alkoi. Hän kiinnostui heti tehtävästä.

Muut Helsingin yritystarkastajat olivat tullitarkastajat Kalervo Konttila ja Lauri Parkko, jotka tulivat Helsingin IV tullikamarista eli Länsisatamasta. Kummallakin oli vuosien kokemus tullaustehtävistä. Konttila ja Parkko saivat 20. maaliskuuta 1972 Tullihallitukselta määräyksen ylimääräisen tulliverotarkastajan tehtävään. Kesäkuun alussa 1972 Tullihallituksen valmisteverotustoimistosta tuli vielä neljäs yritystarkastaja, tullisihteeri Keijo Penninkilampi.

Turun yritystarkastusryhmään tuli kolme tarkastajaa: tulliverotarkastajat Markku Lehtonen, Martti Hokkinen ja Jarmo Veranen. Heikin olivat työskennelleet useamman vuoden tullitarkastajina Turun tullikamarissa. Lehtosella oli kokemusta myös liikevaihtoverotoimiston työstä Verohallinnossa. Pian mukaan tuli neljänneksi tarkastajaksi Veikko Tuomola.

Ouluun tuli kaksi yritystarkastajaa: Tuula Karvala ja Maija Niemi. Tuula Karvala oli valmistunut ekonomiksi pääaineenaan laskentatoimi. Hän oli työskennellyt Oulun tullikamarin

apulais tullitarkastajana vuodesta 1968 lähtien. Maija Niemen tulliuura oli alkanut jo vuonna 1937. Karvala kiinnostui uudesta tehtävästä heti siitä kuultuaan:

Siihen haluttiin henkilöitä, joilla oli kirjanpidon tuntemusta. Koska näitä ei ollut tarpeeksi, valittiin myös niitä, joilla oli pitkä kokemus tullitarkastajan työstä. Minun lisäkseni Oulussa oli jo iäkkäämpi tullitarkastaja Maija Niemi, jolla oli alempi oikeustutkinto. Hän ei ollut kauhean innostunut yritystarkastuksesta, joten minä teinkin sitä sitten enemmän. (Tuula Karvala)

Tarkastajat perehtyvät tehtäviinsä

Maaliskuussa 1972 yritystarkastajille järjestettiin ensimmäiset koulutustilaisuudet. Niissä käsiteltiin Tullin kantamia veroja sekä erilaisia vero- ja tullietuja. Saksalaisesta yritystarkastuksesta puhuttiin yleisellä tasolla, eikä sitä tarkasteltu sen lähemmin. Luennoitsijoina tilaisuudessa oli uusia yritystarkastajia sekä Tullihallituksen valmisteverotoimiston henkilökuntaa. Yleisesti yritystarkastuksen isäksi kutsuttu Hynynen ei ollut koulutuksissa alkua laajemmin mukana:

Oli kokoontuminen, jossa hänen johdolla kerrottiin mitä on tarkoitus tehdä. Tämän jälkeen porukka jaettiin kahtia, joista toiset olivat Helsingissä ja toiset Turussa. Itse olin mukana Turussa. Teimme sitten perehdytystarkastuksia. Turussa ne tehtiin Markku Lehtosen johdolla, joka oli tullut liikevaihtoverotoimistosta. (Tuula Karvala)

Tullin yritystarkastajien perehdytyksessä käytettiin liikevaihtoverotarkastajille laadittua opasta, jota kutsuttiin "mustaksi kirjaksi". Näyttää kuitenkin siltä, että pääasiallinen toimintamalli otettiin valmisteverojen tarkastuksista, joita oli tehty Tullissa vuodesta 1970 lähtien. Keskeinen kouluttaja oli Tullihallituksen valmisteveroreviisori Björn Borg.

Koulutus tapahtui työn ohella. Kävimme valmisteveronalaisissa tehtaissa, kuten makeis- ja mehutehtaissa. Tarkastimme niiden kirjanpitoja ja sitä, että kaikki tuotannossa olleet verot oli maksettu. Se oli työssä oppimista, emmekä käyneet mitään varsinaista kurssia. Mutta äkkiä me opittiin. (Risto Sirola)



Ensimmäisten yritystarkastajien koulutustilaisuus Helsingissä maaliskuussa 1972. Vasemmalta Risto Sirola, Lauri Parkko, Maija Niemi, Tuula Karvala, Frej Winqvist ja Keijo Penninkilampi. Pöydällä liikevaihtoverotarkastajien opas, jota kutsuttiin "mustaksi kirjaksi".

Toiminnasta pyrittiin informoimaan muuta tullihallintoa, kuten piiritullikamarien johtajia. Ensio Lönnkvist julkaisi *Tullilehdessä* aiemmin mainitun artikkelin, jossa esitteli yritystarkastusta koko maan tullivirkamiehille. Lehteä seurasivat myös Tullin asiakasyritykset. Kevään ja kesän 1972 aikana yritystarkastajat kiersivät omia laajoja tarkastuspiirejään ja tutustuivat tullikamarien toimintaan.

Helsingin yritystarkastusryhmä majoittui Katajanokan K8-rakennukseen, jossa edellisenä vuonna oli lopettanut Helsingin VI tullikamarin toimisto. Kaupungin omistaman rakennuksen tulevaisuus oli epävarma, eikä siellä aluksi tehty tarkastustoimintaa varten muuta kuin pientä pintaremonttia:

Saatiin oma toimisto yläkertaan rakennuksessa, jossa nykyisin on Viking Linen terminaali. Tilat olivat avarat ja hyvät. Huoneissa ei työskennellyt muita. Lönnkvistillä oli oma huone ja me neljä olimme avokonttorissa. (Risto Sirola)

Kun mukaan tuli vielä toimistoapulainen Irmeli Pyrhönen, joulukuussa 1972 Helsingin yritystarkastusryhmä oli seitsenhenkinen.

Turussa yritystarkastajat majoittuivat satamassa olevaan virastotaloon, jossa oli myös tullikamarin hallinto.

Oulun tullikamari oli pieni, kuten sen yritystarkastusryhmäkin. Oulun tullissa kaikki tunsivat toisensa ja töitä tehtiin paljon yhdessä. Yritystarkastajat saivat oman huoneen 1930-luvulla valmistuneesta tullikamarirakennuksesta. He eivät koskaan olleet erillään Oulun tullikamarin muusta henkilökunnasta. Läheisyyttä muihin toi sekin, ettei Oulun yritystarkastajilla ollut erillistä lähiesimiestä.

Koko ajan liikuttiin samoissa tiloissa, joissa oli myös vanha pakkahuone. Kahvitunnilla oltiin kaikki aina yhdessä. (Tuula Karvala)

Ensimmäisinä vuosina yritystarkastajien vaihtuvuus oli melko suuri. Moni heistä siirtyi Tullin sisällä muihin tehtäviin. Risto Sirola siirtyi vuonna 1975 Tullihallituksen uuteen teollisuustoimistoon, joka seurasi tullietuja valtakunnallisesti. Sittemmin hän päätti pitkän tulliuransa Lentotullin päällikkönä. Helsingin ensimmäisistä tarkastajista vain Lauri Parkko jäi ryhmään pitemmäksi aikaa, kuten myös tullikamarin apulaisjohtajaksi noussut Ensio Lönnkvist. Vuonna 1975 julkaisemassaan artikkelissa (*Tulli* 11/1975) Lauri Parkko määritteli tarkastajien vaihtuvuuden syyksi liian alhaisen palkkauksen ja sen, että tehtäviin perehtyminen vaati paljon aikaa. Vuonna 1981 Turussa oli jäljellä vain yksi vuonna 1972 aloittaneista ensimmäisistä yritystarkastajista, Veikko Tuomola. Oulussa Tuula Karvala siirtyi yritystarkastajaksi Turkuun ja Maija Niemi jäi eläkkeelle.

7 Ensimmäiset kohteet

Ensimmäisenä toimintavuonna yritystarkastajien pääasiallisen tehtävän todettiin olevan ”annettujen ilmoitusten, tilitysten yms. oikeellisuuden tarkastamista yritysten laskentatoimesta ja muusta yrityksen hallussa olevasta materiaalista”. Helsingin tarkastusryhmän oletettiin tarkastavan yrityksiä piiritullikamarin muilta osastoilta ja toimistoilta saapuvien tarkastuspyyntöjen perusteella. Valmisteveroihin liittyivät hyvin läheisesti myös yrityksille raaka-aineista maksettavat hinnanerokorvaukset.

Helsingin yritystarkastajien johtaja ja koko toiminnan keskeinen suunnittelija Ensio Lönnkvist totesi vuonna 1972 kirjoittamassaan artikkelissa, ettei ollut tarkoitus, että yritystarkastus rajattaisiin pelkkiin valmisteverotarkastuksiin. Toisaalta yritystarkastajien ei haluttu joutuvan tekemään tullikamareissa muita kuin tarkastustehtäviä. Myös Tullihallituksen virallisessa päätöksessä yritystarkastuksesta (THT 55/1972) todettiin näin:

Yritystarkastusryhmät on muodostettu liikekirjanpitoon ja jälkitarkastustehtäviin erikoistuneista virkamiehistä, minkä vuoksi yritystarkastajat on mahdollisimman suuressa määrin vapautettava rutiiniluonteisten tehtävien suorittamisesta.

Valmisteverot ja tulliedut olivat myös Lönnkvistin mielestä keskeinen tehtäväalue. Tärkeintä oli, että Tullille ilmoitetut tiedot olivat oikeita ja säännösten mukaisia. Artikkelissaan Lönnkvist painotti erityisesti, ettei yritystarkoituksen tarkoituksena ollut maksimoida valtion tuloja kaikin mahdollisin keinoin vaan tukea yritysten omaa toimintaa:

On selvää, että on lainvastaista yrittää periä valtiolle mitään sellaista, mitä sille lain mukaan ei ole suoritettava. Tarkastuksessa ei voi eikä saa olla päämääränä mahdollisimman suuren jälkiveron tavoitteleminen, vaan yksinomaan pyrkimys todeta mahdollisimman tarkkaan lain mukaan verovelvollisen maksettavaksi kuuluva tai hänelle palautettava vero tai todeta verovapauden edellytykset ja muut lainmukaiset velvoitteet. (Ensio Lönnkvist vuonna 1972)

Tullihallituksen valmisteveroreviisorit jatkoivat vielä maaliskuun 1972 jälkeenkin entistä työtään. Tarkastuksia näyttää tehneen varsinkin revisori Björn Borg. Hän tarkasti yrityksiä muun muassa Pohjois-Suomessa, Etelä-Suomessa ja Ahvenanmaalla. Tarkastuskertomuksia on säilynyt Tullihallituksen arkistossa. Yksi niistä on päivätty 13. maaliskuuta 1972. Siinä kohteena oli erään olutpanimon toiminta vuonna 1971. Kertomuksensa lopuksi revisori esitti yritykselle lisää valmisteveroa, koska sille oli maksettu liikaa hinnanerokorvausta. Samaan aikaan hän ehdotti, että yritykselle palautetaan liikaa perittyä valmisteveroa liian pienen hinnanerövähennyksen vuoksi. Lain mukaan Tullihallituksen piti hyväksyä panimoiden antamat maltaiden ennakkokertoimet, joiden perusteella ne saivat hinnanerövähennyksen kutakin maasta vietyä olutlitraa kohden.

Aluksi uusien yritystarkastajien tekemiä tarkastuksia ja tarkastuskertomuksia pidettiin ”lähinnä koulutus-, harjoitus- tai totuttautumisluntoisina”. Kokemuksia ja havaittuja ongelmia pyrittiin käsittelemään yhdessä Helsingin, Turun ja Oulun ryhmien kesken. Vasta loppuvuonna 1972 yritystarkastusryhmät alkoivat tehdä tarkastuksia itsenäisesti.

Tarkastuskäynnillä

Koska tarkastusten pääkohteena olivat yritysten omat aineistot, tarkastajien oli välttämätöntä matkustaa vierailemaan yrityksissä paikan päällä. Myös Helsingin tarkastajien oli liikuttava laajasti pääkaupunkiseudun ulkopuolella:

Emme käyneet Oulussa emmekä Turun puolella. Mutta koko muu maa oli meidän. Valikoitiin sellainen reitti, jonka varrella oli useita valmisteverollisia firmoja. Tarkastimme myös muita tullietuuksia nauttivia firmoja. Kävimme firmoissa aina Jyväskylää myöten. Kun kierros oli tehty, palasimme tekemään

tarkastuskertomusta. Ne laadittiin Katajanokan toimistolla. Kertomuksessa olivat kaikki ne firmat, jotka olimme käyneet yhdellä kierroksella läpi. Niitä saattoi olla viisi tai kuusikin. (Risto Sirola)

Asiakkaiden suhtautuminen uusiin tarkastajiin oli pääosin myönteistä:

Firmat suhtautuivat tarkastuksiin tosi hyvin. En muista, että olisi ollut mitään ongelmia, tai että olisimme joutuneet menemään firmoihin väkisin ja pyytämään kirjanpidot esiin. Tietenkin muussa verotuksessa, kuten tuloverotuksessa ja liikevaihtoverotuksessa, tarkastuksia oli ollut jo aikaisemmin. Yritykset olivat tottuneet siihen, että verotarkastajia liikkuu. (Risto Sirola)

Oulusta tehtiin syyskesällä 1972 yhteensä 22 tarkastusta laajalla alueella:

Saimme luettelon yrityksistä, joilla oli tällaisia etuja. Oikeastaan työ oli aika itsenäistä. Alkuvaiheessa sai paljon päättää itse. Verointressin suuruus oli tietenkin yksi peruste, ja yrityksiä Oulussa oli vähemmän. Itse tarkastaminen ja työn aloittaminen alkuun vaikeilta, kun ei ollut rutiineja, vaan kaikki piti aloittaa alusta. Lähestulkoon kaikkeen piti kiinnittää huomiota; kuinka voitiin varmistua siitä, että valmisteverot oli kannettu oikeanmääräisinä ja oikeaan aikaan. (Tuula Karvala)

Pari vuotta myöhemmin myös Helsingin yritystarkastaja Lauri Parkko kertoi henkilöstölehdessä yritystarkastuksen käynnistyneen ”pystymetsästä”. Vasta käytännön kokemus osoitti tarkastajille, kuinka oli toimittava. Selvää oli, että kussakin tarkastuksessa oli aina tietyt työvaiheet. Ensin piti kartoittaa yrityksen laskentatoimi ja tilit, jotta niistä saattoi ylipäätään saada mitään selvää. Muuten yritystarkastus oli Parkon mukaan samanlaista kuin muukin verotarkastus, jota tehtiin verohallinnossa. Tarkastukset perustuivat joko tarkastajien omaan aloitteeseen tai tullikamarista saatuihin pyyntöihin.

Varsinkin Pohjois-Suomessa matkat olivat pitkiä, ja samalla matkalla piti ehtiä tarkastaa useampi yritys:

Kävin tarkastuksella iisalmelaisessa panimossa. Samalla matkalla kävin Sotkamossa Kainuun osuusmeijerissä. Kerran kävin myös Utajärven suunnalla. Siellä oli yritys, jolla oli tuote, josta ei ollut maksettu virvoitusjuomaveroa, ja ihmettelin miksei ollut. Loppujen lopuksi, kun siitä oli otettu näyte ja lähetetty se ja valmistusresepti Tullilaboratorioon, se osoittautui tuotteeksi, josta kuului maksaa virvoitusjuomaveron. (Tuula Karvala)

Koska Oulun yritystarkastajilla ei ollut omaa esimiestä, he olivat muita enemmän Tullihallituksen kahden tullisihteerin neuvojen varassa. Erytisen tärkeää oli Björn Borgilta saatu tuki. Helsingin tarkastusryhmän vetäjä Ensio Lönnkvist oli innostunut tarkastustyöstä ja auttoi myös Oulun tarkastajia. Tullineuvos Hynysellä ei ollut toiminnassa roolia:

Jos joku asia ei mennyt niin kuin sen olisi haluttu menevän, joku kävi sanomassa siitä Hynyselle, ja hän järjesti sen. Mutta ei tavallisella maalaispiiritarkastajalla ollut häneen kontakteja. (Tuula Karvala)

Vaikka virheiden etsiminen ei ollut tarkastustyön perimmäinen tavoite, niitäkin luonnollisesti löytyi:

Paljastuneet rikkomukset olivat lähinnä tulkintaeroja, esimerkiksi siitä, mistä tuotteista annettiin tasausverovapaus, tai mikä tavara meni yrityksen omaan käyttöön eli siitä ei maksettu veroja. Kyllähän niistä tulkintaeroista sitten tarkastuksen tuloksena kirjoitettiin lisälaskuja, joilla oikaistiin firmojen maksamia veroja. Mutta mieleeni ei ole jäänyt mitään räikeitä, tahallisia väärinkäytöksiä. Kyllä kaikki firmat olivat aika lainkuuliaisia. (Risto Sirola)

Virheitä kyllä usein löytyi, mutta eivät ne yleensä olleet tahallisia virheitä. Muistaakseni jo ensimmäisen vuoden jälkeen todettiin, että kyllä yritystarkastaja on palkkansa ansainnut. Eihän yrityksen yksittäinen työntekijä edes hyötynyt niistä virheistä. Paljon johtui siitäkin, että yritysten kirjanpito oli tuolloin manuaalista ja niiden oli pidettävä käsin kirjoitettua valmisteverokirjaa. Lukuja siirrettäessä oli sitten tullut paljon huolimattomuusvirheitä. (Tuula Karvala)

Alusta saakka jatkettiin käytäntöä, että yritys sai tarkastuskertomuksen nähtäväkseen ja sille varattiin mahdollisuus antaa oma lausuntonsa. Varsin yleistä oli, että yritykset totesivat tarkastajien ehdottamat veronkorotukset aiheettomiksi.

Yleensä asiakkaat suhtautuivat ymmärtäväisesti. Kerran tarkastin jonkin pienemmän yrityksen vientietua tai tullietua ja totesin tarkastuskertomuksessa, ettei heillä ollut oikeutta saada sitä. Omistaja otti tämän todella henkilökohtaisesti ja soitti Tullihallitukseen, että jos se vielä tulee tänne niin hän kyllä antaa päin. Sitten tullisihteeri Borg soitti minulle, että älä mene enää sinne. Minulle asiakas ei kuitenkaan ollut sanonut mitään. (Tuula Karvala)

Tullin sisällä oli vähän monenlaista suhtautumista. Alkuun tarkastajien korkeampi palkka herätti vähän sellaista, että tekevätkö he nyt jotakin sellaista, että ovat sen ansainneet. Siitä eivät kaikki aina tykänneet. (Tuula Karvala)

Tullin yritystarkastajien erityisasemaa korosti sekin, että heidät pyrittiin varustamaan viimeisimmillä teknisillä apuvälineillä:

Taskulaskimet olivat juuri tulleet maailmanmarkkinoille. Meille hankittiin Monroe-merkkiset. Kun kiersimme firmoissa ympäri Suomea, niin laskimet mahtuivat salkkuun. Ne olivat vähän isompia kuin nykyään, noin 15x10-senttisiä. Se oli silloin hienoa, kun oli sellainen. (Risto Sirola)



Tarkastajia ja tarkastajien kouluttajia. Vasemmalta Markku Lehtonen, Jarmo Veranen, Veikko Tuomola, Martti Hokkinen, Kalervo Konttila ja revisori Björn Borg.

8 Talouskriisit lisäävät työmäärää

Pian maailmantaloudessa tapahtui asioita, joilla oli paljon vaikutusta yritystarkastukseen mutta joita ei sitä perustettaessa ollut voitu ennakoida. Syksyllä 1973 raakaöljyn ja öljytuotteiden hinnat nousivat äkkiä moninkertaisiksi. Öljykriisin vuoksi myös Suomen polttoaineverot nousivat, mikä uhkasi vaikeuttaa rajusti yritysten toimintaa. Valtion oli pakko tukea yrityksiä verotuksen keinoin.

Polttoaineverotusta muutettiin vuonna 1974 ja polttoaineet vapautettiin liikevaihtoverosta, jotta kuljetuskustannukset maan sisällä eivät olisi nousseet kohtuuttoman korkeiksi. Polttoaineiden teollista käyttöä tuettiin verovapaudella tai alennetulla verolla. Tietyin edellytyksin myös maantiekäytössä sai käyttää verotonta "teollisuusbensiniä". Käytön määrittely oli usein vaikeaa, ja palautusten edellytysten tutkiminen tuli Tullin yritystarkastajien tehtäväksi. Koska polttoaineverot olivat huomattavan korkeita, veronkiertoriski oli ilmeinen.

Öljykriisillä oli vaikutusta myös muiden raaka-aineiden maailmanmarkkinahintoihin. Äkillisen hinnannousun vuoksi valtio joutui tukemaan tiettyjä erityisalvoja, kuten ruisleipää valmistavia leipomoita. Loppuvuodeksi 1974 ruisleipä vapautettiin kokonaan valmisteverosta. Tämän takia Tullin yritystarkastajat joutuivat tarkastamaan paljon leipomoita. Tarkastajat ottivat myös näytteitä, jotka tutkittiin Tullilaboratoriossa, jotta nähtiin, vastasiko leivän koostumus ilmoitettua.

Öljykriisin vuoksi valtio ryhtyi säätelemään ulkomaankauppaa muillakin tavoin. Vuonna 1975 säädettiin yrityksiä koskeva tuontitalletus, jonka edellytysten tarkastaminen vei käytännössä yhden yritystarkastajan koko työajan. Erilaisia vientietuja tuli lisää, ja yritysten oli haettava niitä omalta piiritullikamariltaan. Lupa-asiat vaativat laajoja selvityksiä, joita tullikamareissa pystyivät tekemään vain yritystarkastusryhmät. Tarkastajien tehtäväkenttä laajeni entisestään. Vuonna 1975 Tullin yritystarkastuksen päätyö oli yritystarkastaja Lauri Parkon mielestä varmistaa, että Suomen valtion kauppaja- ja teollisuuspolitiikka vastasi tarkoitustaan.

1970-luvun lopulla tarkastukset saattoivat koskea mitä tahansa asiaa tuonnissa ja viennissä sekä kotimaan valmisteverotuksessa. Ensimmäinen vuosittainen valtakunnallinen tarkastussuunnitelma tehtiin vuonna 1976.

Lisää tarkastajia Suomeen

Yritystarkastusalueet todettiin liian suuriksi, joten niiden määrää päätettiin lisätä. Vuonna 1974 kolmesta tarkastuspiiristä siirryttiin kuuteen. Tarkastajien määrä kasvoi, ja tarkastettavat alueet pienenevät. Samalla yritystarkastusryhmät muutettiin tullipiirin apulaisjohtajien alaisiksi yritystarkastustoimistoiksi. Uudet toimistot ja tarkastusalueet muodostettiin Tampereelle, Vaasaan ja Lappeenrantaan. Tampereen yritystarkastus vastasi sisämaasta, Vaasa Etelä- ja Keski-Pohjanmaasta ja Lappeenranta koko itäisestä Suomesta. Helsingin tarkastusalue pieneni, ja sinne saatiin lisää tarkastajia. Helsingin alueeseen kuului enää eteläisin Suomi. Tarkastajat saattoivat nyt erikoistua tiettyihin asioihin, kuten tullaus- ja verotusarvoon, tasausveroon tai liikevaihtoveroon.



Helsingin uudet yritystarkastajat Kirsti Jaakkola ja Sakari Sarjanen tarkastuksella kylmälaitteita valmistavassa Norpe Oy:ssä vuonna 1975.

Turun tarkastusalue pieni huomattavasti, kun Vaasa ja Tampere erotettiin omiksi yritystarkastuspiireikseen sekä Hangon tullipiiri siirrettiin Helsingin tarkastusalueeseen. Turussa jatkoi edelleen kolme tarkastajaa. Nyt voitiin siirtyä malliin, jossa yhtä tarkastusta teki aina kaksi tarkastajaa. Isoimmissa tarkastuksissa mukana oli vielä kolmaskin. Yleensä tarkastukset sujuivat hyvin. Joskus kuitenkin yritysten työntekijät saattoivat olla hermostuneita, koska pelkäsivät saavansa moitteita tarkastuksen tuloksesta omilta esimiehiltään. Vuonna 1981 Turun yritystarkastajat olivat Ritva Sundström, Tuula Karvala, Jorma Koivusalo ja Veikko Tuomola.

Vaasan tarkastusalueen tukikohdaksi tuli Vaasan piiritullikamari, jonne nimitettiin kaksi uutta yritystarkastajaa. Toinen heistä oli Christina Ehrnström, joka oli valmistunut Hankenista pari vuotta aiemmin. Hän oli kotoisin Vaasan seudulta ja kiinnostunut muuttamaan sinne. Hän haki tehtävään lehti-ilmoituksen perusteella. Toinen tarkastaja oli suomenkielinen Raija Nordman:

Teimme työtä pareina, ja kumpikin tarvitsi apua raportin kirjoittamisessa toisella kielellä. Teimme yhdessä paljon raportteja, tarkistimme toistemme kieliasua ja sisältöä. Yhteistyömme toimi todella hyvin. Joskus yrityksille tuli yllätyksenä, että sisään astuikin kaksi nuorta naista, vaikka he olivat odottaneet tullimiehiä. (Christina Ehrnström)



Christina Ehrnström Vaasassa vuonna 1975.

Kerran menimme tarkastamaan nahkoja parkitsevaa firmaa, joka hankki ne raakoina eli hirveälle haisevina. Lisäksi tuotiin maahan esiparkittuja nahkoja. Niiden käsittelyssä tarvittiin erilaisia kemikaaleja, joita meidän piti tarkkailla firman ostoista. (Christina Ehrnström)

Vuosittain Vaasan piirissä tarkastettiin 60 yritystä. Pääasiallinen kohde täälläkin oli valmisteverot, mutta alue oli hyvin pienyritysvaltainen. Erityisen ongelmallisia olivat Ehrnströmin mukaan ruotsalaisomistuksessa olleet pienet ompelimoit, joiden koko konttorihenkilökunta saattoi olla Ruotsissa.

Joskus harvoin tullikamariin saattoi tulla vihaista palautetta, vaikka itse tarkastus olisikin sujunut ystävällisissä merkeissä. (Christina Ehrnström)

Vuonna 1974 perustettu Lappeenrannan tarkastusalue kattoi Kymen ja Saimaan tullipiirit eli Kymen, Kuopion, Mikkelin ja Pohjois-Karjalan läänit. Lisäksi mukaan tuli kaistale itäistä Uuttamaata. Itä-Suomen erityispiirre olivat isot metsäteollisuusyritykset, joiden pääkonttorit olivat Helsingissä. Toisaalta alueella oli huomattava verointressi ja metsäyhtiöt käyttivät paljon energiaa, mistä ne saivat verotukia. Lappeenrannan alueen tarkastuksista vastasi yritystarkastaja Kari Lehtonen. Sittemmin

sinne tuli toiseksi tarkastajaksi Mirja Seppälä. Entisestä Helsingin yritystarkastajasta Kalervo Konttilasta tuli Lappeenrannan tarkastustoimintaa ohjaava apulaisjohtaja.



Kari Lehtonen oli Lappeenrannan yritystarkastaja.

Vuonna 1975 Ouluun perustettiin kolmihenkinen yritystarkastustoimisto, johon kuuluivat apulaisjohtaja Urpo Niemelä ja kaksi tulliverotarkastajaa. Oulussa pystyttiin nyt tarkastamaan enemmän ja selvästi pienemmällä maantieteellisellä alueella kuin aiemmin. Oulun ja Lapin tullipiirit olivat silti huomattavan laajoja.

1970-luvun lopulla Tullihallituksen tavoitteena oli saada jokaiseen tullipiiriin oma yritystarkastusryhmänsä. Tätä kannattivat myös tarkastajat itse.

9 Revisiosta jälkitarkastukseen

Myös muuhun tarkastustoimintaan tuli isoja muutoksia. Tullin revision puutteita oli tuotu esiin jo ennen tullausuudistusta. Esimerkiksi vuonna 1963 nimimerkki "Reviisori" totesi *Tullilehdessä*, että sanaa "memorandum" käytettiin edelleen "johtuen tullilaitoksen vanhoollisuudesta" – muualla puhuttiin jo "muistioista". Suurin osa memorandumista päättyi kirjalliseen toteamukseen, ettei tullauksessa ole tapahtunut virheitä. Näin jäykkä oikaisumenettely oli "Reviisorin" mielestä "aikansa elänyt". Laajempia muutoksia ei kuitenkaan vielä tullut. Pakolliseen ilmoitusmenettelyyn siirtymisen jälkeenkin tullausaineistoa tarkastettiin entiseen tapaan.

Vanha tarkastusmalli sopi kuitenkin entistäkin huonommin uuteen toimintaympäristöön ja toimintakulttuuriin, joka perustui luottamukseen asiakkaiden ja hallinnon välillä sekä vastaavasti myös hallinnon sisällä. Kun asiakirjat ja tavarat kulkivat erillään toisistaan, koko tarkastustoiminta oli välttämätöntä järjestellä uudelleen. Tullausasiakirjoihin keskittyvää tarkastusta alettiin kutsua jälkitarkastukseksi. Jälkitarkastus sai myös virallisen aseman, kun vuoden 1979 uudistettu tulliverolaki määräsi, että tullaus pitää hoitaa mahdollisimman nopeasti, mutta edellytti samalla, että tullausaineistolle pitää tehdä jälkitarkastus.

Osa Tullihallituksen tarkastustoimiston maksuvalvontatehtävistä siirrettiin vuonna 1970 tullikamareihin ja vuonna 1973 uudelle Tullihallituksen valvontatoimistolle. Tarkastustoimistoon jäivät enää yritystarkastuksen ohjaus ja koko maan tullausten jälkitarkastus. Vuonna 1974 Tullihallituksen tarkastus- ja tilasto-osasto lopetettiin ja tarkastustoimisto siirrettiin osaksi valvontaosastoa. Tarkastustoimisto jaettiin päätehtäviensä mukaisesti verotarkastus- ja yritystarkastusjaostoon.

Vuonna 1974 Tullin perustettiin työryhmä pohtimaan revision ja yritystarkastuksen kehittämistä sekä niiden tulevaa keskinäistä työnjakoa. Työryhmä ehdotti, että aineistojen tarkastus siirrettäisiin kokonaisuudessaan Tullihallituksesta tullipiireille. Tarkastustoimiston rooliksi ehdotettiin toiminnan ohjaamista ja koordinoimista. Vielä vuosien 1974 ja 1975 tullausasiakirjat lähetettiin Tullihallituksen tarkastustoimiston verotarkastusjaostolle. Vuoden 1976 alussa tullausasiakirjojen tarkastus siirrettiin piiritullikamarien tehtäväksi, lähemmäs itse tullausta ja verotusta sekä Tullille annettuja asiakirjoja.

Tuontitavaroiden liikevaihtoverot kannettiin yhdessä tullimaksujen kanssa. Vuoden 1976 syyskuussa Tullille tuli paljon lisää tehtävää. Aiemmin tukkukauppa oli ollut vapaata tuonnin liikevaihtoverosta. Lainmuutoksen jälkeen myös tukkuliikkeiden piti maksaa tuontitavaroista liikevaihtoveroa. Tukkuverovelvollisiksi määriteltiin myös tuontantoporras, joka tähän asti oli voinut hankkia tarvitsemansa raaka-aineet liikevaihtoverotta. Syitä tukkukaupan verottamiseen olivat lisääntyneet veropetokset ja perusteeton tavaroiden tuonti. Kummassakin oli käytetty hyväksi tukkukaupan verottomuutta.

Vain muutamassa kuukaudessa Tullin tuonnista kantaman liikevaihtoveron määrä kasvoi moninkertaiseksi. Vuonna 1977 liikevaihtoveroprosentteihin tuli vielä korotus. Tämän jälkeen Tulli kantoi lähes 40 prosenttia kaikista Suomen liikevaihtoveroista. Liikevaihtovero laskettiin tavarantoimittajan tullausarvon perusteella siten, että mukaan luettiin myös tullimaksu. Tuontitavaran arvosta tuli siis entistäkin keskeisempi asia Tullille.

Työnjako Tullin eri tarkastusmuotojen välillä oli sellainen, että yritystarkastus selvitti valmisteveroja ja erilaisia tullietuuksia, kun taas jälkitarkastus keskittyi tullaukseen ja sen yhteydessä kannettaviin veroihin, kuten juuri tuonnin liikevaihtoveroon. Vuodesta 1977 lähtien Tullin jälkitarkastus alkoi myös tehdä yrityskäyntejä eli ulkoisesti se alkoi muistuttaa yhä enemmän yritystarkastusta.

Vuonna 1976 jälkitarkastuksesta tuli tullipiirien tehtävä. Monissa tullipiireissä jälki- ja yritystarkastajien työtehtävät olivat kuitenkin usein lähellä toisiaan. Vuonna 1976 toinen Oulun kahdesta yritystarkastajasta ryhtyi jälkitarkastajaksi. Myös Helsingissä yritys- ja jälkitarkastuksen yhteistyö oli tiivistymässä. Esitettiin ajatus siitä, että resurssien puutteessa yhä enemmän tarkastuskohteita jätettäisiin pelkän yritystarkastuksen varaan.

Jälkitarkastajien ja tuonnin tarkastajien parissa tällainen kehitys herätti huolta omista tehtävistä. Tullivirkamiesliiton jäsenyhdistys Tullitarkastajayhdistys ry. kritisoi vuonna 1978 yritystarkastusta liian kalliiksi ja aikaa vieväksi toiminnaksi. Yhdistyksen mukaan tuonnin jälkitarkastus oli halvempaa ja nopeampaa. Yritystarkastaja ei voinut millään tarkastaa ilmoitettuja nimikkeitä, koska tarkastushetkellä itse tavaraa ei enää ollut käytettävissä. Kaikkea tarkastusta ei siis voinut korvata siirtymällä pelkkään yritystarkastukseen. Tehtävien erot olivat Tullitarkastajayhdistyksen mukaan selvät: yritystarkastus tutki kirjanpitoa, jälkitarkastus tavaroita. Yhtenä syynä huoleen saattoi olla se, että tuolloin valmisteltiin tullauksen ensimmäistä tietoteknistä järjestelmää, joka otettiin käyttöön vuonna 1980.

10 Keskitettyä kehittämistä

Merkittäviä muutoksia koko Tullin tarkastustoiminnan kannalta tuli vuonna 1981. Tuolloin Tullihallituksen tarkastustoimisto siirrettiin Tullihallituksen valvontaosastosta vero-osastoon. Samana vuonna toimiston uudeksi päälliköksi tuli 30-vuotias Juha Niskanen. Hän oli aiemmin työskennellyt Tullihallituksen arvotoimistossa ja valmisteverotoimistossa. Niskanen tarttui tarkastuskokonaisuuden ohjaamiseen uudella otteella ja alkoi kehittää tarkastamisessa käytettäviä menetelmiä.

1980-luvun alussa tarkastustoiminta päätettiin uudistaa pääjohtaja Jorma Uiton aloitteesta. Malliksi otettiin verotarkastus. Tarkastustoimistoa vahvistettiin. Taustalla oli uusi, entistä kevyempi vuoden 1979 tullilaki, jonka tavoitteena oli nopeuttaa tullausta ja verotusta. Samalla se painotti jälkikäteen tehtävää tarkastusta. (Juha Niskanen)

Niskasen mukaan tämä edellytti välttämättä, että tarkastus on riittävän tehokasta ja suunnitelmallista. Se vaati myös alueellisen tarkastuksen vahvistamista ja tiiviimpien yhteyksien luomista. Vielä tuolloin suomalainen tietosuojalainsäädäntö oli varsin kevyttä, mikä helpotti myös tietojen saamista eri viranomaisilta. Niskasen johdolla alettiin systemaattisesti yhdistää tietoja eri lähteistä ja tehdä Tullin omasta aineistosta erilaisia poimintoja. Tämä oli varsin radikaali muutos tarkastuksen metodeihin, ja sen mahdollisti vasta tietotekniikka. Ilman tietotekniikkaa menetelmä olisi ollut hyvin työläs.

Uusi toimintatapa edellytti tarkastukselta voimaa, selektiivisyyttä ja suunnittelua. Toteuttamiseen meni noin kymmenen vuotta, jona aikana piireihin saatiin todella vahvat tarkastajat. Tarkastuksen asema piti

käytännössä luoda täysin tyhjästä ja rakentaa muihin toimintoihin tarvittavat yhteydet, jollaisia ei ollut olemassa. (Juha Niskanen)



Tarkastustoimiston päällikkö Juha Niskanen vuonna 1984.

Niskanen pyrki tietoisesti eroon siitä, mitä hän on kutsunut "tsaarinaikaiseksi tullauspapereiden tarkastamiseksi". Hänen johdollaan sovittiin yhteistyöstä eri tahojen kanssa, joilla oli Tullin tarkastamia kohteita koskevia tietoja. Ensimmäinen, jonka kanssa yhteistyötä selkiytettiin, oli Tullin oma rikostutkinta vuonna 1981. Yritystarkastuksissa paljastuikin usein viitteitä rikollisesta toiminnasta. Niskasen aikana alettiin tehdä yhteisiä tarkastuksia, jotta saatiin riittävä näyttö sekä hallinnolliseen tarkastukseen että rikostutkintaan. Varsinkin Helsingin yritystarkastuksen uudeksi rooliksi tuli avustaa piirin tullirikosjaostoa ja Tullihallituksen tutkintatoimistoa.

Viranomaisyhteistyö alkaa

Kun tarkastustoiminta oli Tullin sisällä saatu uusille urille, sille alettiin etsiä kumppaneita myös Tullin ulkopuolelta. Varsinkaan yritystarkastuksella ei aiemmin ollut juurikaan yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Kun "Verohallituksen kommandojen" johtajana toiminut Reijo Virtanen tuli Tullihallituksen rikostutkijaksi 1970-luvun lopulla, hän kannusti tarkastusta heti yhteistyöhön liikevaihtoverotoimistojen kanssa. Tuula Karvalan mukaan mitään konkreettista ei kuitenkaan vielä syntynyt:

Asiat koettiin niin eri tavalla. Liikevaihtoveroimistojen kanssa yhteistyö oli enemmänkin periaatteellista. Sen sijaan tullirikostutkinnan kanssa yhteistyö lisääntyi. Yritystarkastajan perustyö oli olemassa olevan lainsäädännön tarkastamista, katsoa että asiat ovat menneet niin kuin niiden pitää mennä. Sitten kirjoitettiin raportti, ja jos jotakin oli jäänyt verottamatta, verotettiin se korotettuna. Yleensä siitä ei seurannut sen enempää. (Tuula Karvala)

Tullihallitus teki 1980-luvun puolivälissä Verohallitukselle aloitteen säännöllisemmästä yhteistyöstä. Syyskuussa 1986 ne allekirjoittivat yleissuunnitelman, jossa vastuut oli jaettu alueellisesti siten, että kummankin osapuolen aluevirastot oli nimetty. Toinen Tullin merkittävä uusi yhteistyötaho oli ulkomaanvaluuttoja hallinnoiva Suomen Pankki.

Tullin ylin johto, pääjohtaja Uitto ja ylijohdaja Hynynen antoivat yhteistyölle vankkumattoman tukensa. He järjestivät meille neuvottelut Suomen Pankin ja Verohallituksen pääjohtaja Honkavaaran kanssa. (Juha Niskanen)

Kun Tulli alkoi saada käyttöönsä Suomen Pankin valuuttatietoja, tarkastusten näkökulma muuttui ja voitiin keskittyä kokonasiin toimialoihin vertaamalla valuutanvaihtotietoja Tullin tietoihin. Eri toimialoihin kohdistetuilla tarkastuksilla paljastui aivan uusia asioita. Huomattiin, että joillakin teollisuudenaloilla oli kymmenien miljoonien markkojen perusteettomia etuja, jotka ne olivat paljolti määritelleet itse.

Tulli ja verohallinto alkoivat 1980-luvun lopulta lähtien tehdä myös yhteistarkastuksia. Yhteistyössä oli kuitenkin yhä tiettyjä ongelmia, koska viranomaisilla oli asiaan erilainen lähestymistapa:

He katsoivat aineistosta rahaa ja me katsoimme tavaraa. Istuimme kerran tarkastamassa olutpanimoo saman pöydän ääressä ja yritimme tehdä sitä yhdessä. Silloin kun aineisto oli manuaalista, se ei ollut mielekäästä. (Esa Alm)

Tästä huolimatta juuri eri viranomaisten vertailutiedot tekivät toimialaan keskittyvät tarkastukset mahdollisiksi. Tämä ei silti tarkoittanut luopumista aiemmista käytännöistä. Tullissa tehtiin yhä tuonnin tarkastusta, fyysisiä havaintoja ja jälkitarkastusta. Jälkitarkastajat tekivät myös entistä enemmän yrityskäyntejä. Lisäksi Niskasen johtajakaudella muodostettiin projektiryhmiä, joihin koottiin tarkastajia koko maasta. Väki oli hänen mukaansa erittäin osaavaa ja ammattitaitoista. Tullin tarkastajista kehittyi asiantuntijoita, jotka olivat yritysten omien asiantuntijoiden veroisia. Myös tarkastajat itse kokivat Niskasen roolin merkittävänä:

Silloin kun Juha Niskanen tuli tarkastustoimiston päälliköksi, niin hän kyllä puolsi meitä aina ja häneltä pystyi kysymään sellaisia asioita, mihin ei piirtasolla haluttu ottaa kantaa. Hän otti aina kantaa ja oli tällainen tuki. (Tuula Karvala)

Niskanen ajoi päättäväisesti myös palkkauksen parantamista. Hän lähetti esimerkiksi vuonna 1989 eri tahoille faksin, jossa hän kritisoi sitä, että vuosina 1984–1988 koko maahan oli saatu vain kolme uutta yritystarkastajaa ja näillä oli alin mahdollinen palkkaluokka. Samaan aikaan yritystarkastuksesta vapautuneita vakansseja oli siirretty muualle. Niskasen mukaan tämä tarkoitti sitä, että Tullin yritystarkastus ei enää ollut kilpailukykyinen verohallintoon nähden.

Tarkastajat työskentelevät yhdessä

1980-luvulla alettiin laatia vuosittaiset tarkastussuunnitelmat yhdessä tarkastustoimiston ja tarkastusryhmien kanssa. Tavoitteena oli kuitenkin, että vain 60 prosenttia tehdyistä tarkastuksista perustuisi suunnitelmiin. Loput 40 prosenttia oli varattu tarkastuksille, jotka tehtiin tarkastajien omien havaintojen tai muualta tulevien pyyntöjen pohjalta. Tavoitteena ei ollut tarkastaa kaikkea vaan kohdentaa tarkastukset ”erikseen päätettävien valintakriteerien mukaisesti”.

Yritystarkastuksia jatkettiin kuudella eri tarkastusalueella, jotka oli määritelty vuonna 1974. Toiveesta saada yritystarkastaja jokaiseen tullipiiriin sen sijaan luovuttiin. Todettiin, että maan talouskeskuksiin muodostetuilla tarkastustoimistoilla voitiin varmistaa paitsi riittävä asiantuntemus myös tarkastajien tehokas ajankäyttö. Tullipiirien tarkastustoimistojen piti suunnitella tarkastukset, tehdä varsinaiset yrityskäynnit ja laatia tarkastuskertomukset. Tarkastuksen kohteina olivat yritysten tiedot veroista, hinnanerokorvauksista ja edullisesta tuonnista. Tavoitteena oli silti mahdollisimman laaja yhteistyö kaikkien eri yksiköiden kesken piirirajoista välittämättä. Asiakkaan ja Tullin aineistojen ohella tarkastuksissa hyödynnettiin myös muiden viranomaisten aineistoja.

Turun tullipiirissä yritystarkastus ja jälkitarkastus olivat Helsingin tavoin erillisiä toisistaan, vaikka olivatkin saman apulaisjohtajan alaisia. Ne myös toimivat samalla tavoin eri paikoissa: yritystarkastus Viking Linen terminaalarakennuksessa ja jälkitarkastus vanhassa matkustajaterminalissa. Yritystarkastajien käytössä oli kaksi huonetta.

Yksiköiden toimintatavat kuitenkin lähenivät toisiaan, kun jälkitarkastajat alkoivat yhä enemmän vieraila yrityksissä tarkastamassa tullauksia ja tullietuasioita. Yritys- ja jälkitarkastajien yhteistyö tiivistyi. Vuonna 1989 Helsingin tulliverotarkastaja Anne Heinonen kertoi tästä Tullin henkilöstölehdessä:

Yhteistyöllä pyritään eliminoimaan kaksinkertaista työtä ja varmistamaan, että olennaisimmat asiat tulevat tarkastetuiksi. Samalla saamme apua toistemme asiantuntemuksesta.

Tavoitteena oli, että tarkastajat tekivät tarkastuksia yhdessä. Tämä oli luontevaa, koska varsinkin suurissa yrityksissä oli useampia tarkastettavia veroja sekä vero- ja tullietuja.

Tullihallituksen tarkastustoimisto jakautui yhä jälkitarkastusjaostoon ja yritystarkastusjaostoon. Jälkitarkastusjaostossa työskenteli 1980-luvulla kahdeksan tarkastajaa ja kolme toimistotyöntekijää.

Yritystarkastusjaostossa taas työskenteli neljä tarkastajaa ja yksi toimistohenkilö. Tarkastustoimisto siirrettiin vuoden 1988 alussa verotusosastosta tarkastus- ja valvontaosaston alaisuuteen. Juha Niskanen jatkoi toimistopäällikkönä vuoteen 1993, jolloin osaston nimi muuttui valvonta- ja tarkastusyksiköksi ja hänestä tuli sen johtaja. 2000-luvun alussa nimi muuttui jälleen Tullihallituksen valvontaosastoksi. Vuodesta 1992 Niskasen yksikön ja osaston alaisuudessa olevaa yritys- ja jälkitarkastusta ohjaavaa Tullihallituksen tarkastusyksikköä johti Eija Kärkkäinen.

Yritystarkastuksen rooli oli 1980-luvulla selvästi vahvistunut. Tätä ennakoivat myös *Tulli*-lehden yritystarkastuksen teemanumeroon kirjoittaneet asiantuntijat:

Yritystarkastuksen merkitys tulee lähitulevaisuudessa entisestään kasvamaan, mikäli esitykset ilmoitusmenettelyyn siirtymisestä tulli- ja valmisteveroetujen osalta toteutuvat. Tähänastiset kontrollitoimenpiteet, joita on suoritettu etupäätöshakemusten ja -tilitysten avulla, jäävät pois ja etujen toteutumisen valvonta tapahtuu yksinomaan yritystarkastuksilla. Myös hinnanerojärjestelmään on suunnitteilla muutoksia, jotka edellyttävät yrityskohtaisen raaka-ainekäytön entistä yksityiskohtaisempaa selvitystä. (Eija Kärkkäinen)

11 Yritystarkastajien uusi sukupolvi

Kritiikistä huolimatta Tullin yritystarkastus oli 1980-luvulla selvästi paremmin resursoitu kuin edellisellä vuosikymmenellä. Vuonna 1989 Tullissa oli yhteensä 31 yritystarkastajaa. Näistä 13 työskenteli Helsingin tullipiirin yritystarkastusjaostossa.

Vuonna 1984 *Tulli*-lehti esitteli neljä melko tuoretta yritystarkastajaa Helsingin tullipiiristä, Seija Lehtisen, Anne Nyholmin, Pekka Pajulahden ja Anne Puttosen. Aiemmin huolinta-alalla työskennellyttä Lehtistä lukuun ottamatta heillä ei ennen Tulliin tuloaan ollut sen tehtävistä kovinkaan selkeää kuvaa.

Vuosittaiset tarkastussuunnitelmat tehtiin yhdessä piiritullikamarin ja Tullihallituksen kanssa. Kohteita olivat verolajit tai määrätyt tulliedut. Työ oli pääpiirteissään samankaltaista kuin edellisellä vuosikymmenellä – aineiston keruuta sekä yrityksen toimintaan ja kirjanpitoon perehtymistä. Näin luonnehti työtään helsinkiläinen yritystarkastaja Seija Lehtinen vuonna 1984:

Tietysti joskus on huomaavinaan jonkinlaista epäluuloa tai ehkä pelkoa siitä, että virheitä sittenkin löytyisi, vaikka asioiden pitäisi olla kunnossa. Yritystarkastushan kohdistuu jälkitullausajan puitteissa tavallisesti kolmeen kuluvaan vuoteen edeltäneeseen vuoteen. Kun näitä yrityksen kannalta melko vanhoja tietoja aletaan selvittää, ovat usein ongelmana tarkastusajanjaksona tapahtuneet muutokset yrityksen toiminnassa, henkilövaihdokset, arkistojen sijainti jossain muualla tai muut käytännön seikat.

Kaikkien haastateltujen mukaan yritysten suhtautuminen oli ystävällistä ja ymmärtäväistä, vaikka niissä välillä kummasteltiinkin "vanhojen asioiden kaivelua". Jokainen haastatelluista tarkastajista oli yhtä mieltä siitä, että Tullin antama koulutus oli suunniteltu vain tuontiverotus- ja valvontatehtäviin. Yritystarkastajille siitä ei juuri ollut hyötyä, vaan näille ainoa tapa oppia asioita oli perehtyä niihin itse.



Yritystarkastaja Seija Lehtinen vuonna 1984.



Yritystarkastaja Anne Nyholm vuonna 1984.

Vuonna 1985 Vaasan kauppakorkeakoulusta kauppatieteiden maisteriksi valmistumassa oleva Esa Alm soitti opiskelukaverinsa vinkistä Helsingin piiritullikamarin henkilöstöpäällikölle ja pääsi työhaastatteluun. Haastattelija ilmoitti sijoittavansa hänet tullipiirin yritystarkastukseen, joka tuolloin toimi Helsingin Itäkeskuksessa Tallinnanaukiolla. Helsingin yritystarkastusta johti esimiehenä Sakari Sarjane. Hänkin osallistui tarkastuksiin, vaikka vähemmän kuin itse tarkastajat. Yritystarkastusyksikkö oli tullipiirin apulaisjohtajan alaisuudessa:

Yksi oli juristi, sitten oli varanotaari ja merkonomi, yhdellä oli useampikin tutkinto. Vain pomo oli ainoa, jolla ei ollut mitään tutkintoa, mutta hän oli opiskellut Helsingin yliopistossa biologiaa, kunnes oli päässyt Tulliin töihin. Pääsääntö oli, että yritystarkastajiksi otettiin kauppatieteiden maistereita. Joukossa oli myös juristeja. He tosin eivät oikein tahtoneet viihtyä tarkastajina. Vaasan kauppakorkeakoulusta meitä oli siellä viisi. Tuolloin tarkastajia oli 15. (Esa Alm)



Helsingin tullipiirin yritystarkastustoimiston väkeä 22. lokakuuta 1986 Itäkeskuksen toimistolla. Vasemmalta ryhmän esimies Sakari Sarjane, toimistosihteri Elisabeth Salmi, Seija Jokinen, Riitta Juntunen, Matti Venesmaa, Jorma Aittila, Lasse Parkko ja Kirsti Jaakkola.

Yritystarkastajien työpiste oli jossain määrin erillään tullikamarin muusta toiminnasta:

Helsingin piiri oli silloin Katajanokalla. Emme me käyneet siellä, eikä meillä käynyt sieltä paljon vieraita. Joskus Juha Niskanen Tullihallituksen tarkastustoimistosta saattoi tulla, joskus joku muu. Välillä oli tarvetta soitella muihin piireihin ja kysyä jotakin. Niissä olevien tarkastajakollegoiden kanssa oltiin jonkin verran tekemisissä. Verotuspäätöksiä tullipiirissä tekevän valmisteverotusjaoston kanssa soiteltiin paljon; he kysyivät meiltä lisätietoja ja me kysyimme heiltä lainsäädännöstä. (Esa Alm)

Helsingin yritystarkastuksessa oli vahva tiimihenki:

Kyllähän yksikön pomo, Sakari Sarjanen, oli hyvin keskeinen henkilö. Vieläkin pidän häntä parhaimpana esimiehenä, mitä minulla on koskaan ollut. Hän oli erittäin hyvä henkilöstöasioissa ja kaikessa. Siihen aikaan byrokratiaa ei ollut paljon. Ryhmässä oli paljon persoonallisia tyyppejä, kuten Venesmaan Matti, juristi. Silloin kaikki tarkastajat tunsivat toisensa eikä vaihtuvuutta ollut juurikaan. Silloin oli paljon yhteisöllisempää. Muistelen kaiholla niitä aikoja. (Esa Alm)

Työ opettaa tekijäänsä

Perehdytys oli varsin samanlaista kuin 1970-luvulla. Uudet tarkastajat osallistuivat käytännön tarkastuksiin ja lukivat lainsäädäntöä. Vanhemmat kollegat perehdyttivät tulokkaita, jotka myös saivat luettavakseen vanhoja tarkastuskertomuksia. Esa Almin ensimmäisellä omalla tarkastuksella oli kakkostarkastajana mukana kokeneempi kollega. Kohde oli lääkealan yritys, joka käytti sokeria lääkkeiden raaka-aineena ja ei siksi joutunut maksamaan sokerivalmisteveroa:

Katsottiin kirjanpidosta, mihin lääkkeisiin sitä oli mennyt ja paljonko siinä oli hävikkiä. Ei sitä ollut paljon ja se oli enimmäkseen hyväksyttävää. Jotakin oli kuitenkin mennyt väärään paikkaan, ja sille ehdotin jälkiveroa. (Esa Alm)

Yritystarkastuksen esimiehet laativat yhdessä Tullihallituksen tarkastustoimiston kanssa vuosittaiset tarkastussuunnitelmat. Joka vuosi pidettiin myös yleensä kolmepäiväiset koulutuspäivät, joissa perehdyttiin uusiin lakeihin tai työssä ilmeneviin käytännön ongelmiin. Helsingin tullipiirin yritystarkastusyksikkö tarkasti lähinnä valmisteveroja, vienti- ja tuontietuja sekä alustoimituksia. Myös tasausvero kuului kohteiden joukkoon. Esa Almin mukaan työ oli silti 80–90-prosenttisesti valmisteverojen tarkastamista. Työ oli varsin itsenäistä:

Meille annettiin vain firman nimi, jonka veroilmoitukset piti tarkastaa. Yleensä tarkastajat saivat jonkin huoneen yrityksen tiloista, jossa tarkastusta tehtiin. Sitten sai itse valita, kenen tarkastajan kanssa sinne mentiin. Päivät sovittiin firman kanssa.

Aluksi pyydettiin yrityksen tuotelista, mitä kaikkea oli myynnissä. Sitten katsottiin, mitkä niistä olivat veronalaisia. Eri veroissa oli eri perusteet. Esimerkiksi juomatilviteet laskettiin litroiksi kertoimella, jonka

mukaan niistä meni virvoitusjuomavero. Väkevissä alkoholijuomissa taas alkoholin määrä piti muuttaa senttilitroiksi, kun taas viineissä vero perustui litroihiin. Alkoholiprosentit olivat tarkkoja, koska vero määräytyi alkoholipitoisuuden mukaan. Tämä piti tarkastaa, samoin pullokoot. (Esa Alm)

Työ oli hyvin tarkkaa ja perustui pääosin varasto- ja valmistuskirjanpitoon. Tarkastuskertomukset laadittiin tiimityönä:

Ensin työkaveri luki tarkastuskertomuksen ja korjasi mahdolliset virheet. Sitten se annettiin esimiehelle, joka myös ehdotti korjauksia. Kun se oli valmis, toimistosihteeri kirjoitti sen puhtaaksi kirjoituskoneella. Ehdotettu veronkorotus riippui tahallisuuden asteesta. On vanha hyvä verontarkastustapa, että tarkastava yksikkö ei tee päätöksiä, vaan vain ehdottaa niitä. (Esa Alm)

Melkein joka firmassa oli jotakin huomautettavaa. Polttoaineverotus vaati paljon perehtymistä, ja niissä myös verosumat olivat isoja, kymmeniä miljoonia markkoja. Muutamat yritystarkastajat olivat erikoistuneet siihen. Katsoimme tarkastuskertomuksessa aina, kuinka kirjanpidossa tapahtuneet virheet vaikuttivat verotukseen. Usein oli niin, että jotakin oli unohdettu veroilmoituksesta. Ne olivat joskus ihan inhimillisiä virheitä. (Esa Alm)

Yritystarkastukseen suhtauduttiin yrityksissä kunnioittavasti. Isoissa yrityksissä ymmärrettiin, että tarkastajat tekivät vain työtään. Aivan kuten yritystarkastuksen alkuaikoinakin, tilanne oli pienemmissä yrityksissä toinen. Jos pienyrittäjälle tuli paljon lisäveroa maksettavaksi, se harvoin ilahdutti.

Turun yritystarkastuksessa työskenteli kuusi henkilöä, joista viisi oli varsinaisia tarkastajia. Kaikilla oli työstä useamman vuoden kokemus. Vaihtuvuus oli siis varsin pientä. Näillä voimilla kyettiin tarkastamaan vuosittain noin 50 yritystä. Tarkastusten määrässä ei ollut kasvua, mutta kertomusten pituudessa oli. Tämä kieli turkulaistarkastajien mielestä huolellisemmasta paneutumisesta, kuten he *Tulli*-lehdessä totesivat.

Vaasan tullipiirin kolme tarkastajaa teki vuosittain parikymmentä tarkastusta. Pienyritysvaltaisuus ja niissä tietyt erityisalut, kuten mattokutomot, turkistarhat ja nahkaa käsittelevät yritykset, korostuivat edelleen. Tampereelle vuonna 1974 perustettu yritystarkastus oli koko ajan vahvistunut. Sen neljä tarkastajaa vastasivat Tampereen, Hämeenlinnan, Lahden ja Jyväskylän talousalueiden yrityksistä.

Oulussa työskenteli 1970-luvun lopun tapaan kaksi tulliverotarkastajaa ja apulaisjohtaja. Urpo Niemelästä tuli Oulun tullipiirin tullijohtaja, ja aiemmin tarkastajana toiminut Pekka Kuusiniemi valittiin piirin tarkastuksen apulaisjohtajaksi. Uusina tarkastajina aloittivat Mikko Ylihannu vuonna 1987 ja Tarja Kokko vuonna 1989.

Pienessä tarkastusyksikössä tarkastajien oli hallittava kaikki tarkastusaiheet ja erikoistumiseen ei juuri ollut mahdollisuutta. Oli hallittava niin palalihatuoitteet kuin hybridipiirien oskillaattorien ja

kondensaattorien maahantuonti ja tullimenettelyt. Teknologiyritysten tarkastukset lisääntyivät Oulussa Oulun teknologiakylän ja Kajaanin teknologiapuiston myötä. (Tarja Kokko)

Monelle Tullin palveluksessa olevalle yritystarkastus oli kuitenkin yhä vierasta:

Tullissa oltiin silloin niin erillään, ettei yritystarkastukseen oikein ollut kontaktia. Ilmeisesti meidän hieman ajateltiin olevan vähän parempaa väkeä. Olihan siinä se ero, että Tullin perusihmisillä ei ollut korkeakoulututkintoa, joka oli lähes kaikilla yritystarkastajilla. (Esa Alm)



Yritystarkastajat Esa Alm ja Pekka Pajulahti iloisissa tunnelmissa.

Maailma tarkastajan näkökulmasta

1980-luvulla tarkastuksissa ei ollut vielä paljon viranomaisyhteistyötä, koska Tullilla oli oma rikostutkinta, joka tutki kaikki valmisteverorikokset. Vaikka yhteistyötä tehtiin tarkastusaineistojen hankkimisessa, itse tarkastajien yhteistyö muiden viranomaisten kanssa oli satunnaista:

Toisinaan tuli vastaan tapauksia, joissa esimerkiksi eläinkauppa myi luvatta olutta ja virvoitusjuomia, eikä tehnyt ilmoituksia tai maksanut veroa. Silloin poliisi kävi laittamassa liikkeen kiinni, ja Tullin yritystarkastus laski, paljonko siellä oli veronalaisia tuotteita. (Esa Alm)

Pienemmissä tullitoimipaikoissa kuten Oulussa tehtiin tiivistä sisäistä yhteistyötä muun muassa oman valmisteverotuksen, verovalmistelun, oikaisun ja tavarantarkastuksen kanssa. Esimerkiksi poronlihan vientiin liittyvät epäselvyydet tiivistivät yhteistyötä Tullin rikostutkinnan kanssa entisestään, kertoo Oulussa yritystarkastajana työskennellyt Tarja Kokko.

Yritystarkastuksen piirissä esitettiin mielellään ennusteita tulevasta. Näin kirjoitti Lappeenrannan yritystarkastaja Kari Lehtonen vuonna 1989:

Valmisteverotuksessa on tullut esiin, että lakien ja alemman asteisten säädösten laatijoilla tulisi olla hyvin tarkka alan ja sen tavaroiden tuntemus säädöksiä rukoessaan. Näin toivomus, että valmisteverotuksen resursseja vahvistettaisiin, voitaisiin välttää ainakin osa usein vakavistakin ristiriidoista mitä tulee tulkinnanvaraisten säädösten soveltamiseen.

Tulevaisuuden haasteista merkittävin on soveltaa tarkastus uuden uljaan paperittoman tullauksen ajan vaatimukseen. Tuleekohan uusia saaste- ja haitakeveroja, jotka ovat valmisteveroluonteisia. Maailman meno on pitkälti aaltoliikettä. Sähköveron odotamme palaavan entisessä muodossaan vielä ennen vuosituhannen vaihtumista. Pidämme koneistomme rasvattuna. (Kari Lehtonen)

12 Uusia jälkitarkastajia

Yritystarkastuksen tavoin myös jälkitarkastus oli Tullissa hyvin keskittynyttä. Vuonna 1982 Helsingin tullipiirissä oli 30 jälkitarkastajaa eli valtaosa koko maan jälkitarkastusresursseista. Kun pääkaupunkiseudun yritystarkastajat työskentelivät erillään muusta tullitoiminnasta Itäkeskuksessa tai kävivät tarkastusmatkoilla, jälkitarkastajat työskentelivät useissa eri Tullin toimipisteissä, kuten Katajanokalla, Länsisatamassa, Lentotullissa ja Postitullissa. Tähän oli tilanpuutteen lisäksi syynä tarkastettavan aineiston luonne.

Koska tulli-ilmoituksia oli koko ajan enemmän, niiden kaikkien tarkastamisesta oli luovuttu jo ajat sitten. Sen sijaan työ koetettiin tehdä selektiivisesti. Tarkastukseen otettiin vain noin viidennes tullausaineistosta. Tässä auttoi paljon se, että tarkastajista moni oli aiemmin ollut tullaustyössä pakkahuoneiden aikakaudella ja tutustunut omakohtaisesti tuotaviin tavaroihin. Osa työskenteli yhä konkreettisesti samassa paikassakin, vuonna 1901 valmistuneessa tullikamari- ja pakkahuonerakennuksessa. Koska Helsingin tarkastajat työskentelivät eri puolilla kaupunkia, hidas virkapostin kulku hankaloitti yhteistyötä. Jälkitarkastajista suurin osa oli Katajanokalla. He tarkastivat tavaroiden nimikkeitä, alkuperää tai määrätyn yrityksen koko tuontia.

Alun perin Tullihallitukseen kesätöihin tullut Sari Lempiäinen siirtyi vuoden 1982 syksyllä Helsingin piiritullikamarin jälkitarkastuksen toimistotehtäviin Katajanokalle. Työssä oli yhä jonkin verran samoja piirteitä kuin 1800-luvulla perustetussa Tullihallituksen revisiossa, mutta nyt tarkastukset tehtiin selvästi lähempänä itse tullausta:

Tullaukset laitettiin verovalmistelussa A- ja B-pakkoihin. B-pakkoihin verovalmistelu valitsi mielestään epäilyttävät tullaukset. Sitten ne pakat tulivat meille. Näin varmaan toimittiin myös Länsisatamassa. Postitullissa ja Lentotullissa oli omat tullauksensa ja niillä omat tarkastajat. Verovalmistelijat nostivat esiin tapauksia, jotka olivat heidän mielestään epäilyttäviä tai jos he muuten epäilivät, olivatko tullaukset menneet oikein. Tarkastajat sitten selasivat tullauspakkoja. (Sari Lempiäinen)

1980-luvun alussa Helsingin jälkitarkastuksessa oli kolme kirjuria, joiden päätehtävänä oli kirjoittaa jälkitullausten perustelut eli ne syyt, joiden vuoksi Tullin lisälasku oli tehty. Perustelut kirjoitettiin jäljentävän paperin läpi kuulakärkikynällä viitenä kappaleena:

Se alimmainen kappale lähti asiakkaalle kuultavaksi. Siitä ei välillä näkynyt yhtään mitään mitä siinä sanottiin. Ehdotin sitten, että voisin luppoajalla kirjoittaa niitä kirjoituskoneella. Alkuun se herätti näissä rouvissa kauheasti vastustusta. He pelkäsivät, että olen viemässä heidän töitään. Lopulta esimiehen avustuksella saimme tämän läpi ja kirjoitin sitten niitä aina kun oli aikaa. (Sari Lempiäinen)

Kun Risto Sirola tuli 1980-luvun alussa Helsingin tullipiirin jälkitarkastuksen päälliköksi, tarkastajille saatiin sähkökirjoituskone, jolla kaikki asiakirjat alettiin kirjoittaa puhtaaksi. Sähkökirjoituskone oli lopulta kuitenkin vain välivaihe.

Vuonna 1985 Helsingin tullipiirin jälkitarkastusta alkoi johtaa Leo Nissinen, jolla oli sekä juridinen että tekninen koulutus. Nissisen aikana jälkitarkastustyö jaettiin ryhmiin eri tavaroiden mukaisesti: elintarvikkeet, tekstiilit, metalli ja koneet. Helsingin jälkitarkastuksessa tuolloin aloittanut Jari Saloniemi sai tehtäväkseen tarkastaa konealan yrityksiä. Tavaroita ilmoitettiin usein nimikkeillä, joissa oli huomattavasti alennettu tulli tai nollatulli:

Se vähän riippui tapauksesta, kuinka tahallista se oli. Lähtökohtana on, että jos kyseessä on kokenut maahantuojaja, niin kyllähän sen silloin pitää tietää mitä tuo. Uusilla maahantuojilla väärin tariffointi on vähemmän todennäköisesti tahallista. Jos yritys oli uusi, silloin emme välttämättä laittaneet tullinkorotuksia ollenkaan tai ainakin ne olivat maltillisia. (Jari Saloniemi)

Alkuun selattiin ilmoituspakkoja ja etsittiin, mitä mielenkiintoista tai millaisia virheitä sieltä nousi. Sitten tilattiin arkistosta kyseisen yrityksen tullaukset. Jos huomattiin tarkastamisen aiheutta, niin tarkastettiin. (Jari Saloniemi)



Knut Hedberg oli 1980-luvulla Helsingin piiritullikamarin apulaisjohtaja. Hän toimi jälkitarkastuksen, atk-tarkastuksen ja yritystarkastuksen ryhmien esimiehenä. "Knutte" Hedberg oli persoonallinen ja pidetty esihenkilö.

Jälkitarkastajat käyvät yrityksissä

1980-luvun lopulla yrityskäynnit olivat jälkitarkastuksessa jo vakiintunut käytäntö. Ne tehtiin yritystarkastuksen tapaan pareittain. Helsingin jälkitarkastuksen johtaja Nissinen halusi panostaa nimenomaan yrityskäynteihin:

Leo vei sitä yritysten tarkastamista kovasti eteenpäin ja kehitti toimintaa. Minun piti Leena Lehtisen kanssa mennä huolintaliikkeeseen tekemään rahtitarkastusta. Leo vei meidät sinne ja sanoi, että nämä tulevat nyt tekemään rahtitarkastusta. Hän antoi hieman tukea siihen, kun olimme aika nuoria. Sitten istuimme siellä tutkimassa mappeja ja keräsimme käsin ruutuvihkoon mielenkiintoisia asioita: missä on eniten rahtikuluja ja sellaista. Niitä tuli vihkoon sivutolkulla. Rahtitarkastuksessa löytyi hirveästi virheitä. Varmaan jossain vaiheessa tuli jännetupintulehdus, kun selasin niitä mappeja ja kirjoitin ruutuvihkoon kuluja. Vanhimmat mapit olivat kylmässä kellarissa. Meille tuotiin sinne pöydät ja tuolit. Sitten mentiin työpaikalle ja käytiin läpi keräämiämme aineistoja ja kirjoitettiin mahdolliset lisälaskut. (Sari Lempiäinen)

Yleensä tarkastettiin vain kuluva vuosi. Jos pakkatarkastuksessa löydettiin merkittäviä ja toistuvia virheitä, haettiin saman tuojan muita vastaavia tullauksia. Voitiin etsiä myös muiden maahantuojien vastaavia tuonteja. Silloin maahantuojia oli tietysti ehtinyt myydä tavarat eteenpäin, eikä ollut ottanut mahdollista veronkorotusta huomioon hinnoittelussaan. Se tuli aika kalliiksi, jos yhtäkkiä joutui maksamaan verot monelta vuodelta. Silti tarkastuksiin suhtauduttiin yllättävän hyvin. Minulle ei sattunut kertaakaan, että yritys olisi ollut vihamielinen, mutta tiedän, että joillekin näin kävi. Monta kertaa yritykselle voitiin myös palauttaa maksuja, jos tuote oli ollut väärässä nimikkeessä. Eli jotkut saattoivat olla tarkastukseen tyytyväisiäkin. Yleensä "taktisesti" kerrottiinkin aina hyvät asiat ensin ja vasta sen jälkeen todettiin, että virheitäkin oli löytynyt. (Jari Saloniemi)

Samoin kävi myös Sari Lempiäiselle, joka siirtyi toimistotyöstä jälkitarkastajaksi vuonna 1989:

Kerran yrityksen omistaja ärsyyntyi tarkastuksesta. Hän toi maahan kenkiä. Mietin, miten tilanne saataisiin käännettyä toiseen suuntaan ja keksin, että lenkkikengät tuotiin halpatuontimaista. Tietyt maat saivat GSP-kehitysmääntuoksia, joilla tavaran sai alennetulla tullilla tai jopa ilman tullia. Tällä yrityksellä ei GSP-todistuksia ollut, ja kysyin häneltä, tiesikö hän näistä etuuksista. Hän sanoi, ettei tiedä. Se muuttui sitten täysin se kohtaaminen. (Sari Lempiäinen)

Halpatuontimaista tuotaville tekstiilituotteille oli paljon kiintiöitä, mutta oli myös sellaisia tuotteita, joille ei ollut kiintiöitä tai muita rajoituksia. Tuontia valvottiin tekstiililisensseillä. Sari Lempiäisen mukaan jälkitarkastajiin suhtauduttiin Tullin sisällä arvostavasti. Myös yritykset arvostivat heitä, eikä heille yleensä sanottu vastaan, toisin kuin myöhemmin.

Vasta 1990-luvulla Helsingin tullipiirin jälkitarkastajat pääsivät hajaannuksestaan, kun kaikki siirtyivät työskentelemään Sörnäisten Pääskylänrinteessä sijaitseviin toimistotiloihin. Samoin tapahtui Turussa, kun kaikki muuttivat Satamakadulle vuonna 1991 valmistuneeseen uuteen tullitaloon. Vasta muutto yhteisiin tiloihin alkoi toden teolla yhtenäistää työskentelytapoja. Pienemmissä tullipiireissä tarkastajat eivät muodostaneet erillistä ryhmää ja he tekivät työnsä yleensä samoissa tiloissa muun tullikamarin kanssa. Esimerkiksi Oulussa oli yksi jälkitarkastaja saman tarkastuksen apulaisjohtajan alaisuudessa kuin yritystarkastajat. Heidän yhteistyönsä sujui Tarja Kokon mukaan hyvin.

13 Tietotekniikka tarkastajien työkaluksi

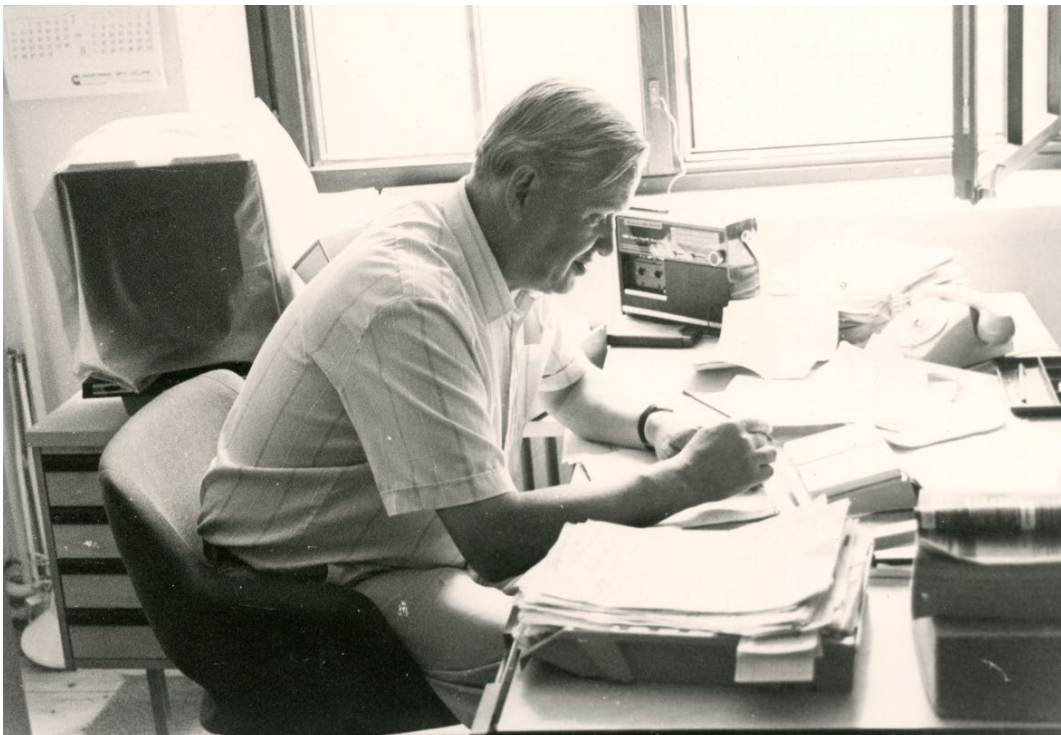
Tullin siirtyminen tietotekniikan käyttöön vaikutti väistämättä kaikkeen tarkastustoimintaan. Vuonna 1980 otettiin käyttöön ensimmäinen tullauksen tietojärjestelmä "UYT" eli Ulkomaankaupan Yhtenäistetty Tietojärjestelmä. Tämän jälkeen kaikki tullaus- ja verotuspäätökset tehtiin sillä. Tiedot syötettiin järjestelmään joko manuaalisesti tai koneellisesti. Heti kun tiedot oli tallennettu, niistä oli mahdollista tehdä laajoja poimintoja määrätyillä ehdoilla. Aineistoa voitiin poimia esimerkiksi kaupan tai teollisuuden alan tai tietyn tuoteryhmän perusteella. Aluksi tiedot tulostettiin paperille.

Tulosteiden käyttöä alettiin kutsua "ATK-listatarkastukseksi" tai "ATK-tarkastukseksi". Ensin Helsingissä vain yksi jälkitarkastaja käytti tulostettuja listoja, mutta parissa vuodessa heistä oli jo muodostettu kymmenen hengen ryhmä, ATK-tarkastus. Muu työ oli kuitenkin vielä täysin manuaalista. Sittemmin aineisto alettiin toimittaa tarkastajille mikrokorteilla, joista voitiin tulostaa halutut kohdat:

Mikrokorttien lukulaitteilla korteilta pystyi tulostamaan sivun kerrallaan. Helsingin jälkitarkastuksen markkinahäiriöryhmä haki korteilta koko kuukauden tuonnin ja varmisti, että kaikilla oli lisenssit ja tarkisti, että kaikki oli mennyt oikein. Ryhmä seurasi yrityksiä, jotka toivat tavaraa halvemmista maista. Ryhmä myös raportoi tuontihinnoista. (Sari Lempiäinen)



Yritystarkastaja Sulo Kinnunen etsii tietoa mikrokorttien lukulaitteella Itäkeskuksessa.



ATK-jälkitarkastusryhmän tarkastajat Leila Raninen ja Nordlund 1980-luvun alussa. Mikrokorttien lukulaitteet ovat ottaneet työpöydältä oman vakiintuneen paikkansa, ne piti suojata pölyltä muovisuojilla.

Koska Suomen Pankki kontrolloi kaikkea valuutanvaihtoa, se käytännössä valvoi suomalaisten yritysten ulkomaankauppaa. Suomen Pankin tiedoista voitiin vahvistaa, että yritysten ilmoitukset pitivät paikkansa. Lisäksi tarkastuksissa alettiin vuoden 1986 yhteistyösopimuksen jälkeen käyttää Verohallituksen, liikevaihtoverotoimistojen ja lääninverotoimistojen tietoaineistoja, joita saatiin tiedostomuodossa.

Vähitellen myös tarkastajat itse alkoivat käyttää tietokoneita:

Katajanokan jälkitarkastukselle saatiin 1980-luvun lopulla yksi tietokone. Sillä ei tehty lisälaskuja eikä tarkastusmuistioita, vaan se oli kortisto-ohjelma. Sillä olevasta kortistosta nähtiin, missä yrityksessä oli käyty ja ketkä olivat käyneet. (Sari Lempiäinen)

Olin itse mukana, kun tullilaitokseen hankittiin ensimmäiset mikrotietokoneet. Vielä vuonna 1985 kaikki jälkitullaukset ja jälkikannot tehtiin käsin; ne kirjoitettiin koneella ja jäljennettiin kalkeeripaperilla. Työtä varten tehtiin sitten ohjelma, jolla voitiin siirtää tiedot mikroilla valmisteltavaksi. Se oli vuonna 1987. Siihen aikaan ohjelmistot kirjoitettiin itse. (Leo Nissinen)

Sitten kehitettiin malli, jolla rahtikuluja pystyi käsittelemään koneellisesti. Katsottiin tietokoneella itse, missä kohtaa kulut erosivat ja tehtiin lisälaskut. (Sari Lempiäinen)

Mikrotietokoneita käytettiin 1980-luvun lopulla lähinnä yhteisten tietojen tallentamiseen ja tekstien tuottamiseen. Taulukkolaskentaohjelmaa pystyi käyttämään myös itse jälkiverotus- ja palautuslaskelmien tekoon.

Yritystarkastus ei ollut tullauspohjaisesta aineistosta yhtä kiinnostunut, koska sen päähuomio oli tarkastettavan yrityksen omassa kirjanpidossa. Mutta kun suuremmat yritykset alkoivat siirtyä tietojärjestelmien käyttöön, yritystarkastajienkin oli väistämättä paneuduttava tietotekniikkaan.

Kun aloitin vuonna 1985, yritystarkastajan pääaineistona olivat yritysten kuukausittain antamat veroilmoitukset, jotka meidän piti tilata piiritullikamarin valmisteverojaostosta. Muita työvälineitä olivat laskin, lehtiö ja kynä. Firmsissa vietettiin paljon enemmän aikaa kuin nykyisin, koska siellä ne aineistot silloin olivat. Jos esimerkiksi yritys oli mennyt konkurssiin, saattoi olla niinkin, että Tullin virka-auto haki toimistolle 50 mapillista kirjanpitoaineistoa. (Esa Alm)

Vuonna 1987 myös Tullihallituksen tarkastustoimisto sai ensimmäisen mikrotietokoneen, jolle tallennettiin kaikki tarkastuskertomukset vuodesta 1983 lähtien. Vuonna 1988 yritystarkastuksen tietoja alettiin siirtää paperi- ja mikrokorttimuodossa olevilta tulosteilta mikrotietokoneille. Tiedot välitettiin myös tullipiirien tarkastajille tiedostomuodossa. Tämä vaati kuitenkin henkilökunnan koulutusta mikrotietokoneen käyttöön:

Aluksi Itäkeskuksen työtiloihin tuli vain yksi kone, jota kaikki käyttivät. Sitä pelättiin, ja kukaan ei oikein halunnut käyttää sitä. Jokaisen täytyi vuorollaan opetella. Aluksi koneen käyttö oli vähäistä ja käytettiin mikrofilmikortteja. (Esa Alm)

Vuonna 1989 Helsingin reilun kymmenen yritystarkastajan käytössä oli jo kaksi mikrotietokonetta. Uutuus olivat tuolloin verkkoyhteydet, joilla pääsi suoraan katsomaan tullausjärjestelmän rekisteritietoja. Silti tarkastajat eivät vielä itse kirjoittaneet tarkastuskertomuksiaan. Työn teki jaostosihteeri, tosin nyt mikrotietokoneella. Sitten tarkastajat alkoivat itse kirjoittaa tarkastuskertomukset. Samoin Oulun yritystarkastajat jakoivat yhteisen mikrotietokoneen ja alkoivat kirjoittaa kertomuksia itse. Tullihallituksen disketeillä lähettämien etuuskohtelu- ja tullaustiedostojen tutkimiseen käytettiin File Express -ohjelmaa. Tiedon käsittely ja analysointi tietokoneella lisääntyi koko ajan.

Vuosikymmenen lopulla yritystarkastajat itse toivoivat lisää tietotekniikkaa sekä omia laitteita. Tarkastajien piti hallita myös yleisimmät kirjanpito-ohjelmistot.

Vuonna 1989 Tullin tarkastustyöhön koko maassa hankittiin kaikkiaan 16 mikrotietokonetta, joista 15 meni tullipiirien jälkitarkastajille ja yritystarkastajille. Tässä vaiheessa tavoitteena oli luopua kokonaan paperi- ja mikrokorttitulosteiden käytöstä. Vuonna 1990 tarkastajille saatiin yli 40 tietokonetta lisää, joista osa oli kannettavia. Vasta tietotekniikka teki viranomaisyhteistyön mielekkääksi.

14 Hinnanero korvauksia ja muita kohteita

Vuonna 1988 tarkastusten pohjalta tehtiin huomattavia lisäveronkantoja. Maahan oli tuotu myytäväksi tarkoitettu videokasetteja, mutta sekä niiden tullaus- että verotusarvoon sisältyvät rojalit oli jätetty systemaattisesti ilmoittamatta hintaan kuuluvina. Tämä paljastui vasta Suomen Pankilta saadun vertailuaineiston avulla. Vuonna 1989 taas aloitettiin laaja tutkimus hedelmiä tuovasta yrityksestä, joka oli systemaattisesti väärentänyt kauppalaskuja. Tulli paljasti myös mutkikkaita petosketjuja, joissa oli käytetty hyväksi museoajoneuvoille vuonna 1987 voimaan tullutta autoverovapautusta.

Tärkeimmät tulokset toimialaan kohdistetulla tarkastustavalla saatiin hinnanero korvausjärjestelmästä. 1970-luvulta lähtien yritystarkastajat olivat tarkastaneet yritysten saamia elintarvikkeiden hinnanero korvauksia. Tuolloin markkamääräisesti suurimmat erot kotimaisen hinnan ja maailmanmarkkinahinnan välillä olivat maitojauheessa, sianlihassa, naudanlihassa ja voissa.

Vuosina 1977–1985 hinnanero korvausten nettomenot valtiolle nelinkertaistuivat. Kun Suomen markan ulkoinen arvo 1980-luvulla kohosi, hintaero ulkomaisten ja kotimaisten raaka-aineiden välillä

kasvoi entisestään. Hinnanerokorvausten määrä alkoi kasvaa suorastaan rajusti vuodesta 1987 lähtien, ja vuonna 1990 se kasvoi jälleen kolmanneksella edellisestä vuodesta. Kokonaissumma oli lähes miljardiluokkaa, 990 miljoonaa markkaa. Valtiovarainministeriö koetti hillitä korvaussumman kasvua.

Tulli totesi 1980-luvun lopulla korvauskäytännön ruokkivan ”epäterveitä ilmiöitä”. Erityisesti tällaista oli huomattu liha-alalla. Yritystarkastus keskittyikin ”kasinotalouden” aikana ja sitä seuranneina vuosina vientiin menevien suomalaisten lihajalosteiden raaka-aineista maksettuihin ylisuuriin vientikorvauksiin:

Tahallisia virheitä löytyi oikeastaan vasta hinnanerokorvauksissa. (Tuula Karvala)

Elintarvikevalmisteverolain perusteella annettavat hinnanerokorvaukset olivat tarkastuksen kannalta erityisen ongelmallisia, koska lainsäädäntö ja ohjeet olivat niin epäselviä. Lainsäädäntö hinnanerokorvauksista oli Juha Niskasen mukaan suorastaan lepsua, sillä esimerkiksi ”kylmäsavulihaa” ei ollut mitenkään määritelty, vaikka sille maksettiin isoja hinnanerokorvauksia:

Poltettiin vähän jotakin risuja ja näin saatiin savulihaa. (Juha Niskanen)

Asiaan paneuduttiin Tullissa projektitarkastuksen menetelmillä:

Iskimme liha-alan hinnanerokorvauksiin. Se synnytti ennennäkemättömät lähes sadan miljoonan markan lisäveronkannot. Asia herätti jo poliittistakin hämmennystä. (Juha Niskanen)

Päätettiin tehdä koko maan kattava yhteistarkastus makkaran ja lihan valmistajista. Minä tarkastin Helsingissä vientejä, paikalliset tarkastajat ympäri maata katsoivat lihanjalostuslaitoksista, mitä tuotteet sisältävät ja onko niiden sisällöt merkitty oikein. Sitten, jos ne olivat menneet väärin, esitin hinnanerokorvausten pois perimistä. (Esa Alm)

Myös maan pohjoisosissa tarkastettiin liha-alan hinnanerokorvauksia:

Näiden tarkastusten vuoksi yhteistyö myös Keskusrikospoliisin kanssa tiivistyi. Jouduttiin laskemaan, paljonko lihaa oli todellisuudessa viety. Savustuksen ja lihan laatumerkinnät aiheuttivat paljon pohdintaa. (Tarja Kokko)

Oli pitkälti Tullin tekemien tarkastusten seurausta, että korvausten myöntämiskäytäntöjä muutettiin ja tuettavalle viennille määrättiin kiintiöt. Maksettava hinnanerokorvaus ei enää perustunut jalosteen ”keskimääräisessä reseptissä” etukäteen määriteltyyn kulutukseen vaan tuotteen todelliseen valmistusreseptiin ja raaka-aineiden tosiasialliseen kulutukseen. Vuodesta 1993 lähtien maksettujen hinnanerokorvausten määrä alkoi olennaisesti pienetä. Erityisesti pienenivät lihatuotteille maksettavat korvaukset.

Liha-alan tarkastukset antoivat Tullin tarkastajille arvokasta kokemusta yhteistoiminnasta:

Tehtiin muitakin valtakunnallisia tarkastuksia. Niiden organisointi oli aika helppoa. Kun tarkastussuunnitelma oli saatu, elettiin sen mukaan. Alkuun pomo antoi aina yhden tarkastettavan, myöhemmin se muuttui niin, että vuoden alussa annettiin kolme tai neljä tarkastusta, jotka sai tehdä siinä järjestyksessä kuin halusi. (Esa Alm)

Kasinotalouden aika näkyi paitsi yritystarkastajien, myös jälkitarkastajien työssä:

Kun pääomat oli vapautettu pankeista, se näkyi suoraan Tullin toiminnassa. Alkoi löytyä paljon veropetoksia, joissa oli käytetty väärennetyjä kauppalaskuja. 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa pöydillä oli koko ajan veropetosjuttuja, joita kannoin rikostutkintaan. Niistä tuli varsinainen buumi. Yhden niistä paljastin henkilökohtaisesti. Se oli hedelmä- ja vihannesmaahantuontiyritys, joka teki kauppalaskupohjat kopiokoneella, peitti tiedot valkolakalla ja teki illalla Tullia varten toiset kauppalaskut. Näin oli saatu hankittua parin vuoden aikana miljoona markkaa. Se oli sen ajan suurimpia veropetoksia. (Leo Nissinen)

Sari Lempiäinen siirtyi 1990-luvulla tarkastamaan tuonnin tullausarvoja:

Erona yritystarkastukseen oli, että tuontiyrityksiä oli paljon enemmän. Osa toi valtavasti tavaraa, osa vain vähän. Kun yritystarkastuksella oli kolme vuotta aikaa etsiä tietoja, niin tässä pyrittiin hakemaan uusia yrityksiä. Massaa oli paljon, uusia yrityksiä tuli ja vanhoja poistui koko ajan. (Sari Lempiäinen)

Työ oli motivoivaa ja samalla haasteellista:

Se oli toki mukavaa, kun löytyi virheitä eli jotakin oli tullattu väärin. Totta kai se ilahdutti, koska juuri sitä meidän oli laitettu tekemään. Muistan kun eräessä isossa keikassa vastapuolelle tuli Hollannista lakimies ja Ruotsista joku tulliasioista vastaava. Kyllähän siinä hetken aikaa mielti, että miten asiat perustellaan. Siinä joskus joutui aika kovan vastuksen eteen selittämään niitä asioita. (Sari Lempiäinen)

Myös jälkitarkastajat menivät yritykseen työparina, vaikka itse aineisto tarkastettiin useimmiten yksin. Tarkastajat saattoivat ottaa näytteitä ja tutkia, oliko nimike oikea. Jos nimikettä ei pystynyt ratkaisemaan silmämääräisesti, käytettiin apuna Tullilaboratoriota.

Jälkitarkastajien tavoin myös yritystarkastajat saattoivat ehdottaa tarkastuskertomuksessaan hallinnollisia sanktioita, jälkiverotusta, veronkorotuksia ja veronlisäystä. Aiempaan tapaan yritykset saivat halutessaan valittaa tarkastuskertomuksesta.

Joskus jos yrityksissä ei ollut käyty kolmeen tai neljään vuoteen, siellä saatettiin ajatella, että nyt he voivat merkitä verotettavat tuotteet väärin. Joskus uutuustuotteet olivat unohtuneet kuukausittaisista veroilmoituksista. Jos huomasimme, että se oli tahallista, teimme ilmoituksen Tullin talousrikostutkintaan. Heillä oli kuulustelu-oikeus ja muut valtuudet. Syyttäjät sitten vei asian oikeuteen. (Esa Alm)



Suomalaista makkaranvalmistusta 1980-luvulla. Työväenmuseo Werstas.

15 Lisää kontrollia ja sähköistä tullausta

1980-luvun lopulla yritystarkastus ja jälkitarkastus alettiin entistä enemmän nähdä "tullausketjuksi" kutsutun prosessin yhtenä vaiheena. Tällainen ajattelu voimistui, kun siirryttiin käyttämään tietotekniikkaa. Prosessiajattelua tahtoi korostaa myös Tullin tarkastustoiminnon johtaja Juha Niskanen. Hän totesi vuonna 1989 henkilöstölehdessä, että yritystarkastus ei ollut mikään erikoisalue, vaan "avainsana tämän päivän tullitoiminnassa on yhteistyö".

Tarkastuksen keskeinen rooli prosessin laadunvarmistajana alkoi korostua selvästi. Kun Tullihallituksen tarkastustoimisto oli vuoden 1988 alussa siirretty uuteen tarkastus- ja valvontaosastoon, alettiin kiinnittää huomiota tullausten kokonaisuuteen. Huolena oli tuolloin se, kuten tarkastus- ja valvontaosaston johtaja Kaj Blomster asian ilmaisi, että Tullissa "tullattiin paperia

tavaroiden sijasta”. Tämä viittasi tietenkin siihen, että yritykset antoivat Tullille paperiset ilmoitukset, eikä Tulli nähnyt tuotavia tai vietäviä tavaroita kuin poikkeustapauksessa.

Tehokas kontrolli oli myös valtion intressissä, sillä Tulli oli edelleen huomattava veronkantaja. Esimerkiksi vuonna 1988 se kantoi 37 prosenttia valtion verotuloista. Samalla yritysten saamien veroetujen summat olivat kasvaneet.

Jälkitarkastuksen ja yritystarkastuksen tekemät tarkastukset olivat projektiluontoisia, eli ne keskittyivät tietyin kriteerein määriteltyyn osaan aineistoa. Vuonna 1991 organisoitiin laajat tarkastusprojektit nimellä ”Tullaustiedot todellisuutta vastaaviksi”. Mukana olivat Tullihallituksen valvonta- ja tarkastusosasto ja Tampereen, Lahden, Turun ja Helsingin tullipiirit. Pyrkimyksenä oli parantaa prosessin laatua ennen siirtymistä kokonaan sähköiseen tullausprosessiin. Sähköisen tullausten katsottiin vaativan entistä etupainotteisempaa tarkastusta. Tullauspäätöksistä ja verojen laskemisesta oli tulossa kokonaan automaattisia prosesseja, jotka perustuivat ilmoitustietoihin, joita yritykset toimittivat suoraan omasta tietojärjestelmästäan Tullille toimittamiin ilmoitustietoihin.

Sähköinen tullaus tarkoitti, että yritysten piti säilyttää ja arkistoida kaikki tullausasiakirjat määrääjän, jotta Tullin tarkastajat pääsivät tarvittaessa tutkimaan niitä. Sähköinen tullaus mahdollisti ja nopeutti tarkastusaineistojen saamista käyttöön. Uuden toimintaprosessin käyttöönotto vaati kaikkien tarkastajien kouluttamista.

Käytännössä sähköistä tullausta alettiin toteuttaa vuonna 1992, jolloin ensimmäiset asiakasyritykset siirtyivät sähköisiksi ilmoittajiksi. Ilmoitukset tehtiin kansainvälisellä EDIFACT-ohjelmistokielellä, jota käytettiin yleisesti varasto- ja tilausjärjestelmissä. Niin sanottujen EDI-tullausten osuus tullin ilmoituksista kasvoi tulevina vuosina nopeasti, kun isot huolintaliikkeet ja merkittävimmät maahantuojat, joilla oli paljon ilmoituksia, siirtyivät käyttämään järjestelmää. Vuonna 1993 alettiin suunnitella poimintaohjelmia, joilla Tullin jälkitarkastajat voisivat tehdä poimintoja suoraan EDI-tullauksista. Samaan aikaan alettiin valmistella integroitua tullausjärjestelmää (ITU), jossa ei enää tarvittu paperisia asiakirjoja.

Pian edessä oli siirtyminen sähköiseen luovutusmenettelyyn, jonka arveltiin vaativan jälkitarkastuksen henkilökuntaa koulutus- ja opetustehtäviin. Toisaalta luopuminen manuaalisesta luovutuksesta ja verovalmistelusta vapauttaisi lisää henkilöstöä erilaisiin jälkitarkastustehtäviin.



Yritystarkastuksen 20-vuotisjuhlan kunniaksi otettu yhteiskuva Helsingin yritystarkastajista vuonna 1992.

16 Tulosajattelu tulee Tulliin

Kun Tulli ryhtyi 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa ensimmäisenä valtionhallinnossa kokeilemaan tulosbudjetointia, tulostavoitteista tuli luonteva osa Tullin tarkastussuunnitelmia. Tavoitteeksi otettiin, että vuosittain tarkastettaisiin noin 15 prosenttia asiakasyrityksistä ja 16 prosenttia tullauksista. Tämä suurin piirtein toteutuikin. Aluksi tulosajattelu myös vaati varsin tiheää raportointia, kunnes jälleen tarkasteluajaksi vakiintui vuosi.

1990-luvun alun lama toi tullessaan paitsi tiukkenevat tulostavoitteet, myös ankarat säästövaatimukset. Valtionhallinnon piti omaksua muitakin yritystoiminnan johtamismalleja. Vaadittiin paitsi tulosta, myös asiakaspalvelua. Esimerkiksi Tullin verotarkastuksen tavoitteet vuodelle 1993 olivat oikeellisuuden ja yhdenmukaisuuden varmistaminen, mutta myös asiakkaiden ohjaus ja neuvonta. Tavoitteissa ei sinänsä ollut mitään uutta aiempaan nähden.

Tuottavuuslukuja seurattiin koko 1990-luvun ajan tarkasti. Kun yritystoiminta laman vuoksi supistui, tarkastettava aineisto väheni ja itse työ tehostui. Vuonna 1993 koko Tullin tuottavuus nousi 11 prosenttia. Tarkastuksen kattavuudessa tavoiteluvut tavoitettiin paremmin kuin hyvin. Yritystarkastuksia tehtiin vuoden aikana yhteensä 213, ja niistä lähes kaksi kolmannesta johti toimenpiteisiin. Pääosa tarkastuksista koski yhä kotimaan valmisteveroja. Hinnanerokorvausten ongelmien todettiin vähentyneen selvästi.

1990-luvulla alussa tullitoiminnan kannalta riskisektoriksi muodostui uudentyyppinen tavarakauppa Venäjän ja itsenäistyneiden Baltian maiden kanssa. Mukaan tuli paljon pieniä yrityksiä, joilla ei ollut valmiuksia sähköiseen tulliselvitykseen.



1990-luvun alussa hallintoon tuli avoimuuden vaatimuksia. Myös Tullin yritystarkastus järjesti tullipiirille Pääskylänrinteessä syksyllä 1992 avointen ovien päivän.

17 EU: valmistautumista ja vaikutuksia

Tullissa alettiin 1990-luvun alussa valmistautua mahdollisen Eta- ja EY-jäsenyyden vaikutuksiin. Monet päättäjät ja koko suomalainen yhteiskunta omaksuivat varsin yleisesti käsityksen, että kohta Tullia ei enää tarvittaisi. Vain Tullin sisällä nähtiin, että EU:n sisämarkkinat muodostivat tulliliiton, mikä edellytti ehdottomasti tullitehtävien tehokasta hoitamista. Aivan yhtä selvää kuitenkin oli, että

se monimutkainen tehtäväkokonaisuus, joka Tullin vastuulle oli edeltävinä parina vuosikymmenenä muotoutunut, ei enää voinut jatkua entisellään.

Tullin omien laajojen EY-selvitysten valmistuttua vuonna 1993 oli selvää, että määrätyt tehtävät tulisivat korostumaan voimakkaasti toisten kustannuksella. Tässä vaiheessa Suomen suhde Euroopan integraatioon oli vielä epäselvä. Samasta syystä Tullin verotustehtävien tulevaisuus oli pitkään epävarma. Kun jäsenyys syksyllä 1994 varmistui, Tullin toiminnan kannalta keskeisiksi muodostuivat oikea tulliselvitysmuoto, tavaroiden tariffointi ja sisärajan vaatimat uudenlaiset valvontastrategiat. Monet jälkitarkastuksen ja yritystarkastuksen tarkastuskohteista olivat muuttamassa muotoaan. Toisaalta jälki- ja yritystarkastuksia tehtiin kerran kolmessa vuodessa, joten niihin oli enemmän aikaa valmistautua. Samaan aikaan Tulli joutui muun valtionhallinnon tavoin vähentämään resurssejaan.

Tarkastustoimiston entisestä päälliköstä Juha Niskasesta tuli vuonna 1993 uuden valvonta ja tarkastus -nimisen yksikön päällikkö. Sen alaisuuteen kuuluivat tarkastus, koko valvonta, tiedustelu ja rikostutkinta. Uuden strategian mukaan kaikki Tullin kontrollitoimenpiteet perustuivat tietopohjaisuuteen, selektiivisyyteen ja suunnitelmallisuuteen. Malli oli sama, jota oli sovellettu tarkastustoiminnassa 1980-luvulla.

EU-jäsenyyden myötä Tullin huomio kohdistui pääasiassa kolmansien maiden kauppaan, kun huomattava osa entisistä tullauksista jäi pois ja muuttui vapaaksi sisäkaupaksi. Tullien kanto väheni entisestään, koska EU:sta saapuvaa tavaraa ei enää tullattu. Kotimaan valmisteverotus pysyi silti Tullin tehtävänä. EU:hun liittyminen toi muutoksia valmisteverotusta koskeviin lakeihin, koska EU:ssa määrätyt valmisteverot olivat harmonoituja, eli niissä noudatettiin yhteisiä periaatteita. Kaikki valmisteverolait muutettiin kerralla vuoden 1994 päätteeksi. Voimaan jäi myös kansallisia valmisteveroja, kuten jätEVERO. Samoin Tullin vastuulla oli jatkossa valvoa EU:n ulkopuolisen tuonnin arvonlisäverotusta. Arvonlisävero oli vuonna 1994 korvannut liikevaihtoveron ja kohdistui käytännössä kaikkiin kauppatapahtumiin

Tullimenettelyt monimutkaistuivat huomattavasti EU-jäsenyyden seurauksena. Tämä luonnollisesti vaikutti myös tarkastustarpeisiin.

EU-jäsenyytilanteessa Tullin tehtävistä käytiin pitkiä neuvotteluja useiden eri tahojen kanssa. Erityisen paljon neuvoteltiin Verohallituksen sekä maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Näissä neuvotteluissa määriteltiin Tullin tehtävät verotuksessa ja EU:n FEOGA-maataloustukien valvonnassa. Nämä tehtävät myös varmistivat sen, että tarkastussektori sai resursseja. (Juha Niskanen)

Vuonna 1995 allekirjoitetussa Tullin ja valtiovarainministeriön tulostavoitesopimuksessa korostuivat verotus, valvonta, maksujen tilitys ja raportointi sekä tietotekniikka.

Koska Tullin tarkastushenkilöstöllä oli laaja-alaista ja syvällistä osaamista koko tullitoiminnasta, sitä voitiin hyödyntää muuhunkin. Sekä Tullin oma henkilöstö että asiakkaat tarvitsivat uudessa

tilanteessa paljon koulutusta. Tullin sisällä muodostettiin kouluttajien verkosto. Sari Lempiäinen ryhtyi nimikekouluttajaksi:

Kun jäsenyysäänestys oli pidetty, puhelin alkoi soida aivan tauotta. En enää ehtinyt tehdä mitään muuta kuin vastata puheluihin ja sähköposteihin ja käydä kouluttamassa omaa henkilökuntaa EU:n tullitariffista. Kävimme kouluttamassa myös asiakkaita, kaikki illat ja viikonloput tein niitä koulutusmateriaaleja. Olin kyllä aika uupunut silloin. (Sari Lempiäinen)

Jäsenyyden alkuvaiheessa Tullin jälkitarkastajien oli valvottava myös Suomen omien siirtymäsäännösten noudattamista. Samoin suomalaiset tarkastajat alkoivat osallistua myös EU:n monikansallisiin ryhmiin, jotka tarkastivat muiden jäsenmaiden tullimenettelyjä. Yritystarkastuksen tarkastuskohteiksi tuli EU:n myötä uusia edunalaisia tullimenettelyjä, kuten palkkatyöjalostus EU:n ulkopuolella, Venäjällä ja Baltiassa.



Yritystarkastajat Sirkka-Liisa Suutari ja Tytti Herttua lähdössä tarkastusmatkalle.

EU lisää yhteistyötä

Jälkitarkastuksen kannalta EU-aika koitti toden teolla vuonna 1996, jolloin alettiin tarkastaa ensimmäistä jäsenyysvuotta. Aiemmin ulkomaankaupan verovalmistelua hoitaneita henkilöitä

pyrittiin nyt vapauttamaan tarkastustoimen tehtäviin. Tilanne oli hieman sama kuin 1970-luvun alussa, jolloin entisistä tullaavista tullitarkastajista tuli yritys- tai jälkitarkastajia.

EU:n Tulli 2000 -ohjelma painotti tullitoiminnan yhdenmukaisuutta, sujuvuutta ja riskianalyysiä. Kontrollin lisäksi EU:n tulliohjelmassa korostettiin myös asiakaslähtöisyyttä – erilaisia räätälöityjä toimintamalleja ja yksinkertaistettuja tullimenettelyitä. Vuonna 1997 Tulli käynnisti oman riskianalysishankkeensa. Samaan aikaan tuonnin ja viennin prosessin laatuun alettiin kiinnittää yhä enemmän huomiota. Toisaalta Suomen tulli saattoi usein viitata pitkään kokemukseensa: olihan se toiminut Tulli 2000 -ohjelman mukaisesti jo koko ilmoitusmenettelyn ajan eli yli 25 vuotta.

EU vaati selvittämään, että prosessi meni oikein. Tulli yritti rakentaa tarkastusten hallintajärjestelmän. Tehtäviä organisoitiin uudelleen, ja varasto- ja tavarantarkastustehtävien ohjaaminen siirtyi jälkitarkastukselle. Perustettiin uusia koordinoitiryhmiä. Asetimme järjestelmään selektiivisyyskriteereitä, joiden avulla riskitullaukset nousivat esiin jo heti tullausvaiheessa. (Sari Lempiäinen)

Ennen EU-aikaa Tullin jälkitarkastuksessa ei ollut juuri tehty yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Myös rikollisuuden torjunnassa viranomaisyhteistyö nousi 1990-luvun lopulla uudelle tasolle. Tuolloin aloitettiin kansallinen talousrikollisuuden torjuntaohjelma, johon Tulli saattoi sitoa EU-lähtöisen riskianalysimallinsa. Jäsenyyden myötä Tullin tarkastajat alkoivat osallistua erilaisiin kansainvälisiin kokouksiin. Samoin tarkastajille tarjoutui mahdollisuus päästä jäsenmaiden välisiin virkamiesvaihtoihin. Näihin moni suomalaistarkastajista osallistuikin. Saatujen kokemusten ja tietojen avulla voitiin kehittää myös omaa toimintaa. Sittemmin EU:n tekemistä ”tarkastusten tarkastuksista” selvisi, että Suomessa yritystarkastuksiin kului keskimäärin enemmän aikaa kuin muissa jäsenmaissa:

Saimme Pia Pesun kanssa Tullihallitukselta toimeksiannon käydä selvittämässä Itävallan, Slovenian ja Saksan tarkastuksia ja tutkia, miten Suomen toimintaa voitaisiin kehittää. Vertailu oli mielenkiintoista, ja saimme useita kehittämisideoita, joiden pohjalta laadimme ehdotuksia oman tarkastusprosessin parantamiseksi. (Tarja Kokko)

Ennen jäsenyyttä Tullin yritystarkastuksessa oli tarkastettu vain muutamia tullimenettelyihin liittyviä etuuksia kuten vientietua ja teollisuustullietua. Tullimenettelyt olivat Suomessa olleet varsin yksinkertaisia. Nyt ne korvautuivat huomattavasti monimutkaisemmilla EU:n tullikoodeksin säännöksillä, jotka koskivat uudenlaisia menettelyitä, kuten sisäistä ja ulkoista jalostusta sekä loppukäyttöä. Jäsenyyden myötä tullimenettelyistä tuli tärkeä tarkastuskohde, jonka valvomista myös EU-komissio edellytti. Tullivarastoinnista tuli aiempaa keskeisempi menettely varsinkin Itäisessä tullipiirissä, jonne oli rekrytoitava lisää tarkastajia. Itä-Suomeen oli lisättävä resursseja myös energiaverotuksen ja harmaan talouden tarkastamiseen.

Nyt aiempaa tärkeämpää oli se, että asiakirjojen kaikki tiedot pitivät paikkansa. Kirjanpitoa tarkastettiin vain suurilta, fiskaalisesti merkittäviltä yrityksiltä, jotka käyttivät jotakin tiettyä tullimenettelyä.

EU:n seuraava tulliohjelma oli nimeltään "Tulli 2002". Se korosti yhä enemmän tietotekniikkaa ja tulliselvityslainsäädännön uudistamista. Tullissakin tietojärjestelmiä kehitettiin voimalla. Vuonna 2005 täysin sähköinen integroitu tullausjärjestelmä aloitti toimintansa. Tässä vaiheessa pääosa tarkastettavasta aineistosta oli muuttunut sähköiseksi. Vanha termi "ATK-tarkastus" sai nyt aivan uuden sisällön. Tullin yritystarkastajille hankittiin analyysiohjelmisto, jolla yrityksen ja Tullin tietoja voitiin verrata toisiinsa. Mallia otettiin muutamista jäsenmaista, joilla jo oli tällaisia tarkastusmenetelmiä. Aluksi uuteen menetelmään koulutettiin pilottitarkastajia. Pian kaikki pääsivät koulutuksiin ja kehittämään uutta tarkastustapaa.



Yritystarkastajat Anja Laine ja Esa Alm Nokia Oyj:n tuotantotiloissa, joita heille esittelee yhtiön edustaja Ari Hevonkaski.

18 Maataloustuet takaisin tarkastettavaksi

Aivan jäsenyyden kynnyksellä paljastui, että Tullille oli tulossa uusi tehtävä. EU:n maatalouden tukirahasto (FEOGA, EMOTR) maksoi yhteisöstä vietävälle tavararälle vientitukea, jos tavarantoimittamiseen oli käytetty yhteisöalueella tuotettuja maatalousperäisiä raaka-aineita. Yhteisölainsäädäntö edellytti monien asioiden valvomista tuettujen tavaroiden viennin yhteydessä.

EU:n vientitukien valvonta tavallaan korvasi pari vuotta aiemmin poistuneet kansalliset hinnanerokorvaukset. Tukea saavia tuotteita oli selvästi enemmän. Vientitukien määrät olivat alempia kuin entiset hinnanerokorvaukset, ja tukia maksettiin vain EU:n ulkopuolelle vietävistä tavaroista.

Vuoden 1994 lopulla Tulli, valtiovarainministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö solmivat sopimuksen, jonka mukaisesti Tulli alkoi valvoa EU:n maksamia vientitukia ja teollisuuden maataloustuotteiden tuotantotukia. Tarkastettavaksi tuli 21 erilaista maataloustukea, joita oli valvottava neljännes- ja puolivuositain.

Maataloustuille oli EU-lainsäädännössä asetettu tiukat tarkastusvelvoitteet. Osan työstä sai tehdä vientivaiheessa tullivalvontahenkilöstö, osa puolestaan oli selvitettävä asiakirjojen pohjalta jälkitarkastuksena. Koska Suomi sijaitti EU:n ulkorajalla, yhteisöstä poistuvaa liikennettä tuli myös muista jäsenvaltioista. Osan tarkastuksista teki EU:n komissio, jonka omia varoja tullimaksut ja maataloustuet olivat. Jäsenmaiden yritystarkastajille järjestettiin vuosittainen kokous FEOGA-tukien tarkastamisesta.

EU:n joustamattomuus ja säännösten tiukka tulkinta koettiin vieraaksi suomalaiselle hallintokulttuurille. Hakemusten ja muiden asiakirjojen muotovaatimukset olivat suomalaiseseen joustavaan käytäntöön verrattuna pikkutarkkoja. FEOGA-vientitukien valvonta edellytti tarkastuksia myös tuotantolaitoksissa, ja tähän tarvittiin yritystarkastuksen menetelmiä:

EU:n vientituet tulivat osaksi Tullin yritystarkastussuunnitelmia. Vuodesta 1996 lähtien maatalouden vientituen tarkastuksissa alettiin tarkastaa myös yritysten kirjanpitoa. Maataloustukitarkastukset työllistivät myös jälkitarkastusta. Vuonna 1996 jopa 60 prosenttia Tullin jälkitarkastajien tarkastuskäynneistä liittyi maataloustukiin.

Pienemmissä tarkastusyksiköissä FEOGAA varten ei rekrytoitu uusia tarkastajia ja entisten yritystarkastajien oli opetettava uudet tuet. Koska kohteita oli tarkastettava taajaan, vuosittain tehtävien tarkastusten määrä kasvoi. Samaan aikaan muilla tarkastusalueilla tarkastukset vähenivät. Pian suurin osa tiheää tarkastusta vaativien tukien tarkastuksista siirtyi pois Tullilta ja FEOGA-tarkastusten määrät tasoittuivat suhteessa muihin tarkastuksiin. (Tarja Kokko)

Myös muita, aiemmin omaksuttuja toimintamalleja sovellettiin uudessa tilanteessa. Tullihallitus ja Verohallitus ryhtyivät tutkimaan maataloustukien väärinkäyttöä yhdessä. Vuonna 2000 vientitukitarkastuksia tehtiin yli 1 700 ja fyysisiä poistumistarkastuksia yli tuhat. Uusina tehtävinä mukaan tulivat myös tarkastuspyynnöt muista jäsenvaltioista. Vaikka EU:n maksamat maataloustukisummat pienenevät 2000-luvun alussa, EU:n velvoitteet työllistivät Tullia yhä paljon. Esimerkiksi vuonna 2002 tullipiirien tarkastusyksiköt tekivät yhteensä yli 130 maataloustukitarkastusta eri puolilla maata.



Eteläisen tullipiirin valmistevero-, jalostus- ja EU-maataloustukitarkastajia. Osa tarkastajista erikoistui vain FEOGA-maataloustukiin. Istumassa vasemmalta Kim Lehtonen, Antti Uusitalo, Seija Jokinen, Esa Alm, Jarkko Keskinen, Sakari Sarjanen, Juhani Viitala, Sirkka-Liisa Suutari, polttoaineverotarkastaja Sulo Kinnunen, Tytti Herttua. Seisomassa Hilikka Hirvonen, Tomi Ahonen, Elisabeth Salmi, Mika Tervonen, Anja Havia, Heli Lampela, Matias Lintula.

19 Tarkastukset sulautuvat toisiinsa

Vuonna 1992 tullipiirien määrää pienennettiin neljästätoista seitsemään. Samalla niistä tuli entistä itsenäisempiä toimijoita, jotka tekivät Tullihallituksen kanssa omat tulossopimuksensa. Tullipiirit myös organisoivat tarkastuksensa itsenäisesti. Useassa piirissä tarkastettavaa oli vähemmän, ja niiden yritystarkastajat tekivät usein muitakin tehtäviä. Moni yritystarkastaja oli myös aiemmin saattanut toimia jälkitarkastajana. Molemmat tarkastukset oli usein jopa mahdollista hoitaa yhdellä yrityskäynnillä.

Vain maan suurimmassa tullipiirissä eli Eteläisessä tullipiirissä yritystarkastus ja jälkitarkastus olivat vielä 1990-luvun alussa erillä toisistaan. Syy oli lähinnä käytännöllinen: piirissä oli paljon tarkastettavia kohteita. Helsingissä tarkastettiinkin valtaosa koko Suomen tuonnista. Eteläisen

tullipiirin tarkastajat liikkuvat yrityksissä Helsingistä Hämeenlinnaan ja Hangosta Loviisaan ulottuvalla alueella.

Vuonna 1993 laaditussa koko Tullin toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1995–1998 todettiin, että jälki- ja yritystarkastuksen yhdistämistä on harkittava EU-jäsenyyden aiheuttamien muutosten vuoksi. Tähän päädyttiinkin vuonna 1995 tehdyssä Tullin ja valtiovarainministeriön välisessä tulostavoitesopimuksessa. Sen mukaan ”jälki- ja yritystarkastus yhdistettäisiin toiminnallisesti”. Sen sijaan tarkastusten kattavuusprosentteihin ei tehty muutoksia. Jälki- ja yritystarkastuksen muodollinen yhdistäminen toteutui syksyllä 1995. Tehtävän sai hoitaakseen Eteläisessä tullipiirissä Jari Saloniemi.



Helsingin yritystarkastuksen pitkäaikainen esimies Sakari Sarjanen ja jälkitarkastuksen esimies Jari Saloniemi.

Tarkastuksen integraatio tapahtui myös konkreettisesti. Yritystarkastus muutti pois Itäkeskuksesta ja siirtyi tullipiirin jälkitarkastuksen kanssa Sörnäisiin, Ranta-aura-nimiseen toimistorakennukseen, josta oli vuonna 1993 tullut Eteläisen tullipiirin uusi keskus. Tätä ennen piirin jälkitarkastus oli toiminut viereisessä korttelissa Pääskylänrinteessä.

Tuonnin tarkastukseen muodostettiin tullipiirissä neljä ryhmää: elintarvikkeet, tekstiilit ja koneet sekä erityistarkastusryhmä, jonka työ painottui tullirikosasioihin. Erityistarkastusryhmä teki usein kiireellisiä tarkastuksia ja muista ryhmistä poiketen ennalta ilmoittamatta ja yllättäen. Tällaisia tarkastuksia tehtiin, jos oli aihetta pelätä, että yritys hävittäisi todistusaineistoa. Muut ryhmät tekivät normaalia hallinnollista verotarkastusta ja sopivat ajankohdasta yrityksen kanssa etukäteen.

Yritystarkastajista puolestaan muodostettiin kolme ryhmää: valmisteverotus, jalostus ja EU:n maataloustukia koskevat ns. FEOGA-asiat. Jalostusryhmään tuli mukaan myös entisiä tuonnin tarkastajia. Ryhmät tekivät paljon yhteistyötä keskenään, eikä ryhmäjako ollut sitova; myös tarkastuksia voitiin tehdä yhdessä. Tästä eteenpäin myös Eteläisen tullipiirin jälkitarkastuksella ja yritystarkastuksella oli yhteiset tarkastussuunnitelmat.

Jälkitarkastuksessa työskenteli paljon korkeakoulututkinnon suorittaneita, kuten varanotaareja tai maa- ja metsätaloustieteen kandidaatteja. Lisäksi siellä oli Tullin pitkän linjan ihmisiä, joilla ei välttämättä ollut loppututkintoa, mutta pitkä kokemus tull ilmoitusten käsittelystä:

He olivat tottuneet käsittelemään ilmoituksia tai ottaneet niitä vastaan tullaustiskillä. He olivat nähneet myös itse tuotavia tavaroita. Tästä kokemuksesta oli paljon etua. (Jari Saloniemi)

1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa Tullin oli pitkästä ajasta mahdollista rekrytoida lisää väkeä. Tulliin tuli töihin kokonainen uusi sukupolvi. Tarkastukseenkin otettiin paljon lisää korkeakoulututkinnon suorittaneita:

Otimme 2000-luvulla parhaimmillaan 15 uutta tarkastajaa vuodessa. Halusimme vahvistaa tavarantuntemusta, kirjanpidon ja lainsäädännön osaamista. Lähtökohta oli, ettei kukaan pystynyt hallitsemaan EU:n tullitariffia laidasta laitaan. EU:n lainsäädäntö aiheutti paljon uusia tulkintaongelmia, minkä vuoksi rekrytoimme juristeja. Heitä oli Helsingin yritystarkastuksessa 2000-luvun alussa parhaimmillaan seitsemän. Jälkitarkastajan työ oli haluttua. Se oli aikamoista haastattelurumbaa. (Jari Saloniemi)

Myös työtä voitiin tehdä entistä enemmän yhdessä:

Yritystarkastukseen kuului valmisteverotarkastus sekä jälkitarkastukseen tuonnin ja viennin tarkastus. Yhdistämisen jälkeen ne olivat yhä vähän erillään mutta alkoivat vähitellen tehdä yhteistyötä. Yritys- ja jälkitarkastajat saattoivat lähteä samalle tarkastuksellekin. (Esa Alm)

1990-luvun puolivälissä verohallinnon kanssa pidettiin kerran vuodessa tietojenvaihtopalaveri, jossa vaihdettiin tarkastussuunnitelmia sekä käytiin läpi kiinnostavia tapauksia ja ilmiöitä. Jossain vaiheessa 1990-luvun loppua verottaja lopetti tarkastussuunnitelmien tekemisen ja alkoi panostaa enemmän online-tarkastukseen. Siinä yritykseen lähdetään mahdollisimman nopeasti, eikä siirretä sitä esimerkiksi seuraavaan vuoteen. Huomasimme, ettei meillä enää ollut niin paljon yhteisiä tarkastuskohteita, ja palaverit lopetettiin. Osallistuimme tämän jälkeenkin aina verottajan järjestämiin

viranomaisyhteistyöseminaareihin, joissa aluksi oli mukana poliisi, ulosotto ja sisäministeriö. Myöhemmin 2000-luvun kuluessa viranomaisyhteistyö laajeni huomattavasti. (Jari Saloniemi)

2000-luvun alun valmisteverotarkastukset painottuivat energia-, alkoholi- ja virvoitusjuomaverotukseen. Varsinkin yritysten alkoholiveroissa todettiin paljon laiminlyöntejä.

Tullipiirien määrä vähennettiin vuonna 1999 viiteen. Piirejä olivat nyt Eteläinen, Läntinen, Itäinen ja Pohjoinen sekä Ahvenanmaan tullipiiri. Samana vuonna Tullin visiota ja missiota tarkennettiin. Sen mukaan Tulli pyrki olemaan joustava, yhdenmukainen, luotettava ja palveleva organisaatio. Asiakaskeskeisyys korostui entisestään. Uuden matriisimallin mukaisesti Tullihallituksen yksiköt vastasivat tullipiirien vastaavien toimintojen ohjaamisesta. Vuoden 2001 strategiassaan Tulli pyrki turvaamaan laillisen kaupan sujuvuuden ja varmistamaan säädösten noudattamisen suojaten samalla yhteiskuntaa rikollisuudelta ja muilta riskeiltä. Tässä tarkastustoiminta oli olennainen instrumentti. Vuoden 2001 organisaatiossa Tullihallituksen tarkastusyksikkö kuului osastoon, joka nimettiin uudelleen valvontaosastoksi.

Piirien määrän vähentämisen seurauksena myös niiden tarkastusyksiköitä yhdistettiin toisiinsa. Vaasan ja Tampereen tarkastusyksiköt kuuluivat uuteen Läntiseen tullipiiriin, ja niitä johdettiin Turusta. Oulun tarkastusyksikkö taas siirtyi Pohjoisen tullipiiriin alaisuuteen, ja sitä puolestaan johdettiin Tornioista.

Vuonna 1999 Eteläisen tullipiirin jälkitarkastuksen asiakkaille teetettiin asiakastytyväisyyskysely. Asiakkaat antoivat kyselyssä tarkastustoiminnasta positiivisen arvion. Pari vuotta myöhemmin Läntinen tullipiiri toteutti vastaavan kyselyn, jossa piirin yritystarkastus sai myös varsin hyvän arvosanan 8,4.



Tarkastuksen tekstiiliryhmä vuonna 2000. Istumassa vasemmalta Ritva Vilén-Kinnunen (ryhmän vetäjä), Anja Merima, Irma Etäsalo, Annikki Saloranta. Takarivissä Virpi Harju, Kaija Wahlstén, Leena Kurkioja, Sari Lempiäinen, Kirsti Sares (Jaakkola), Anneli Lampinen ja Susanna Flinkman.

20 Kokonaisvaltaista turvallisuutta

Syyskuun 2001 terrori-iskut New Yorkissa alkoivat nopeasti vaikuttaa kansainväliseen logistiikkaan ja eri maiden tullilaitosten toimintaan. Tärkeimmäksi yhteiseksi tavoitteeksi tuli tavarantoimitusketjujen turvaaminen vakavilta uhilta. Tullausketjun näkökulma, joka Suomessa oli alettu huomioida 1980-luvun lopulta lähtien, tuli yhä keskeisemmäksi. Osana samaa kehityskulkua Tullihallituksen tarkastusyksikkö siirrettiin vuonna 2003 Tullihallituksen valvontaosastosta ulkomaankauppaosastoon, jolle tulliselvitysasiat ja nyt myös toimitusketjun turvallisuus kuuluivat. Pian alkoi toimia uusittu tullausjärjestelmä, jossa ei enää ollut yhtään paperista vaihetta. Riskien profilointi alkoi entistä selvemmin perustua tietojärjestelmiin.

Yritystarkastuksesta tuli osa Tullin yhteistä asiakashallintaa ja riskianalysista entistä etupainotteisempaa. Samaan aikaan EU:n uusi tulliohjelma "Tulli 2007" painotti yhteisen riskianalysin rakentamista. Tämä huipentui vaatimukseen tehdä turvatietojen

ennakkoilmoittamisesta pakollista. Tulli sai ilmoittamista varten rakennetun uuden AREX-tietojärjestelmän toimintavalmiiksi vuonna 2009.

Suomessa kansainvälinen terrorismi ei kuitenkaan ollut vielä välitön uhka. Vuonna 2003 Tullin valvontaosasto määritteli uhkakuvaksi liiketoimintaan kytkeytyvän taloudellisen rikollisuuden, joka käytti hyväkseen tullimenettelyjä ja tavaran liikkumisen nojalla hankittuja arvonlisäveron palautuksia. Erityisesti tämä näkyi kasvavassa Venäjän tavaraliikenteessä, josta yhä isompi osa oli tullittomia ja verottomia tavaran kauttakuljetuksia.

Tullin päästrategiat vuonna 2006 olivat asiakasstrategia ja valvontastrategia, eli laillisten tavaravirtojen kontrolli ja laittomien tavaroiden paljastaminen. Osa asiakasstrategiaa oli asiakkaiden ryhmittely, jotta kunkin ryhmän tarpeet voitiin huomioida. Ryhmittelyn perusteena oli yrityksen tulliasioinnin laajuus. Tullipalvelujen suurinta käyttäjäryhmää varten toteutettiin Tullin kumppanuusohjelma, johon yritykset saattoivat hakea. Kumppanuusohjelmaan hyväksyminen edellytti useiden kriteerien täyttämistä, mutta tarjosi yritykselle helpotettuja menettelyjä.

Vuonna 2007 Tullihallitukseen perustettiin uusi tarkastusosasto, joka keskittyi ”koko kontrolliketjun” haltuunottoon. Samaan osastoon yhdistettiin riskienhallinta, riskianalyysi ja kaikki Tullin verokontrollin muodot tullivalvonnasta yritystarkastukseen. Myös tavaroita koskevat terveysriskit kuuluivat uudelle osastolle. Vuonna 2007 alkoi Tullin uusi, koko toimintaa koskeva riskienhallintaohjelma, jonka tavoitteena oli kattaa kaikki Tullin prosessit. Tarkoitus oli toteuttaa jatkossa kaikki tarkastukset riskien perusteella. Kehitettiin riskienhallinnan RITA-järjestelmää, johon pyrittiin integroimaan kaikki tiedot tulliselvityksestä valvontatietoihin.



Yritystarkastajat Minna Sirén ja Esa Alm lähdössä tarkastusmatkalle 2000-luvun alussa.



Eteläisen tullipiirin yritystarkastaja Anne Nyholm.

Tarkastettua kumppanuutta

Myös yritystarkastus osallistui Tullin kumppanuusohjelman toteuttamiseen esimerkiksi arvioimalla yritysten kriteerien täyttymistä ennen kumppanuuden solmimista. Kumppanuusohjelmassa arvioitiin muun muassa yritysten sisäisen valvonnan tasoa ja kartoitettiin niiden tietojärjestelmiä. Tätä varten yritystarkastus kehitti riskiprofiloinnin pohjalta laadunvarmistusmalleja. Määrätyistä tarkastajista tuli laadunvarmistajia.

Eteläisessä tullipiirissä toteutettiin ensin kumppanuusohjelman pilotti yhden yrityksen kanssa. Mukana pilotissa oli myös laadunvarmistaja tullipiirin tarkastuksesta. Sittemmin kaikkiin yrityskohtaisiin kumppanuusohjelmiin nimettiin laadunvarmistajat Tullin tarkastuksesta. Laadunvarmistajien vastuulla olivat erityisesti kuvaukset yritysten tietojärjestelmistä ja sisäisestä valvonnasta sekä riskien arvioiminen. Yhdessä yrityksen kanssa laadittiin oma valvontasuunnitelma, jonka noudattamista laaduntarkastajien oli säännöllisesti seurattava.

Tarkastushenkilöstö teki kumppanuusohjelmia yhteistyössä Tullin asiakasyhteistyshenkilöiden kanssa. Tullin oman kansallisen kumppanuusohjelman rinnalle nousi kuitenkin pian EU:n yhteinen AEO-status (Authorized Economic Operator), joka tarjosi yrityksille vastaavia etuja tulliasiointiin. Yritys, jolle oli myönnetty AEO-asema, sai muun muassa helpotuksia tullitarkastuksiin ja lupamenettelyihin. Lähtökohtana oli kansainvälisen kuljetusketjun turvallisuuden ja viime kädessä EU:n kilpailukykyyn varmistaminen. Erityisen tiukasti tavarankuljetusten turvallisuusvaatimuksia ajoivat amerikkalaiset.

AEO-yritykseksi haluavalta yritykseltä edellytettiin laajojen kriteerien täyttymistä tietotekniikassa, varastoinnissa ja kirjanpidossa. Tämän avulla voitiin varmistua siitä, että yrityksen tavaroihin ja niitä koskeviin tietoihin ei ollut missään vaiheessa luvatonta pääsyä. Tavoitteena oli parantaa prosessin laatua ja sujuvoittaa logistiikkaa. AEO-kriteerit arvioitiin hakemusvaiheessa, ja niitä seurattiin säännöllisesti.

AEO-ohjelman valmistelu kuului Tullihallituksen ulkomaankauppaosaston asiakas- ja luotonhallintayksikölle, joka vastasi kaikista tulliasiakkaille tarkoitetuista ohjelmista. Riskienhallintaa lähestyttiin kokonaisuutena prosessina, jonka yhtenä osana olivat tarkastukset. Tullihallitus ja tullipiirit aloittivat AEO-ohjelman kansallisen suunnittelun vuoden 2007 alkupuolella. Valtaosa Tullin asiakasyrityksistä ja kumppaneista oli edelleen sijoittunut Eteläisen tullipiirin alueelle eli eteläisimpään Suomeen. Kaikkiaan tullipiirin tarkastusryhmässä työskenteli vuoden 2008 lopussa 18 tarkastajaa, esimies ja tiiminvetäjä. Riskianalyysiin osallistuvien tarkastajien määrää lisättiin. Syksyllä 2007 tullipiiriin perustettiin oma AEO-projektiryhmä:

AEO-tarkastus on yritystarkastusta, jossa ei tarkasteta veroja, vaan lainsäädännöstä tulevien kriteerien täyttymistä. Jos yritys haluaa AEO-toimijaksi, niin sen pitää täyttää tietyt kriteerit, ja ne arvioidaan pääosin yritystarkastuksessa. (Sari Lempiäinen)

Ensimmäiset AEO-hakemukset saapuivat Tullille vuoden 2007 kesällä. Seuraavan vuoden keväällä ensimmäiset yritykset saivat Tullin myöntämän AEO-todistuksen, joita oli kahdentyyppisiä. Vuonna 2009 AEO-yrityksiä oli jo 26, vuonna 2010 niitä oli 36. Vuonna 2021 AEO-aseman saaneita suomalaisia toimijoita oli yhteensä 92.

Yritystarkastaja Esa Alm aloitti AEO-arvioinnit vuonna 2014, jolloin ne olivat jo osa yritystarkastuksen toimintaa:

AEO-sertifikaattia saattoivat hakea kaikki yritykset. AEO-tarkastukset olivat hyvin kokonaisvaltaisia. Niiden yhteydessä katsottiin esimerkiksi yrityksen tietotekniikka, varastojen kamerajärjestelyt sekä että yrityksen alueet oli aidattu siten, etteivät ulkopuoliset päässeet sinne ihan tuosta vaan. Lisäksi arvioitiin työntekijöiden rekrytoinnit ja ihmisten tullitietous. Samoin käytiin läpi kaikki yrityksen kirjanpito- ja tuontijärjestelmät. Jopa alihankkijoiden kanssa tehdyt turvallisuussopimukset katsottiin. (Esa Alm)

AEO-arviointi ei ole yhtä syvä kuin verotarkastus, eikä siinä mennä niin tarkasti yksityiskohtiin. AEO on kuitenkin menossa yhä enemmän perinteisen tarkastuksen suuntaan. Arvioinnissa katsotaan, että sertifikaatin edellytykset täyttyvät. Siinä ei kuitenkaan veroteta mitään, vaan annetaan vain ohjeita ja korjausmääräyksiä. (Esa Alm)

AEO perustuu EU-lainsäädäntöön, ja sen perusteella yritykselle tehdään ehdotuksia toiminnan kehittämiseksi. Tietojen hakemiseen käytetään useita tietojärjestelmiä:

Kun lähdetään AEO-arvioinnille, luetaan vanhoja tietoja. Siellä on arkistoituna yrityksen lähettämät aineistot, vanhat arviointiraportit ja kaikki muu samaan yritykseen liittyvä. (Esa Alm)

AEO ei silti korvannut Tullin kumppanuusohjelmaa, vaan sekin jatkui. Vuonna 2011 Tullilla oli 28 kumppanuusasiakasta. Kumppanuusohjelma lopetettiin vuonna 2013, ja sen tilalle tuli uusi ohjelma Tulli+. Tulli+-ohjelmaan kuuluvien asiakkaiden pitää olla sellaisia toimijoita, joilla on AEO-status.

Perinteiseksi muodostunut jako tuonnin tarkastuksen ja yritystarkastuksen välillä pysyi tietyssä mielessä myös muuttuneissa olosuhteissa:

Tuonnin tarkastuksessa huomio on tavarassa, paljonko se on maksanut, paljonko sitä tuotu, missä se on tehty. AEO-tarkastus taas katsoo, millainen on yrityksen hallinto ja kuinka voidaan varmistaa, että kaikki tulee tullattua, onko toimitusketju turvallinen, onko siellä kalterit ikkunoissa, pääsevätkö rekkamiehet vapaasti sisään vai onko tila suljettu jne. (Jari Saloniemi)

Myös viranomaisyhteistyö eteni 2000-luvulla isoin askelin. Verohallintoon perustettiin vuonna 2011 uusi harmaan talouden selvitysyksikkö yli kymmenen vuotta toimineen Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin pohjalta. Tavoitteena oli käyttää poikkihallinnollisesti eri viranomaisten tietoja vaikeasti hahmottuvan harmaan talouden ilmiön selvittämiseksi. Suunta, joka oli otettu 1980-luvulla, jatkui entistä laajemmassa muodossa.



Helsingin yritystarkastajat Juhani Viitala, Heli Lampela, Jari Nieminen ja Helli Hukka (myöh. Paananen).

21 Valtakunnalliseen organisaatioon

Useimmat viranomaiset luopuivat 2000-luvulla alueorganisaatiostaan. Sähköistymisen edetessä Tullikin perusti monia valtakunnallisia toimintoja. Rikostorjunta muuttui vuonna 2006 kokonaan keskitetyksi johdetuksi toiminnoksi, joka oli erillään tullipiiriorganisaatiosta. Vuonna 2009 muodostettiin Tullin valtakunnallinen riskianalysikeskus. Tulli-ilmoittamisen valtakunnallinen sähköinen palvelukeskus eli Spake perustettiin vuonna 2011. Spake toimi vuoden jokaisena päivänä ja tarjosi ilmoittajille asiakaspalvelua ympäri vuorokauden. Vuonna 2019 Tulli käsitteli yli neljä miljoonaa tulli-ilmoitusta, joista lähes kaikki annettiin sähköisesti. Tuonti-ilmoituksista sähköisiä oli 98 prosenttia. Lisäksi käsiteltiin vienti-ilmoituksia sekä tuonnin ja viennin turvatietojen ennakoilmoituksia.

Lopullisesti tullipiiriorganisaatiosta luovuttiin vuoden 2013 alussa. Samassa yhteydessä Tullihallitus lopetti toimintansa. Tullissa oli tämän jälkeen enää valtakunnallisia toimintoja, hallinto-osasto, valvontaosasto ja ulkomaankauppa- ja verotusosasto sekä paikallisia tulliyksiköitä, joita johdettiin keskitetysti toimipaikkaosastosta.

Ennen olivat piiritullikamarit, joiden alla oli pienempiä yksiköitä. Sitten siirryttiin suurempiin tullipiireihin, joita Tullihallitus ohjasi. Sitten se kaikki lakkasi ja muututtiin yhdeksi suureksi perheeksi. (Sari Lempiäinen)

Samalla valvontaosaston alainen yritystarkastus muuttui valtakunnalliseksi toiminnoksi, joka jakautui neljään yksikköön. Ne muodostettiin tarkastusaiheiden perusteella. Myöhemmin yksiköitä oli kolme: valmisteverojen tarkastus, yhteisön omien varojen tarkastus ja erityistarkastusryhmä. Vaikka valtakunnallinen toimintatapa ei missään nimessä ollut yritystarkastustoiminnalle uusi, siirtyminen kokonaan siihen aiheutti silti haasteita:

Enää ei ollut Tullihallitusta, joka ohjaa toimintaa. Toimintoon kuuluvia tarkastajia oli Lappeenrannassa, Oulussa, Tampereella, Turussa ja Raumalla. Se oli suuri muutos. (Jari Saloniemi)

Yhteisön varojen tarkastajia oli myös Vaasassa ja Ahvenanmaalla. Enää ei puhuttu yritystarkastajista ja jälkitarkastajista, vaan koko toiminnan nimeksi vakiintui ”yritystarkastus”. Monessa tarkastuksen toimipisteessä ei 2000-luvulla ollut enää lainkaan jälkitarkastajia ja kaikki tarkastukset tehtiin pääsääntöisesti yritystarkastuksina.

Riskienarvioinnin ja laadunvarmistuksen prosessi lähti liikkeelle riskianalysista, ja viimeinen vaihe oli Tullin yritystarkastus. Yritystarkastuksesta tuli vuonna 2013 osa Tullin valvontaosastoa yhdessä analyysin ja tiedustelun, tullivalvonnan ja tutkinnan kanssa.

Kun tullipiirit ja Tullihallitus vuonna 2013 katosivat ja tilalle tulivat valtakunnalliset toiminnot, niin muodostettiin ryhmä, joka tekee AEO-arviointeja. Siirryin vuonna 2018 sen esihenkilöksi. (Sari Lempiäinen)

Kun yritystarkastus oli siirtynyt osaksi valvontaosastoa, vuoden 2015 alussa tarkastusyksiköt muutettiin alueellisiksi tarkastusyksiköiksi. Ne olivat toimivaltaisia koko maassa ja tekivät tarkastuksia myös yhdessä. Alueellisuus oli enemmänkin käytännön sanelemaa: pyrittiin siihen, että tarkastuskohteet eivät olisi kovin kaukana.

Vuonna 2014 yritystarkastuksen tehtäviksi todettiin varmistaa tulli- ja verotusasioinnin fiskaalinen oikeellisuus ja yhdenmukaisuus, edistää ja turvata ulkomaankaupan sujuvuutta sekä suojata yhteiskuntaa muun muassa heikentämällä harmaan talouden toimintaedellytyksiä. Tärkeimmät tarkastuskohteet olivat tullimenettelyt, valmisteverotus, autoverotus, väylämaksut, EU:n maatalous- ja sisämarkkinatuet sekä Ahvenanmaan verorajaa koskevat menettelyt.

Vuoden 2014 tarkastustavoite oli 355 tarkastusta. Tarkoituksena oli, että vain osa kohteista nimettiin valmiiksi, osa valikoitui vuoden mittaan muuta kautta. Toteutuneita tarkastuksia oli 439. Niiden lisäksi tehtiin 136 suunnitelman ulkopuolista tarkastusta. Yritystarkastuksia tehtiin myös tullitoimipaikoissa ja Tullin sähköisessä palvelukeskuksessa.

Yritystarkastajat tarkastivat vuonna 2014 muun muassa makeisveroa, sähkö- ja polttoaineveroja, varastointia, kuljetuksia, polkumyöntulleja tai autoveroja. Esimerkiksi makeis- ja virvoitusjuomaveroa koskeissa tarkastuksissa tarvittiin Tullilaboratorion tutkimuksia, jotta voitiin määrittää, täyttikö tuote verottomuuden edellytykset. Tietyt energia- ja proteiinituotteet oli vapautettu verosta. Vuonna 2015 tarkastusten tuloksena kannettiin lähes 61 miljoonaa euroa lisäveroja.



Valvontajohtaja Ulla Sinkkilä johti Tullin valtakunnallista yritystarkastusta vuosina 2013-2020.

22 VETO tuntuu tarkastuksissa

2010-luvulla Tullin varsin vakiintuneeseen tehtäväkenttään verojen tarkastamisessa tuli huomattavia muutoksia. Vähän ennen syksyllä 2008 puhjennutta kansainvälistä finanssikriisiä Suomen valtionhallinnossa valmisteltiin isoja toimia tuottavuuden parantamiseksi. Maan hallitus piti välttämättömänä, että entiset tehtävät kyettäisiin hoitamaan entistä pienemmillä resursseilla.

Aivan kuten 1990-luvullakin, Tulli perusti oman resurssityöryhmän, jotta kykenisi järjestämään toimintansa entistä niukemmilla henkilöstöresursseilla. Päähuomio oli siinä, että oli siirrytty sähköiseen toimintaympäristöön. Resurssikartoitusr ryhmä ehdotti Tullin valmisteverotustehtävien keskittämistä Helsinkiin ja Turkuun ja yritystarkastusta Helsinkiin, Hankoon, Lappeenrantaan, Maarianhaminaan, Tampereelle ja Ouluun.

Samaan aikaan myös Verohallinnossa oltiin keskittämässä verotarkastusta yhteen valtakunnalliseen yksikköön. Tulli ja Verohallinto olivat jo jonkin aikaa vaihtaneet tietoja tietojärjestelmiensä välillä. Verohallinnon tietoja oli alettu käyttää Tullissa tietoteknisesti ilmoitusten ja maksujen valvonnassa. Verohallinto ryhtyi vuosina 2005 ja 2007 hoitamaan eräiden valmisteverojen palautuksia, koska sillä oli Tullia kattavammat asiakasrekisterit. Sen sijaan itse tavaroiden valvonnassa Verohallinnolla ei edelleenkään ollut roolia.

Marraskuussa 2008 maan hallitus nimitti Tullin verotustehtäviä selvittämään Verotuksen toiminnot - työryhmän, joka pian tunnettiin lyhenteellä VETO. Sen työnä oli pohtia verotuksen organisointitapoja, toiminnan tehostamista ja tuottavuuden parantamista. Lähtökohtana olivat nimenomaan tietojärjestelmien tarjoamat mahdollisuudet. Vuonna 2010 valmistuneessa raportissaan työryhmä totesi, että Tullin entistä sofistikoituneempi riskianalyysi mahdollisti tavaroita koskevien fyysisten tarkastusten entistä paremman kohdentamisen ja yhä etupainotteisemman valvonnan.

Samaan hengenvetoon työryhmä esitti Tullin kaikkien verotustehtävien eli valmisteverotuksen, arvonlisäverotuksen ja autoverotuksen siirtämistä Verohallintoon. Raportissa sivuttiin myös näitä veroja tarkastavaa Tullin yritystarkastusta. Vuonna 2007 Tulli oli käyttänyt yritystarkastukseen yhteensä 42,39 henkilötyövuotta, joista valmisteverotukseen 14,39, tullauksiin 9,47, maataloustukiin 4,54 ja autoverotukseen 3,37. Kolmannes yritystarkastajien tekemistä noin 4,5 miljoonan euron lisäveronkantoesityksistä oli kuitenkin koskenut tuonnin arvonlisäveroa, jonka yritykset yleensä saivat vähentää kotimaan arvonlisäverotuksessaan. Toisaalta työryhmä viittasi siihen, että kokonaisuutena Tullin tarkastusresurssit olivat vähenneet selvästi. Vuonna 2006 valmisteveroja koskevia yritystarkastuksia oli tehty 123, vuonna 2008 niitä oli enää 87. Tällä perusteella VETO-työryhmä esitti myös kaikkia siirrettäviä veroja tarkastavan Tullin henkilöstön siirtämistä Verohallintoon, jolloin tarkastuksissa voitaisiin suoraan hyödyntää Verohallinnon tietojärjestelmiä.

VETO-työryhmän lisäksi perustettiin myös työryhmä, joka pohti tehtäväsiirtoa lähinnä tietoteknisestä näkökulmasta. Tämä työryhmä ei tehnyt yhtä konkreettisia johtopäätöksiä siitä, kuinka pitäisi edetä. Veikin vielä vuosia, kunnes asiassa tapahtui jotain. Kun Suomeen oli vuonna 2015 muodostettu Juha Sipilän uusi hallitus, se päätti hallitusohjelmassaan siirtää Tullin valmiste-, arvonlisä- ja autoverotustehtävät Verohallinnolle. Samalla siirrettäisiin Verohallintoon niitä hoitava henkilöstö, mukaan lukien Tullin yritys- ja verotarkastajat.

Verot Verohallintoon

Lopullisesti Tullin valmisteverotus siirtyi Verohallintoon vuoden 2017 alusta. Samalla Verohallinnon alaisuuteen siirtyi myös suurta julkisuutta 2000-luvulla herättänyt autoverotus. Vuonna 2018 Tullilta Verohallintoon siirrettiin myös kolmansista maista tuotavien tavaroiden arvonlisäverotus. Tullille jäi enää matkustajien ja postiasiakkaiden verotus. Vuonna 2017 suurin osa Tullin valmisteveroja tarkastaneista yritystarkastajista siirtyi Verohallinnon palvelukseen.

Kaikkiaan Verohallintoon siirtyi Tullin yritystarkastuksesta 39 henkilöä. Määrällisesti eniten lähti Etelä-Suomen tarkastusyksiköstä, yhteensä 23. Suhteellisesti eniten, 10 henkilöä, taas siirtyi Länsi-Suomen tarkastusyksiköstä. Kun Vaasan molemmat kaksi tarkastajaa siirtyivät Verohallintoon, yritystarkastuksen historia siellä päättyi kokonaan. Samassa yhteydessä vuoden 2017 alussa yhdistettiin Länsi- ja Pohjois-Suomen tarkastusyksiköt.

Tulliin jäi seitsemän yritystarkastajaa: kaksi Ahvenanmaalle, kaksi Turkuun, kaksi Tampereelle ja yksi Raumalle. Tullin oli yhä valvottava tulli-ilmoituksia antavia yrityksiä ja tullilainsäädännön noudattamista:

Työ muuttui aika paljon, kun valmisteverotus siirtyi Verohallintoon. Se oli merkittävä osa tarkastusta, eli siltä osin pienuimme aika paljon. Mutta se oli perinteisen kaltaista verotarkastusta. Meidän työmme liittyy pääsääntöisesti tuontitullauksiin, vaikka on mukana myös vientitullauksiakin. (Sari Lempiäinen)

Tullimenettelyjen lisäksi Tullin tarkastajat tarkastivat edelleen FEOGA-tukia ja väylämaksuja. Tullin palvelukseen jäivät myös AEO-turvallisuusasioita hoitavat yritystarkastajat. Esa Almista tuli täysiaikainen AEO-arvioija:

AEO-arvioinnissa ei veroteta mitään, annetaan vain ohjeita. (Esa Alm)

Verohallintoon siirron yhteydessä kaikki AEO-tarkastuksia tekevät henkilöt keskitettiin Etelä-Suomen alueelle. Sieltä käsin he tekevät kaikki AEO-tarkastuskäynnit koko maassa.

VETOn toisessa vaiheessa vuonna 2018 myös EU:n ulkopuolelta tapahtuvan maahantuonnin arvonlisäverotus siirtyi Tullilta Verohallintoon. Tällä ei kuitenkaan enää ollut yritystarkastuksen resurssihin suurta merkitystä, koska Tullille jäi yhä oikeus tarkastaa arvonlisäveroa maahantuonnin tarkastusten yhteydessä. Vain Ahvenanmaalta siirtyi Verohallintoon yksi yritystarkastaja.

Itse toimintatapa tarkastaa yrityksiä ja niiden tietoja ei siis verotustoimintojen siirron myötä poistunut Tullin keinovalikoimasta. Myöskään yhteistyö Verohallinnon kanssa ei missään nimessä päättynyt, vaikka valmisteverotus ja autoverotus eivät enää kuuluneetkaan Tullin tarkastamiin veroihin:

Yhä edelleen meillä on tarkastajia jatkuvasti mukana erilaisissa yhteisissä työryhmissä, koska molemmat tekevät verotarkastuksia. Verottomien varastojen tarkastukset tehdään meillä Tullin yritystarkastuksessa, mutta Verohallinnon pyynnöstä. Eli he antavat meille kohteet, joissa käydään katsomassa. Syynä tähän on, ettei Verohallinnolla ole itsellään sellaisia tarkastajia, jotka pystyisivät tekemään varastotarkastuksia. (Jari Saloniemi)

Tulli käyttää myös säännöllisesti tarkastusten taustatietoina Verohallinnon velvoitteiden hoitotietotietoja eli VHS-tietoja. Näihin tietoihin Verohallinto kokoaa kaikkien viranomaisten havainnot yrityksestä, esimerkiksi onko sillä verovelkaa tai onko se jättänyt jotakin maksamatta.

23 Yritystarkastustoiminta tänään

Nykyisin Tullin yritystarkastus tarkastaa tullimenettelyitä, väliaikaista varastointia, yritysten AEO-asemaa ja erilaisia Tullin lupia koskevia asioita. Lisäksi EU:n maataloustuet ovat edelleen tarkastettavien asioiden listalla. Kohteet valikoituvat vuosittaisen tarkastussuunnitelman perusteella. Kohteena voi olla tietty tarkastettava asia tai tietyntyyppiset yritykset tai molemmat. Aina voidaan tarkastaa muitakin kohteita joko omien tai muiden tekemien havaintojen perusteella. Lisäksi yritystarkastuksella on pitkän aikavälin painopistealueita, jotka valitaan valtakunnallisen riskianalyysin perusteella. Nykyisin kohteita saadaan myös säännöllisesti muilta viranomaisilta, kuten Verohallinnolta ja Ruokavirastolta.

Vuonna 2018 myös varastotarkastus siirtyi Tullin toimipaikkaosastolta osaksi valvontaosaston yritystarkastusta. Tullin valvomia varastoja on eniten eteläisessä ja itäisessä Suomessa. Etelä-Suomessa on oma varastotarkastusryhmä, joka on yritystarkastuksen isoin ryhmä. Itä-Suomessa on oma vastaava ryhmänsä. Muualla varastotarkastuksia tekevät paikalliset Tullin liikkuvat ryhmät yritystarkastuksen ohjaamina ja seuraamina. Varastotarkastusten, asiakirjatarkastusten ja tavarantarkastusten lisäksi varastoihin voidaan tehdä myös yritystarkastuksia. Itä-Suomessa tarkastukset painottuvat tullivarastoihin ja väliaikaisiin varastoihin. Länsi- ja Pohjois-Suomessa taas tarkastusten pääpaino on valmisteverottomissa varastoissa.

Tietyissä mielessä yritystarkastuksen organisoinnissa on palattu toiminnan juurille vuoteen 1972, sillä nykyisin Tullin valtakunnallinen yritystarkastus jakautuu kolmeen alueelliseen yksikköön: Etelä-Suomen, Itä-Suomen sekä Länsi- ja Pohjois-Suomen yksiköihin.

Länsi- ja Pohjois-Suomi ovat alueellisesti suurimmat, mutta alueellisesti pienimmässä Etelä-Suomessa on eniten yrityksiä. Vaikka se on alueellisesti jaettu, niin se ei tarkoita sitä, etteikö Itä-Suomen tarkastaja voisi tarkastaa Etelä-Suomen yrityksiä. Aluejaon idea on siinä, ettei tule hirveän pitkiä matkoja. Me olemme ainoa tällainen ryhmä, koska meillä on AEO-valtuus. (Sari Lempiäinen)

Vuonna 2021 AEO-tarkastuksia tekivät esihenkilö Sari Lempiäinen ja kahdeksan tarkastajaa:

Teemme pääsääntöisesti AEO-arvioinnit koko maassa eli joudumme matkustamaan paljon. Jo lainsäädäntö velvoittaa siihen, että asiat käydään todentamassa yrityksissä. Mukaan kuuluu tullipuolen asioita ja sitten turvallisuus- ja vaarattomuusasioita. Jotta voimme katsoa toimitusketjun turvallisuutta ja vaarattomuutta, meidän on nähtävä toimitilat. Muutamat meistä tekevät myös viennin tarkastuksia, kuten vientivalvonnassa, kaksikäyttötuotteissa ja puolustustarvikkeissa. Mutta AEO-arviointi on meidän päätehtävämme. (Sari Lempiäinen)

Yritystarkastuksella on oma tietojärjestelmä, johon tallennetaan kaikista tarkastuksista tehdyt tarkastuskertomukset. Se toimii asian- ja tehtävähallintajärjestelmänä:

Mukana ovat niin jälkitarkastuksen, AEO-tarkastuksen kuin varastotarkastuksenkin kertomukset. Tarkastustoiminnan esihenkilöt voivat tehdä niiden pohjalta yhteenvetoja siitä, paljonko tarkastuksia on tehty, mikä on ollut niiden tarkastusaika ja niin edelleen. Myös tullausjärjestelmää tarvitaan yritystarkastuksessa. Lupajärjestelmistä katsotaan, mitä Tullin lupia yrityksellä on. (Esa Alm)

Nykyään Tullin analyysi ja tiedustelu ovat alusta asti mukana tarkastuskohteiden valinnassa. Tarkastuksista ja niiden tuloksista raportoidaan eri tahoille kuten EU:n komissiolle ja valtiovarainministeriöön, joten tietojen täytyy olla helposti saatavissa ja raportoitavissa. EU ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimien ovat korostaneet, että tarkastuksia pitää lisätä. Tullin valtakunnallista tarkastustoimintaa nykyisin johtavan Tarja Kokon mukaan lähitulevaisuuden muutoksia ovat hiilirajatullimekanismi ja mahdolliset muut ympäristömekanismit, jotka edellyttävät lisää Tullin tarkastustoimia.

EU:n myötä olemme pakotettuja tekemään tiettyjä tarkastuksia. Suunnilleen joka vuosi tai joka toinen vuosi EU:n tarkastajat käyvät täällä katsomassa, olemmeko toimineet oikein. Se yhtenäistää eri maiden tarkastustoimintaa. Meidän tarkastajamme joutuvat sitten olemaan valmiina kertomaan EU:n tarkastajille tarvittaessa, mitä jonkin heidän tekemänsä tarkastuksen aikana on tapahtunut. (Jari Saloniemi)

Toimintaympäristössä tapahtui merkittäviä muutoksia, kun Iso-Britannia erosi EU:sta ja EU:n ulkopuolisen kaupan osuus kasvoi. Ensi kertaa sitten 2000-luvun alun Tullin yritystarkastukseen voitiin rekrytoida uusia tarkastajia. Osana valmistautumista Brexitiin Tullissa aloitti vuoden 2020 alussa kuusi uutta tarkastajaa.

Toimintaympäristön kulttuuri on hieman muuttunut:

Myös se, miten tarkastettavassa yrityksessä suhtaudutaan tarkastajiin, on muuttunut. Ennen sekä tarkastajat että yrityksen edustajat olivat hienosti pukeutuneita. Nykyään kaikki ovat vähemmän muodollisissa asuissa. Enää yrityksissä ei myöskään "pelätä" tarkastajia samalla tavalla kuin ennen. Keljuiluakin on enemmän. Ehkä virkamiehen arvostus on laskenut? AEO-arviointeja tämä ei koske, sillä niitä yritykset pyytävät itse, eikä arvioinnista tule Tullilta koskaan suoria lisälaskuja, vain asioiden

korjaamisesta aiheutuvia menoja. Sen sijaan Tullin jälkitarkastajille omistajayrittäjä saattaa yhä hermostua. (Esa Alm)

Hieman samansuuntaisen havainnon on tehnyt toinen kokenut tarkastaja:

Eräänlainen itsekkyyden filosofia on lisääntynyt yhteiskunnassa. Ehkä firmoihin on tullut enemmän sellaisia henkilöitä, jotka katsovat, että viranomaisten puuttuminen asioihin on turhaa. Tämä on ehkä vain oma mielikuvani, sillä valitukset tarkastajien toiminnasta eivät kuitenkaan ole lisääntyneet. (Jari Saloniemi)

24 Yritykset yhä toiminnan keskipisteenä

Yritysten tarkastaminen on 50 vuoden jälkeen edelleen Tullille keskeinen tapa toimia. Yritystarkastuksen soveltamisala Tullissa on viime vuosikymmeninä laajentunut. Samalla yritystarkastus, jälkitarkastus ja tuonnin tarkastus ovat sulautuneet toisiinsa. Turvallisuuden vaatimus on tuonut mukaan kokonaan uusia aihealueita. Mutta myös monet perinteisemmät tulliasiat ovat saaneet uutta painoarvoa:

Tuonnissa tärkeintä on yhä tavarankuokittelu. Se määrää tavarankuokittelun ja siihen mahdollisesti kohdistuvat rajoitukset. Nykyisin tavarankuokittelun merkitys on korostunut. Esimerkiksi Kiinalla on paljon erilaisia vapaasatamia ja vapaakauppa-alueita ympäri maailmaa, ja tavaraa voidaan kierrättää niiden kautta. Logistiikka on halpaa ja laivoihin mahtuu paljon tavaraa. Niinpä alkuperään kohdistuvat petokset ovat lisääntyneet. EU:n petostentorjuntavirasto OLAFin tarkastajat käyvät tarkastuksissa eri maissa esimerkiksi Aasiassa ja pyrkivät selvittämään, ovatko tavarat todella kyseisen maan alkuperäituotteita. Tavaralla voi myös olla alkuperään perustuvia polkumyyntituloja. (Jari Saloniemi)

Vuoden 2021 alussa Tullissa muutettiin työjärjestystä ja lisättiin yritystarkastuksen päätösvaltaa. Aiemmin tarkastusraporteissa vain ehdotettiin toimenpiteitä, kuten jälkikantoa, palautusta, tullinkorotusta, virhemaksua tai lupamuutoksia. Lopulliset päätökset teki aina Tullin oikaisu toimi tai Lupakeskus. Nyt yritystarkastus voi tehdä virhemaksupäätökset itse, jos se havaitsee virheitä. (Tarja Kokko)

Ehkä kaikista mullistavinta 50 vuoden aikana on ollut siirtyminen manuaalisesta sähköiseen maailmaan. Nykyisin tarkastusaineisto saadaan yrityksiltä sähköisesti ja sitä työstetään Tullissa alusta lähtien sähköisillä työvälineillä. Tullin tarkastajat käyttävät myös apuna muiden viranomaisten tietoja, ja heillä on pääsy erilaisiin EU:n tietokantoihin. Tietoja voidaan yhdistää vaivattomasti tavalla joka menneinä vuosikymmeninä olisi ollut erittäin työlästä. Sari Lempiäisen mukaan hänen yli 40-vuotisen virkauransa aikana on tapahtunut "hervittävä hyppäys".

Alusta asti yritystarkastuksessa mukana ollut neuvonnan ja opastamisen näkökulma on vahvistunut. Tavoitteena ei edelleenkään ole maksimoida valtion tuloja tai etsiä virheitä vaan huolehtia siitä, että

kaikki osapuolet toimivat oikein ja säädösten mukaisesti. Tullin yritystarkastuksen toiminnasta hyötyvät kaikki osapuolet.

Lähteet

Haastattelut

Esa Alm, 2021 (haastattelija Salla Salmela)
Christina Ehrnström, 2007 (haastattelija Janne Nokki)
Tuula Karvala, 2021 (haastattelija Salla Salmela)
Tarja Kokko, 2022 (haastattelija Janne Nokki)
Sari Lempiäinen, 2021 (haastattelija Salla Salmela)
Juha Niskanen, 2010 ja 2021 (haastattelija Janne Nokki)
Leo Nissinen, 2011 (haastattelija Janne Nokki)
Jari Saloniemi, 2021 (haastattelija Salla Salmela)
Risto Sirola, 2021 (haastattelija Salla Salmela)

Arkistolähteet

Tullihallituksen kirjeet, yritystarkastusta koskevia muistioita ja muita asiakirjoja vuosilta 1972–2021, Tullihallituksen tiedotuksia (THT). Tullin arkisto. Helsinki.

Julkaisut

Heikkinen, Sakari, Suomeen ja maailmalle. Tullilaitoksen historia. 1994.
Nokki, Janne, Haavista verkkoon. Suomen tullit muuttuvassa maailmassa. 2015.
Tulli (Tullin henkilöstölehti 1973–1990)
Tuhti (Tullin henkilöstölehti 2001–2012)
Tullilehti (Tullivirkamiesliitto ry:n lehti 1931–1973)
Tullimies (Tullimiesliitto ry:n lehti 1929–1973)
Tullin valvonnan vuosikirja 2014 (<https://tulli.fi/tietoa-tullista/tullin-toiminta/julkaisut>)
Tulliuutiset (Tullin henkilöstölehti 1991–2000)
Tulliviesti (Tullin asiakaslehti 1991–2013)