



Tuloksellisuustarkastuskertomus

## **Tulli harmaan talouden torjujana**



Valtiontalouden tarkastusviraston  
tarkastuskertomus 1/2013



Tuloksellisuustarkastuskertomus  
**Tulli harmaan talouden torjujana**

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-234-3 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2013

# Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 369/54/2010

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Tullia harmaan talouden torjijana koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Tullihallitukselle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista Tullihallituksella ja valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2016.

Helsingissä 15. päivänä helmikuuta 2013

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Tuula Näätänen

Tarkastuksen tekijä:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Tuula Näätänen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Hannu Rajamäki

Tarkastetusta toiminnasta vastuullinen hallinnonala:

valtiovarainministeriö

Asiasanat:

harmaa talous, Tulli, valmisteverotus

# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>Resumé</b>	<b>9</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>11</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>13</b>
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	13
2.1.1 Harmaan talouden käsite	13
2.1.2 Tullin toimintaa koskeva lainsäädäntö	14
2.1.3 Tullilaitoksen organisaatio	15
2.1.4 Tullin tehtävät	20
2.1.5 Tullia koskevia merkittäviä uudistus- ja kehittämishankkeita	21
2.1.6 Tullin toimintamenot ja -tulot	30
2.1.7 Tullin keräämät verot ja maksut	31
2.2 Tarkastuskysymykset	31
2.3 Tarkastuskriteerit	33
2.4 Tarkastuksen rajaukset	33
2.5 Tarkastuksen tietoaaineistot	34
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>36</b>
3.1 Tullille asetetut tavoitteet	36
3.1.1 Tullilaitoksen perusstrategiat	37
3.1.2 Hallitusohjelman vaikutukset Tullin toimintaan harmaan talouden torjunnassa	40
3.1.3 Tullille asetetut vaikuttavuustavoitteet	43
3.1.4 Strategiakauden 2012–2015 tavoitteet	45
3.1.5 Tullille asetetut tulostavoitteet	49
3.2 Tullin veronkanto	55
3.2.1 Tulliselvitysprosessit	55
3.2.2 Tullin asiakkuudet	56
3.2.3 Tullin verotusprosessit	60
3.2.4 Tullin keräämät verot ja verojäämät	62
3.3 Tullin valvonta- ja tarkastustoiminta	67
3.3.1 Organisaatio	67
3.3.2 Tullin riskianalyysi	70
3.3.3 Tullivalvonta	72
3.3.4 Tullin verovalvonta	77
3.4 Tullin talousrikostorjunta	85
3.4.1 Tullin rikostorjuntaorganisaatio	86

3.4.2	Tullin paljastamat talousrikokset	88
3.5	Tullin tuloksellisuus harmaan talouden torjunnassa	91
<b>4</b>	<b>Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>99</b>
	Lähteet	104
	Liitteet	109



### Tulli harmaan talouden torjujana

Tulli kantaa Suomen valtion verotuloista noin kolmanneksen. Vuonna 2011 Tullilaitoksen veronkanto oli noin 10,5 miljardia euroa, josta suoraan valtiolle tilitettiin noin 10,3 miljardia euroa. Veronkannon lisäksi Tullin tehtäväalue kattaa erilaisia valvonta- ja muita tehtäviä.

Harmaa talous aiheuttaa valtiolle merkittäviä veromenetyksiä ja vaikuttaa taloudelliseen toimintaan myös muuten haitallisesti muun muassa kilpailun vääristymisinä. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko Tullin harmaan talouden torjunta ollut tuloksellista. Tarkastuksessa selvitettiin Tullin tavoiteasettelua, toiminnan organisointia, toimeenpanoa ja toiminnan vaikutuksia harmaan talouden torjunnassa.

Tullin perustrategioissa ei mainita harmaata taloutta. Kuitenkin strategioiden sisältämät tavoitteet tukevat harmaan talouden torjuntaa. Erityisesti valvontastrategia keskittyy kohderyhmien toiminnan lainmukaisuuden valvontaan, yhteiskunnan suojaamiseen ja tullirikollisuuden torjumiseen. Tarkastuksessa läpikäydyistä valtiovarainministeriön Tullille asettamissa tulostavoitteissa ei harmaaseen talouteen kiinnitetty erityistä huomiota ennen vuotta 2012. Tuota ennen Tullille asetettiin sen toimintaa tehostavia tavoitteita, jotka toteutuessaan edesauttavat harmaan talouden torjuntaa. Harmaan talouden torjunta ilmeni välillisesti myös tuolloin tavoiteasettelussa sekä laillisen toiminnan valvontana että laittoman toiminnan paljastamisena. Vuodeksi 2012 asetetuista vaikuttavuustavoitteista yksi koski suoraan harmaan talouden torjuntaa. Lisäksi asetettiin Tullin kehittämiseen liittyviä mittareita tavoitetasoineen harmaan talouden torjunnalle. Tulostavoitteissa ei yksilöity harmaan talouden torjunnan tavoitteita, joita kyseisillä mittareilla mitataan.

Tulli on panostanut harmaan talouden torjunnassa etukäteisvalvontaan. Tullin asiakkuudet perustuvat erilaisiin lupiin, erimuotoiseen kumppanuuteen ja luottoasiakkuuteen, joita edeltää asiakkaan prosessien läpikäynti ja riskianalyysin perusteella valittujen asiakkaiden tarkastus. Asiakkuudet helpottavat tulliasioiden hoitoa, mutta asettavat samalla velvoitteita asiakkaiden omavalvontaan, mikä voi muodostaa riskin veronkannolle. Avain- ja kumppanuusasiakkaille myönnetyt luvat ja ohjelmiin kuuluminen ei saa vähentää asiakkaiden tarkastustarpeen ja riskien arviointia.

Tarkastusajankohtana Tullissa oli menossa organisaatiouudistus, jossa muun muassa vahvistetaan Tullin harmaan talouden torjuntaa. Uudistuksessa harmaa talous muodostaa yhden yritystarkastuksen toiminnon, ja siihen lisätään henkilöstöresursseja Tullille harmaan talouden torjuntaan

myönnetyn lisämäärärahan turvin. Vuoden 2013 alusta voimaantulleessa organisaatiouudistuksessa ja jo aiemmin toteutetussa organisaatiouudistuksessa, jossa rikostorjunta organisoitiin valtakunnalliseksi, näkyy Tullin vahva panostus harmaan talouden torjuntaan.

Tullin harjoittama valvonta- ja tarkastustoiminta on sekä reaaliaikaista että jälkikäteistä. Maan rajoilla valvotaan reaaliaikaista ajoneuvo-, matkustaja- ja tavaraliikennettä sekä tarkastetaan maahantuontia koskevien etukäteisilmoitusten paikkansapitävyyttä. Tulli tekee lisäksi yritys-, tavaraj- ja varastotarkastuksia sekä kontrolloi eri asiakasryhmien lupia ja statusia. Tarkastukset perustuvat vuosittaiseen tarkastussuunnitelmaan, jonka perustana käytetään riskianalyysiä. Tulli analysoi eri toimintojen riskejä hyvin kattavasti ja monipuolisesti sekä kehittää riskianalyyssitoimintoon jatkuvasti. Riskianalyyssitoiminnon organisoiminen valtakunnalliseksi ja resurssien lisääminen riskianalyyssitoimintoon tukee harmaan talouden torjuntaa.

Valtiovarainministeriön tullilaitokselle vuodelle 2011 asettamissa toiminnallisissa tulostavoitteissa fiskaaliselle, ulkomaankaupan ja yhteiskunnan suojaamisen tehtäväalueelle ei harmaan talouden torjuntaa mainittu, mutta osa tavoitteiden saavuttamista mittaavista mittareista liittyi ainakin välillisesti harmaan talouden torjuntaan. Tulli oli saavuttanut sille asetetut tavoitteet osittain. Kaikkien tavoitteiden osalta toteumaa ei raportoitu tai mittarille ei ollut asetettu tavoitearvoa tai -tilaa, johon toteumaa olisi voinut verrata. Tulostavoitteiden saavuttamista mittaavat mittarit olisi laadittava siten, että niille asetettuja tavoitearvoja pystytään myös seuraamaan ja mittaamaan. Tavoitteiden toteutuminen olisi myös raportoitava tilinpäätöksessä.

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

### Tullen i bekämpningen av den grå ekonomin

Tullen uppbär ca en tredjedel av finska statens skatteinkomster. År 2011 var skatteuppbörden vid Tullverket ca 10,5 miljarder euro, av vilket 10,3 miljarder euro intäktsfördes direkt till staten. Förutom skatteuppbörden omfattar Tullens uppgiftsområde olika övervaknings- och andra uppgifter.

Den grå ekonomin orsakar staten betydande skatteförluster och inverkar också i övrigt skadligt på den ekonomiska verksamheten bl.a. som snedvridning av konkurrensen. Huvudfrågan vid revisionen var om Tullens bekämpning av den grå ekonomin har varit framgångsrik. Vid revisionen klargjordes Tullens måluppställande, organiseringen av verksamheten, verkställandet och verksamhetens effekter i bekämpningen av den grå ekonomin.

I Tullens grundläggande strategier omnämns inte den grå ekonomin. Emellertid stöder de målsättningar som ingår i strategierna bekämpningen av den grå ekonomin. I synnerhet övervakningsstrategin fokuserar på att övervaka lagligheten för målgruppernas verksamhet, att skydda samhället och avvärja tullbrottslighet. I de av finansministeriet för Tullen uppställda resultatmålen, vilka granskades vid revisionen, har den grå ekonomin inte ägnats särskild uppmärksamhet före år 2012. Före det uppställdes för Tullen målsättningar som effektiviserar dess verksamhet, och när de förverkligas främjar bekämpningen av den grå ekonomin. Bekämpningen av den grå ekonomin visade sig också då indirekt i måluppställandet både som övervakning av laglig verksamhet och avslöjande av olaglig verksamhet. Av de för år 2012 uppställda effektmålen gällde ett mål direkt bekämpningen av den grå ekonomin. Dessutom uppställdes med utvecklandet av Tullen anknutna mätare jämte målsatta nivåer för bekämpningen av den grå ekonomin. I resultatmålen specificerades inte de målsättningar för bekämpningen av den grå ekonomin, vilka mäts med ifrågavarande mätare.

Tullen har i bekämpningen av den grå ekonomin satsat på förhandsövervakning. Kundförhållandena hos Tullen baserar sig på olika slags tillstånd, kompanjonskap i skilda former och ställning som kreditkund, vilka föregås av en genomgång av processerna hos kunden och kontroll av kunder som valts ut på basis av en riskanalys. Kundförhållandena underlättar skötseln av tullärendena, men ställer samtidigt krav på kundernas egenkontroll, vilket kan utgöra en risk för skatteuppbörden. De tillstånd som har beviljats åt nyckel- och kompanjonskunder och anslutning till programmen får inte innebära att utvärderingen av behovet att kontrollera kunderna och av riskerna minskar.

Vid tidpunkten för revisionen pågick vid Tullen en organisationsomläggning, med vilken bl.a. förstärks Tullens bekämpning av den grå ekonomin. I reformen utgör den grå ekonomin en verksamhet inom företagskontrollerna, och den ges ökade personalresurser med stöd av ett tilläggsanslag som har beviljats Tullen för bekämpningen av den grå ekonomin. I organisationsomläggningen, som trädde i kraft i början av år 2013, och i en redan tidigare genomförd organisationsomläggning, där brottsbekämpningen organiserades som riksomfattande, syns Tullens kraftiga satsningar på bekämpningen av den grå ekonomin.

Den övervaknings- och kontrollverksamhet som Tullen bedriver sker både i realtid och i efterhand. Vid landets gränser övervakas i realtid fordons-, passagerar- och varutrafiken samt kontrolleras riktigheten för de förhandsdeklarationer som berör importen. Tullen utför dessutom kontroller av företag, varor och lager samt kontrollerar de olika kundgruppernas tillstånd och status. Kontrollerna baserar sig på en årlig kontrollplan som bygger på en riskanalys. Tullen analyserar riskerna i olika verksamheter mycket täckande och mångsidigt och utvecklar kontinuerligt sin riskanalysverksamhet. Att riskanalysverksamheten har organiserats riksomfattande och riskanalysverksamheten har fått ökade resurser stöder bekämpningen av den grå ekonomin.

I de av finansministeriet för tullverket år 2011 uppställda funktionella resultatmålen på uppgiftsområdena fiskala uppgifter, utrikeshandel och skydd av samhället nämndes inte bekämpningen av den grå ekonomin, men en del av de mätare med vilka mäts hur målen har uppnåtts anknöt åtminstone indirekt till bekämpningen av den grå ekonomin. Tullen hade uppnått de för den uppställda målen delvis. I fråga om alla mål rapporterades utfallet inte, eller för mätaren hade inte uppställts något målsatt värde eller tillstånd, som utfallet hade kunnat jämföras med. De mätare som mäter hur resultatmålen har uppnåtts borde utformas så, att de målsatta värden som har uppställts för dem också kan följas upp och mätas. Om hur målen har realiserats borde också rapporteras i bokslutet.

Bekämpningen av den grå ekonomin genomsyrar hos Tullen hela organisationen. Tullen avvärjer grå ekonomi med förebyggande åtgärder och genom att bedriva övervakning både i realtid och i efterhand, riskanalysen är mångsidig och täckande, och den utvecklas kontinuerligt. Skatteresterna i tullens skatteuppbörd är avsevärt små jämfört med de skatter som uppbärs och har uppburits. I tullens verksamhet har uppmärksamhet ägnats åt att basverksamheterna är i skick, kunnandet är mångsidigt och av god kvalitet, och resurstilldelningen är tillräcklig. På basis av revisionen är förutsättningarna goda för Tullens bekämpning av den grå ekonomin.

# 1 Johdanto

Suomen EU-jäsenyyden myötä tullirajat poistuivat EU:n jäsenvaltioiden välisestä kaupasta. Tulli valvoo EU:n ulkorajat ylittävää tuontia ja vientiä ja toimii siten osana EU:n tullivalvontaa. Tulli kantaa EU:n ulkopuolisten maiden kanssa käytävässä kaupassa tullit, tuontimaksut ja arvonlisäverot. Tulli huolehtii myös valmisteverotuksesta, jota kannetaan muun muassa nestemäisistä polttoaineista, sähköstä, kivihiilestä, maakaasusta, virvoitusjuomista, alkoholista ja tupakkatuotteista. Muita Tullin kantamia veroja ja maksuja ovat esimerkiksi autovero, jäte- ja juomapakkausverot sekä väylä- ja öljyjättemaksut. Tulli kantaa myös sellaisia maksuja, jotka se tilittää muille viranomaisille. Näitä ovat muun muassa huoltovarmuus- ja öljysuojamaksu. Tullit tilitetään EU:lle, ja se maksaa niistä Suomelle kanto-palkkion.

Suomen valtion verotulot olivat vuonna 2011 noin 36,3 miljardia euroa. Tullin kokonaisveronkanto vuonna 2011 oli noin 10,5 miljardia euroa, josta suoraan valtiolle tuloutettava osuus oli 10,3 miljardia euroa. Tulli kantoi siten Suomen valtion verotuloista lähes kolmanneksen. Tullin muille viranomaisille tilitettävä kanto oli noin 0,2 miljardia euroa.<sup>1</sup>

Vallitsevan veropolitiikan perustavoitteita ovat laaja veropohja, matalat veroasteet sekä selkeä ja oikeudenmukainen verojärjestelmä. Harmaa talous muodostaa näiden tavoitteiden kannalta merkittävän riskin. Harmaa talous on haitallista, koska valtio menettää verotuloja, ja se taas vaikeuttaa merkittävästi valtiontalouden kestävyysvajeen kattamista. Harmaa talous aiheuttaa taloudelliseen toimintaan myös paljon muita negatiivisia lieveilmiöitä (esim. kilpailun vääristymistä, pimeän työvoiman puutteellisia työehtoja, kuluttajansuojan puuttumista ja muuta rikollista toimintaa). Veronmaksajien luottamus verovalvonnan tehokkuuteen ja verojärjestelmän oikeudenmukaisuuteen saattaa heiketä, jos harmaata taloutta ei saada kuriin.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämän selvityksen<sup>2</sup> mukaan verotarkastuksiin perustuvalla laskentamenetelmällä Suomen harmaan talouden laajuus olisi vuonna 2008 ollut 10–14 miljardia euroa. Se vastaa 5,5–7,5 prosenttia bruttokansantuotteesta, mikä tarkoittaa 4–6 miljardin

---

<sup>1</sup> *Valtion tilinpäätös 2011. Osa III, s. 15.*

*Tullin vuosikertomus 2011.*

<sup>2</sup> *Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010.*

euron vuosittaisia verojen ja maksujen tappioita. Eduskunta hyväksyi selvityksestä antamassaan mietinnössä<sup>3</sup> tarkastusvaliokunnan ehdottaman 25-kohtaisen ohjelman harmaan talouden torjumiseksi.

Harmaan talouden torjunta on myös yksi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman kärkihankkeista. Hallitus ilmoittaa toimivansa päämäärätietoisesti harmaata taloutta vastaan osana julkisen talouden kestävyysvajeen kattamista. Hallitus muun muassa vie eteenpäin tarkastusvaliokunnan toimenpide-esityksiä ja valmistelee kuudennen talousrikollisuuden torjuntaohjelman. Hallitus nimittää harmaan talouden torjunnan poikkihallinnollisen ministerityöryhmän, ja ohjelman toteuttamiseen varataan riittävät resurssit.<sup>4</sup> Kuudes toimintaohjelma valmistui 19.1.2012.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> *Harmaan talouden katvealueet (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous). TrVM 9/20120 vp.*

<sup>4</sup> *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011.*

<sup>5</sup> *Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012–2015. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012.*

## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

#### 2.1.1 Harmaan talouden käsite

Harmaa talous on ilmiönä epämääräinen, ja sille on useita eri määritelmiä. Usein sillä tarkoitetaan sellaista muuten laillista liike- tai yritystoimintaa, josta ei suoriteta lakisääteisiä maksuja tai veroja. Tarkastusvaliokunnan tilaaman selvityksen<sup>6</sup> mukaan käsitettä käytetään sekä kansantaloudellisessa että fiskaalisessa merkityksessä. Kansantaloudellisessa merkityksessä harmaalla taloudella tarkoitetaan sellaista taloudellisesti tuotannollista toimintaa, joka ei sisälly kansantalouden tilinpitoon ja jää pois bruttokansantuotelaskelmista. Fiskaalisessa merkityksessä käytetty harmaan talouden käsite on osittain kansantaloudellista käsitettä laajempi ja osittain sitä suppeampi. Fiskaalisen harmaan talouden määritelmä on kansantaloudellista määritelmää laajempi siinä mielessä, että esimerkiksi salatut pääomatulot kuuluvat fiskaaliseen harmaaseen talouteen. Sen ulkopuolelle jää taas muun muassa laitton eli musta talous, joten näiltä osin fiskaalisen harmaan talouden määritelmä on suppeampi kuin vastaava kansantaloudellinen määritelmä. Fiskaalinen harmaa talous kattaa suuremman alueen kuin kansantaloudellinen harmaa talous, ja sitä on vaikeampi mitata epäsuorin menetelmin kuin kansantalouden tilinpidon ulkopuolelle jäävää tuotannollista toimintaa. Kansantaloudellisena käsitteenä harmaata taloutta mitataan usein kansantuotelaskelmista puuttuvana tuotantona. Fiskaalisessa merkityksessä harmaata taloutta mitataan verotuksen ulkopuolelle jätettyjen veronalaisten tulojen määrällä.

Valtiovarainministeriön harmaan talouden selvitystyöryhmä määritteli keväällä 1995 harmaan talouden sinänsä lailliseksi toiminnaksi, josta ei kuitenkaan ole suoritettu lakisääteisiä veroja ja maksuja sen vuoksi, että toiminta tai tulonmuodostus on tapahtunut viranomaisilta salassa tai siitä on annettu väärää tai puutteellista tietoa<sup>7</sup>. EU laskee harmaaseen talouteen myös laittoman kaupan, kuten huumekaupan.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010.

<sup>7</sup> Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010.

<sup>8</sup> Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa harmaaksi taloudeksi on määritelty organisaation sellainen toiminta, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteetoman palautuksen saamiseksi.

Tullin kannalta harmaassa taloudessa on kyse kaikesta sellaisesta kansainväliseen kauppaan liittyvästä elinkeinotoiminnasta, jossa jätetään noudattamatta lakeja ja määräyksiä taloudellisten etujen saavuttamiseksi – tyypillisesti laistamalla veroja ja maksuja<sup>9</sup>.

Harmaa talous kuuluu Suomessa talousrikostutkinnan piiriin. Tullilaitoksen toimivalta talousrikosten esitutkinnassa rajoittuu tullilain (1466/1994) mukaisiin tullirikoksiin, joita ovat muun muassa tuontiin ja vientiin liittyvät huume- ja talousrikokset. Tulli tutkii talousrikoksina sellaiset tapaukset, joissa on kyse tullin valvonnan ja veronkannon alaan liittyvän lainsäädännön rikkomisesta. Tutkituissa tapauksissa päärikoksena on yleensä veropetos ja usein liitännäisrikoksina väärennys ja kirjanpitorikos. Tullissa talousrikoksiksi on luettu myös valmisteverollisten tuotteiden salakuljetustyyppinen rikollisuus (lähinnä alkoholi ja savukkeet), vaikka se ei olisikaan liiketoimintaa.<sup>10</sup>

### 2.1.2 Tullin toimintaa koskeva lainsäädäntö

Suomen liittyminen EU:iin merkitsi sitä, että kansallinen tullilainsäädäntö korvautui suurimmalta osin yhteisön tullilainsäädännöllä. Kansallisesti säädetään niistä asioista, joihin EU:lle ei ole annettu toimivaltaa liittymissopimuksissa eikä niiden täydennys- ja muutossopimuksissa. EU:n jäsenvaltiot noudattavat yhteistä tullitariffia ja yhteisiä määräyksiä kaupan käynnissä kolmansien maiden kanssa.<sup>11</sup> Yhteisötavarat liikkuvat vapaasti jäsenvaltioiden välillä, eikä niihin kohdisteta tullimuodollisuuksia. Yhteisestä tullitariffista löytyvät tiedot muun muassa yhteisestä tullitasosta kolmansiin maihin nähden.

Keskeisintä EU-tullilainsäädäntöä ovat seuraavat:

---

*työryhmämuistioita 1/99.*

<sup>9</sup> *Tulliviesti 2/2011.*

<sup>10</sup> *Talousrikollisuuden tilannekuva 1/2011. Poliisin tietoon tullut talousrikollisuus. Talousrikosten esikäsittely-yksikkö. Poliisihallituksen hanke 490071.*

<sup>11</sup> *Kolmansilla mailla tarkoitetaan kaikkia niitä maita, jotka eivät ole EU:n jäsenvaltioita.*



- Neuvoston asetus (ETY) N:o 2913/92 yhteisön tullikoodeksista<sup>12</sup>
- Komission asetus (ETY) N:o 2454/93 tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä
- Neuvoston asetus (ETY) N:o 1186/2009 yhteisön tullittomuusjärjestelmän luomisesta.

Näissä asetuksissa määritellään yhteisötasolla tullitoiminnan säännöt sekä eri toimijoiden oikeudet ja velvollisuudet. EU-tullilainsäädäntöä sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa. Mikäli kansallinen tullilainsäädäntö on ristiriidassa EU:n tullilainsäädännön kanssa, sovelletaan EU:n tullilainsäädäntöä.

Keskeisintä kansallista tullilainsäädäntöä ovat seuraavat:

- tullilaki (1466/1994)
- tulliasetus (1543/1994)
- laki tullilaitoksesta (228/1991), kumottu lailla Tullin hallinnosta (960/2012)
- valtioneuvoston asetus tullilaitoksesta (205/2008).

Kansallisissa säädöksissä säädetään muun muassa Tullista valtiovarainministeriön alaisena vero- ja valvontaviranomaisena, Tullin toimivaltuuksista ja niistä tullitoimintaan liittyvistä seikoista, joissa päätäntävalta on pyydetty kansallisella tasolla myös EU-jäsenyyden aikana.

Tullirikoksista ja niiden selvittämisestä on säädetty tullilain (1466/1994) 42–47 §:ssä. Rangaistuksista tullin lainvastaisesta välttämisestä tai sen yrittämisestä säädetään rikoslain (399/1889) 29 luvun 1–3 §:ssä (muut. 769/1990 ja 1228/1997) ja tulliselvitysrikoksista rikoslain 46 luvun 7–9 §:ssä (muut. 425/2009).

Tullin keräämistä eri veromuodoista ja muista maksuista on säädetty erikseen.

### 2.1.3 Tullilaitoksen organisaatio

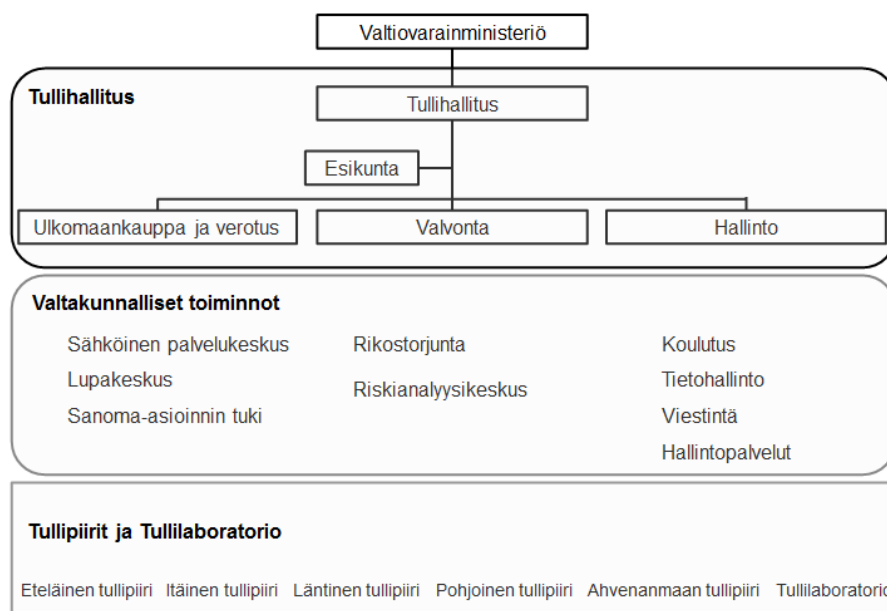
Tarkastusajankohtana oli menossa tullilaitoksen organisaatiouudistus, ja sitä koskevat lait tulivat voimaan vuoden 2013 alusta. Tässä luvussa käsi-

---

<sup>12</sup> Koodeksi korvataan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 450/2008 yhteisön tullikoodeksista (uudistettu tullikoodeksi). Tarvittavia täytäntöönpanosäännöksiä on sovellettava viimeistään 24. kesäkuuta 2013 (aikaisintaan 24.6.2009). Ennen uudistetun tullikoodeksin täytäntöönpanoa sovelletaan koodeksia, joka on annettu neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2913/92.

tellään ensin tarkastuksen aikaista Tullilaitoksen organisaatiota ja jäljempänä kuvataan vuoden 2013 alusta voimaan tullutta organisaatiota. Tarkastusajankohtana oli tullitoimintaa varten valtiovarainministeriön alainen tullilaitos, jossa oli keskushallintoa varten Tullihallitus sekä sen alaisina Tullilaboratorio ja aluehallintoa varten viisi tullipiiriä: Eteläinen, Itäinen, Läntinen, Pohjoinen sekä Ahvenanmaan tullipiiri. Tullipiireistä ja niiden virka-alueista sekä valtakunnan maarajalla sijaitsevista tullitoimipaikoista päätti valtioneuvosto, ja se myös nimitti tullilaitosta johtavan pääjohtajan. Muista tullitoimipaikoista päätti Tullihallitus.<sup>13</sup>

Tullihallituksessa oli esikunta ja kolme osastoa: ulkomaankauppa- ja verotusosasto, valvontaosasto sekä hallinto-osasto. Ulkomaankauppa- ja verotusosastoon kuuluivat muun muassa veronkanto- ja luotonhallintayksikkö, tullausyksikkö, autoverotusyksikkö sekä valmisteverotusyksikkö. Valvontaosastoon kuuluivat tarkastus- ja rikostorjuntayksiköt.<sup>14</sup>



**KUVIO 1. Tullilaitoksen organisaatio 1.1.2012<sup>15</sup>.**

<sup>13</sup> Laki tullilaitoksesta (228/1991) 1 §, valtioneuvoston asetus tullilaitoksesta (205/2008) 1 § ja 4 §:n 1 momentti.

<sup>14</sup> Tullilaitoksen organisaatio 1.1.2012.

<sup>15</sup> Tullin vuosikertomus 2011.

Pääjohtaja vastasi tullilaitoksen toiminnan ja talouden asianmukaisesta järjestämisestä ja tuloksellisuudesta, tulostavoitteiden saavuttamisesta sekä laitoksen toimintaa ja taloutta koskevasta raportoinnista. Lisäksi pääjohtaja muun muassa päätti tullilaitoksen yleisistä toimintalinjoista sekä toimintaa ja taloutta koskevista yksityiskohtaisista tulostavoitteista valtiovarainministeriön vahvistamien tulostavoitteiden puitteissa, tullilaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelmasta, talousarvioehdotuksesta, Tullihallituksen määräysvaltaan kuuluvista tullitoimipaikoista ja muista tullilaitoksen kannalta laajakantoisista ja periaatteellisesti merkittävistä asioista.<sup>16</sup>

Pääjohtaja nimitti laboratorionjohtajan ja johtajat sekä tullipiirien hallinto-, verotus-, tarkastus- ja rikostorjuntapäälliköt tai vastaavat päälliköt.<sup>17</sup> Tullihallituksen tulosyksikön, Tullilaboratorion ja tullipiirien päälliköt vastasivat pääjohtajalle johtamilleen yksikölle asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta ja siitä, että heidän johtamaansa toimintaa hoidetaan asianmukaisesti ja tuloksellisesti.<sup>18</sup>

Tullissa työskenteli vuoden 2011 lopussa yhteensä 2 370 henkilöä. Todellisia työpanoksia mittaava henkilötyövuosimäärä oli 2 279, ja se aleni edellisestä vuodesta 1,8 prosenttia. Toimintakertomuksen mukaan henkilötyövuosia oli ylitöiden tms. kanssa 2 259.<sup>19</sup>

### *Organisaatiouudistus*

Tarkastusajankohtana oli menossa tullilaitoksen organisaatiouudistus, ja sitä koskevat lait tulevat voimaan vuoden 2013 alusta.<sup>20</sup> Edellä kuvattu kaksiportainen organisaatio muutetaan siten, että Tullihallituksesta, sen alaisista viidestä tullipiiristä ja Tullilaboratoriosta muodostetaan valtiovarainministeriön hallinnonalalle Tulli-niminen viranomainen, jonka toimialueena on koko maa. Tullin tehtäviä ei muuteta.<sup>21</sup>

Asian valmistelu käynnistyi Tullihallituksen sisäisenä valmistelutyönä.<sup>22</sup> Tullissa alettiin vuonna 2008 tehdä resurssikartoitusta henkilöresurssien määrään, laatuun ja kohdentamiseen liittyvien haasteiden hallitsemiseksi.

---

<sup>16</sup> Valtioneuvoston asetus tullilaitoksesta (205/2008) 8 §:n 1 ja 2 momentit.

<sup>17</sup> Valtioneuvoston asetus tullilaitoksesta (205/2008) 4 §:n 2 momentti.

<sup>18</sup> Valtioneuvoston asetus tullilaitoksesta (205/2008) 9 §.

<sup>19</sup> Tullilaitoksen tilinpäätös vuodelta 2011.

<sup>20</sup> Laki Tullin hallinnosta (960/2012).

<sup>21</sup> HE 145/2012 vp. hallituksen esitys laiksi Tullin hallinnosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

<sup>22</sup> HE 145/2012 vp. hallituksen esitys laiksi Tullin hallinnosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Kartoitusta jatkettiin vuonna 2009, jolloin selvitettiin tarkemmin Tullin tehtäviä, toimintamalleja ja organisaatiota vastaisuudessa. Selvityksen tuloksena esitettiin sellaista organisaatorakennetta, jossa luovutaan piiritasoisesta väliportaasta. Tätä perusteltiin sillä, että viime vuosina tullipiirien merkitys on kaventunut. Tämä on johtunut valtakunnallisten piirirajat ylittävien toimintojen ja erityisesti sähköisen asioinnin ja kohdehakuksen valvonnan kehittymisestä. Kehityksen seurauksena myöskään tavoitteet, toimintatavat ja resurssien mitoitus eivät enää määräydy piirirajojen mukaisesti. Organisaatiouudistuksella pyritään käyttämään ja kohdistamaan niukkoja voimavaroja valtakunnallisesti priorisoitujen tarpeiden mukaisesti aiempaa joustavammin.<sup>23</sup>

Organisaatiouudistuksen jälkeen on tullilaitoksen sijasta valtiovarainministeriön alaisena tullilainsäädäntöä toimeenpanevana virastona Tulliniminen viranomainen. Tullia johtaa pääjohtaja. Tullissa on yksiköitä, joista ja joiden pääasiallisista tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella; asetus toimii samalla myös poliittisen ohjauksen välineenä.<sup>24</sup>

Uudistuksen jälkeen Tullissa on sen päätehtäviä varten kolme yksikköä: ulkomaankauppa- ja verotusosasto, valvontaosasto ja toimipaikkaosasto. Ulkomaankauppa- ja verotusosaston suorittamat esimerkiksi tulliselvitys- ja verotustehtävät ovat organisoidut valtakunnallisesti toimiviin ja johdettaviin toimintayksiköihin. Vastaavasti organisoidaan valvontaosasto siten, että valtakunnallisina toimintayksikköinä ovat yritystarkastus, riskianalyysi ja rikostorjunta. Lisäksi valvontaosasto ohjaa Tullin valvontatehtäviä.<sup>25</sup> Ulkomaankauppa- ja verotusosaston, valvontaosaston ja toimipaikkaosaston lisäksi Tulliin kuuluvat hallinto-osasto ja Tullilaboratorio, joka on Tullin valvonta- ja verotustehtäviä tukeva asiantuntijayksikkö, ja lisäksi sillä on erillisiä laboratorio- ja tutkimustehtäviä.<sup>26</sup>

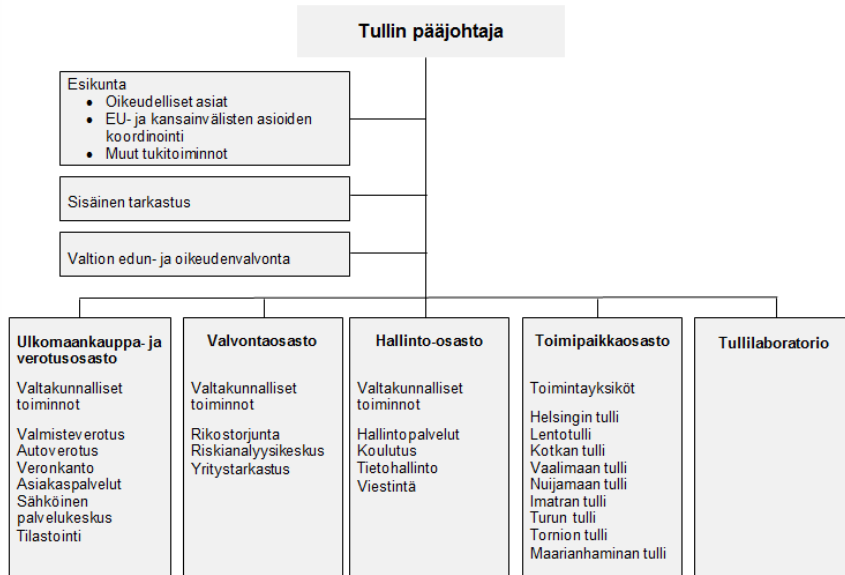
---

<sup>23</sup> *Tullin toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2012–2015.*

<sup>24</sup> *HE 145/2012 vp. hallituksen esitys laiksi Tullin hallinnosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.*

<sup>25</sup> *HE 145/2012 vp. hallituksen esitys laiksi Tullin hallinnosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.*

<sup>26</sup> *Tulliviesti 3–4/2012.*



**KUVIO 2. Tullilaitoksen organisaatio 1.1.2013<sup>27</sup>.**

Uudistuksen myötä arvioidaan muun muassa, että ehdotetut toimet mahdollistavat tehtävien uudelleenjärjestelyt valtakunnallisesti ja alueellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla siten, että tehtäviä kootaan ja keskitetään sekä rakenteita kevennetään. Uuden organisaation arvioidaan tukevan Tullin perustehtävien hoitamista, asiakkaiden tarpeisiin vastaamista sekä valtionhallinnon kehittämishankkeiden toteuttamista. Hallinnollisen rakenteen arvioidaan kevenevän. Tämän ansiosta on mahdollista kohdentaa resurssit joustavammin tavoitteiden painopisteiden mukaan. Esityksen mukaan tämä mahdollistaa taloudellisemman ja kustannustehokkaamman toiminnan.<sup>28</sup>

Organisaatiouudistus oli tarkastusajankohtana kesken, ja se tulee voimaan 1.1.2013, joten sen vaikutuksia Tullin toimintaan harmaan talouden torjunnassa ei tarkastuksessa pystytty arvioimaan.

<sup>27</sup> *Tulliviesti 3–4/2012.*

<sup>28</sup> *HE 145/2012 vp. hallituksen esitys laiksi Tullin hallinnosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.*

#### 2.1.4 Tullin tehtävät

Tullilaitoksesta annetun lain mukaan Tullilaitos vastaa maahan tuotavien ja maasta vietävien tavaroiden ja ulkomaanliikenteen tullivalvonnasta ja muista tullitoimenpiteistä sekä tulli- ja valmisteverotuksesta sen mukaan, kuin niistä erikseen säädetään. Tullilaitos huolehtii ulkomaankaupan tilastoinnista sekä muusta toimialaansa liittyvästä tilastoinnista ja ulkomaankaupan palvelutoiminnasta sekä suorittaa muut laitokselle soveltuvat tehtävät, jotka sille asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä annetaan. Valtiovarainministeriö voi asettaa laitokselle erityisiä tulos- ja kehittämistavoitteita sekä antaa sille selvitys-, kokeilu-, seuranta- ja suunnittelutehtäviä.<sup>29</sup>

Tulli valvoo laillisia ja paljastaa laittomia tavaravirtoja sekä kohdistaa niihin kansallisten ja kansainvälisten säädösten edellyttämiä toimenpiteitä. Tulli valvoo, että kaikki tuonti- ja vientitavarat ilmoitetaan sille ja tulliselvitetään asianmukaisesti (tullivarmuus). Kaupallisessa tavaraliikenteessä Tullin valvonnalliset toimenpiteet liittyvät myös niihin tilanteisiin, joissa muut kuin yhteisötavarat ovat tullialueella verottamattomina. Nämä tavarat voivat olla varastoituja (vapaa- tai tullivarastossa) tai tullialueella väliaikaisesti (väliaikaisesti maahantuodut tai sisäisen jalostuksen tullimenetelyssä olevat). Näihin tavarihin kohdistettavilla valvonnallisilla toimenpiteillä varmistetaan joko tavaroiden jälleenvienti tai verotus, mikäli tavarat jäävät pysyvästi tullialueelle. Tullin tehtävänä on myös valvoa sitä, että maahantuotavaan tavaraan mahdollisesti liittyviä rajoituksia noudatetaan.

Tulliselvitystehtävät liittyvät tavarantoiminnan tulevan käytön ja siitä johtuvien mahdollisten tuonnin rajoitusten selvittämiseen. Kun tavaralle osoitetaan tulliselvitysmuoto, selvitetään samalla, pitääkö tavarasta kantaa tullia ja muita veroja. Tullilaitos kantaa tullit, tehtäväalueelleen kuuluvat verot ja muut maksut. Lisäksi Tulli huolehtii ulkomaankaupan sujuvuudesta ja yleisestä turvallisuudesta siten, että se torjuu laitonta tuontia ja vientiä sekä muuta ulkomaankauppaan ja -liikenteeseen liittyvää rikollisuutta. Lisäksi tullilaitos turvaa osaltaan EU:n ulkomaankaupan ja sisämarkkinoiden häiriöttömän toiminnan: se huolehtii kansallisista ja unionin elinkeinoelämän eduista ja tietotarpeista samoin kuin kauppa-, kilpailu- ja maatalouspoliittisten velvoitteiden toimeenpanosta.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> *Laki tullilaitoksesta (228/1991, muut. 1467/2004) 2 §.*

<sup>30</sup> *Valtion talousarvio vuodelle 2011 sekä valtiovarainministeriön ja tullilaitoksen välinen tulostavoiteasiakirja vuodelle 2010 (TH 19/930/10).*

Tulli vastaa myös alkuperäsääntöjen soveltamisesta ja Suomen vientituotteiden alkuperätodistusten vahvistamisesta. Lisäksi Tulli huolehtii Ahvenanmaan verorajasta johtuvasta arvonnisäverotuksesta.

Valtiovarainministeriön hallinnonalan tehtävien lisäksi tullilaitos toimeenpanee myös monien muidenkin ministeriöiden toimialan lainsäädäntöä. Lähinnä se koskee terveyden ja turvallisuuden turvaamista. Kyseisiä valvontatehtäviä tullilaitokselle tulee työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, sisäasiainministeriön, ulkoasiainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, ympäristöministeriön sekä puolustusministeriön hallinnonaloilta. Sisäasiainministeriön hallinnonalalta tullilaitos on yhteistyössä sisäisen turvallisuuden turvaamisessa poliisin ja rajavartiolaitoksen (PTR-viranomaisyhteistyö<sup>31</sup>), sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla Säteilyturvakeskuksen sekä oikeusministeriön hallinnonalalla syyttäjälaitoksen kanssa.<sup>32</sup> PTR- ja muu yhteistyö on erityisen tärkeää myös harmaan talouden torjunnassa. Yhteistyö on näkynyt myös syksyllä 2011 käynnistyneessä kampanjassa Harmaa talous – musta tulevaisuus.<sup>33</sup>

## 2.1.5 Tullia koskevia merkittäviä uudistus- ja kehittämishankkeita

### *Veto-työryhmä*

Valtiovarainministeriö asetti 26.11.2008 Ajoneuvohallintokeskuksen, Tullin ja Verohallinnon verotustoimintoja selvittävän työryhmän (jäljempänä myös Veto-työryhmä). Sen tarkoituksena oli kartoittaa eri vaihtoehtoja verotuksen uudelleen järjestämiseksi, hallinnon tehostamiseksi sekä toiminnan vaikuttavuuden parantamiseksi. Hankkeen tarkoituksena oli tarkastella eri vaihtoehtojen, kuten virastojen verotustehtävien keskittämisen, hyötyjä ja haittoja sekä etsiä virastojen verotustoimintojen mahdollisilla ra-

---

<sup>31</sup> PTR-yhteistoiminta tarkoittaa rikostorjuntaan, valvontatoimintaan tai kansainväliseen yhteistyöhön liittyvän toimenpiteen suorittamista toisen PTR-viranomaisen puolesta tai apuna tämän tehtäväalueella sekä toimimista yhteistyössä PTR-viranomaisten yhteisellä tehtäväalueella.

<sup>32</sup> HE 145/2012 vp. hallituksen esitys laiksi Tullin hallinnosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

<sup>33</sup> <http://www.mustatulevaisuus.fi/>.

kenneudistuksilla keinoja tehostaa toimintaa ja parantaa tuottavuutta. Työryhmä luovutti mietintönsä valtiovarainministeriölle 29.1.2010.<sup>34</sup>

Työryhmä ehdotti muun muassa, että tuonnin arvonlisäveroasiat, valmisteverotus ja Tullin hoitama autoverotus siirretään Verohallintoon. Käytännössä tämä siis tarkoittaisi suurinta osaa Tullin harjoittamasta veronkannosta. Työryhmän mukaan suurin taloudellinen ja muu hyöty saadaan, jos Tullin hoitamat verotusasiat siirretään Verohallintoon, sillä siellä hoidetaan jo nyt samankaltaisia tehtäviä. Keskittämällä tehostettaisiin mahdollisuuksia kehittää verotustointia nykyistä laaja-alaisemmin ja yhtenäisemmin sekä voitaisiin karsia päällekkäisiä toimintoja. Verotuksen järjestelmissä ei myöskään tarvitsisi ottaa huomioon EU:n usein varsin monimutkaisten tullijärjestelmien ratkaisuja, mikä jo sinänsä yksinkertaistaisi verotusmenettelyjä. Ratkaisulla pystyttäisiin hyödyntämään myös verotuksen erityisosaamista.

Työryhmä katsoi myös, että ehdotetussa ratkaisussa Tulli voisi keskittyä omaan tulliosaamiseensa tilanteessa, jossa EU pyrkii voimakkaasti yhdenmukaistamaan tulliviranomaisten toimintatapoja esimerkiksi EU:n laajuisessa, tullilaitosten välisessä sähköisessä tiedon välityksessä. Lisäksi Tulli voisi keskittää voimiaan EU:n kauppapoliittisiin toimeenpanotehtäviin, jotka jäisivät niihin erikoistuneen viranomaisen vastuulle, sekä tulliviranomaisen rooliin turvallisuuskysymyksissä.

Mietinnön mukaan järjestelyllä keskitettäisiin asiointi eri verolajeja koskevissa asioissa yhdelle viranomaiselle, verotarkastuksissa saavutettaisiin synergiaetuja ja mahdollisuudet kaikki verolajit kattavaan riskianalyyysiin ja tarkastusten kohdistamiseen parantuisivat.

Valtiovarainministeriö pyysi 29.1.2010 lausuntoja Verohallinnon, Tullin ja Ajoneuvohallintokeskuksen verotustoimintoja selvittäneen työryhmän muistiosta.<sup>35</sup>

Tullihallitus oli pääosin kriittinen esitettyjä muutosehdotuksia kohtaan. Tullihallitus totesi muun muassa, että Tullin hoitama tavaroihin kohdistuva verotus on reaaliaikaista, kun taas Verohallinnon hoitama tulo- ym. verotus on kausipohjaista ja jälkikäteistä. Tulli huomautti myös, että valmisteverotus on tyypillistä tavarantoiminnan verottamista, joka edellyttää tavarantoiminnan tuntemusta, luokittelua ja todentamista. Kolmansien maiden tuonnin arvonlisäveron määrittäminen ja kanto tapahtuvat kiinteänä osana tavaroiden tullaus-

---

<sup>34</sup> *Veto-työryhmä. Verohallinnon, Tullin ja Ajoneuvohallintokeskuksen verotustoimintoja selvittävän työryhmän muistio. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2010.*

<sup>35</sup> *Yhteenveto VETO-työryhmän muistiosta valtiovarainministeriölle annetuista lausunnoista. Valtiovarainministeriön muistio 19.3.2010. VM/192:00/2008.*



ta, eikä se siten vaadi paljoa lisäresursseja. Tullin mukaan prosessin erotamisella tullauksesta aiheutettaisiin lisärasite yrityksille, koska ne joutuisivat maahantuonnissa asioimaan kahden viranomaisen kanssa.

Tulli painotti sitä, että uusien autojen verotuksen tuotto on noin 90 prosenttia koko autoveron tuotosta mutta uusien autojen verotus sitoo vain noin 10 henkilötyövuotta. Käytettyjen autojen verotus on ongelmallista, mikä johtuu lainsäädännön monimutkaisuudesta ja niistä päätöspäätösten muutoksista, jotka liittyvät EU-säädösten ja kansallisen autoverolainsäädännön yhdenmukaisuuden ongelmiin. Tullin mukaan nämä vaikeudet säilyvät riippumatta siitä, mikä taho autoverotuksen hoitaa.

Tulli huomautti myös, että sen tavaraverotusta koskeva tärkeä ominaispiirre on vakuusjärjestelmä. Tullin keräämät verosaamiset on aina turvattu asianmukaisella riskiperusteisella vakuudella. Tullin mukaan tämän vuoksi Tullin perimien verojen verojäämät ovat hyvin pieniä verrattuna Verohallintoon, sillä siellä vastaavanlaista menettelyä ei ole käytössä.

Lopuksi Tulli totesi, että vero- ja tullihallintojen välistä työnjakoa ja yhteistyötä on joka tapauksessa tarpeen kehittää. Suurin tuottavuuden kasvu on Tullin mukaan saavutettavissa siten, että tiivistetään näiden viranomaisten välistä tietojärjestelmäyhteistyötä.

Verohallitus kannatti työryhmän ehdottamien verotustehtävien siirtämistä Tullista Verohallintoon. Verohallinnon näkemyksen mukaan siirto on sekä asiakasnäkökulmasta että hallinnollisesti paras vaihtoehto. Verovelvollisen kaikkien veroasioiden hoitaminen yhdessä viranomaisessa takaa paremman kokonaiskuvan asiakkaasta sekä tarvittavista valvontatoimenpiteistä, ja kaikkien verolajien verotarkastus voidaan hoitaa samalla tarkastuksella.

Verohallitus totesi myös, että kaikki Tullin asiakkaat ovat jo nykyisin Verohallinnon asiakkaita. Verohallinnolla on Tullia kattavammat asiakastiedot, ja niitä on jo käytetty hyväksi tiettyjen Tullille kuuluvien veronpaltustusten maksamisessa. Verotilimenettely helpottaa verovelvollisen asiointitarvetta veroviranomaisessa ja vähentää edestakaista rahaliikennettä. Asiointitarpeen väheneminen johtaa säästöihin muun muassa hallinnon henkilöstökuluissa. Verotilin käyttö Tullista käsin ei toisi samoja hyötyjä, ja tietojen siirto edellyttäisi erillisten tietojärjestelmien rakentamista.

Liikenne- ja viestintäministeriö piti työryhmän ehdotusta pääosin toteuttamiskelpoisena. Sisäasiainministeriö totesi muun muassa, että tullin rikostutkinnan eriyttäminen nykyistä laajemmin verorikostutkintaan ei ole tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista.

Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi kannatti autoverotusmenettelyn kehittämistä koskevaa työryhmän ehdotusta. Trafi vastusti autoverotuksen ja polttoainemaksun siirtämistä Verohallinnolle ja kannatti autoverotuksen siirtämistä itselleen.

Poliisihallitus ei yhtynyt työryhmän ehdotukseen siitä, että Tullin rikos-  
torjunnan vastuu laajenisi jatkossa myös Verohallinnon vastuulla olevan  
verotuksen verorikoksiin.

Ålands landskapsregering katsoi, että viranomaistoimintojen yhdistämi-  
sellä voi olla myönteisiä vaikutuksia, jos se johtaa palvelutason ja tehok-  
kuuden parantumiseen sekä kustannussäästöihin. Ålands landskapsrege-  
ring korosti korkeaa ruotsinkielisten palveluiden tasoa.

Myös eri henkilöstöjärjestöt antoivat lausuntonsa työryhmän esityksistä.  
Ajoneuvohallinnon henkilökuntayhdistys AHY ry. vastusti verotustehtä-  
vien siirtämistä pois Liikenteen turvallisuusvirastolta. Julkisten ja hyvin-  
vointialojen liitto JHL katsoi, että työryhmän raportissa esitetyt tavoitteet  
toteutetaan parhaiten nykyisen työnjaon puitteissa kehittämällä Tullin ja  
Verohallinnon yhteistyötä. Palkansaajajärjestö Pardia pyysi valtiovarain-  
ministeriötä selvittämään, miten se valvoo omalta osaltaan yhteistoimin-  
tamenettelyn noudattamista koko valtionhallintoa tai valtiovarainministe-  
riön hallinnonalaa koskevien asioiden valmistelussa sekä miten ministeriö  
aikoo varmistaa muutoinkin henkilöstön osallistumismahdollisuudet hal-  
linnonalansa erilaisten hankkeiden valmistelussa.

STTK katsoi, että tuonnin arvonlisäverotus, valmisteverotus ja autove-  
rotus tulisi säilyttää Tullissa. Yksityiskohtien osalta STTK yhti Pardian  
sekä Tulliliitto ry:n ja Tullivirkamiesliitto ry:n lausuntoihin. Suomen  
Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry. katsoi, että tuottavuusohjelman  
toteuttaminen ei saa aiheuttaa verotulojen menetyksiä julkiselle taloudelle.

Tullin Akavalainen Yhdistys ry. totesi, että verotuksen ja valvonnan  
erottaminen toisistaan ei kasvattaisi tehokkuutta ja vaikuttavuutta vaan li-  
säisi päällekkäisiä toimintoja eri viranomaisissa. Tulliliitto ry. ja Tullivir-  
kamiesliitto ry. vastustivat yhteisessä lausunnossaan työryhmän ehdotusta.  
Verotustehtävien siirto johtaisi tariffiosaamisen ja kontrolliresurssien kah-  
dentamiseen sekä verojäämien kasvuun ja 100–300 miljoonan euron me-  
netyksiin.

Verovirkailijain Liitto ry. totesi, että jos verotus keskitetään Verohallin-  
toon, siirrettäviä verolajeja vastaava osaaminen ja tarvittavat resurssit on  
myös siirrettävä.

Lausunnon antaneista asiakaskuntaa edustavista järjestöistä useimmat  
(Autoalan keskusliitto, Autotuojat ry., Elinkeinoelämän keskusliitto, Elin-  
tarviketeollisuusliitto ry., Keskuskauppakamari, Suomen Huolintaliikkei-  
den liitto ry., Suomen Kaupan Liitto, Suomen Yrittäjät ry., Tupakkateolli-  
suusliitto ry.) kannattivat työryhmän esitystä. Energiateollisuusliitto ry.  
katsoi, että verotustoimintojen yhdistäminen antanee mahdollisuuden toi-  
mintojen kehittämiseen. Finanssialan Keskusliitolla ja MP-Kauppiaat  
ry:llä ei ollut huomauttamista muutosesityksiin.

Suomen Laivakauppiaitten Yhdistys ry. ei kannattanut muutosesitystä, ja Suomen Laivameklariliitto ry. katsoi, että verotuksen kehittäminen on mahdollista toteuttaa myös nykyisellä Tullin ja Verohallinnon välisellä työnjaolla. Suomen Varustamot ry:n mukaan valmisteverotus ja tuonnin arvonlisäverotus tulisi jatkossakin hoitaa Tullissa. Teknisen Kaupan ja Palveluiden yhdistys ry. totesi, että nykyiset ajoneuvoihin liittyvät prosessit Tullin ja Liikenteen turvallisuusviraston kanssa toimivat kohtuullisen hyvin eikä muutosta ole tarpeen tehdä muutoksen vuoksi.

Muista lausunnonantajista A-Katsastus Oy katsoi, että ajoneuvon käyttöönoton jälkeinen autoverotus tulisi säilyttää Liikenteen turvallisuusvirastolla. Hangon kaupunki totesi, että Tullin henkilöstön työssä valvonta, verotus ja Tullin muut tehtävät nivoutuvat yhdeksi kokonaisuudeksi. Verotustehtävien erottaminen Tullin tehtävistä ei merkittävästi vähennä Tullin työtä mutta lisää työtä Verohallinnossa. Tehtävien fyysinen erottaminen toisistaan hankaloittaa myös asiakkaiden asemaa, kun niiden on asioitava kahden eri viranomaisen kanssa. Hangon kaupungin työllisyystilanteen vuoksi autoverotukseen liittyvät tehtävät pitäisi säilyttää Hangossa ja keskittää Hankoon. Rovaniemen kaupunki esitti autoverotuksen siirtämistä Liikenteen turvallisuusviraston hoidettavaksi ja autoverotuksen alueellistamista Rovaniemelle.

Metsäteollisuus ry. ja Suomen Alkoholijuomakauppiasyhdistys ry. ilmoittivat, että niillä ei ole lausuttavaa asiassa. Lausuntoa eivät toimittaneet AKE:n akavalaiset, Autoliitto, K1-katsastajat Oy, Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry., Satamaoperaattorit ry., Yksityisten katsastus-toimipaikkojen liitto ja Öljy- ja kaasualan keskusliitto.

### *Veto 2 -työryhmä*

Valtiovarainministeriö asetti 14.4.2010 työryhmän laatimaan esikartoituksen Verohallinnon ja Tullin verotustoimintojen uudelleenjärjestelyistä ja tarvittavista lainsäädäntömuutoksista.<sup>36</sup>

Työryhmän selvityksen taustana oli Veto-työryhmän muistio ja siinä ehdotetut toimenpiteet Tullin kantamien autoveron, valmisteverojen ja maahantuonnin arvonlisäveron sekä Liikenteen turvallisuusviraston kantamien ajoneuvoveron, autoveron ja polttoainemaksun uudelleenjärjestelyistä. Veto 2 -työryhmän tavoitteena oli tarkastella niitä edellytyksiä ja muutoksia, joita maahantuonnin arvonlisäveron ja valmisteveron kantami-

---

<sup>36</sup> *Verohallinnon ja Tullin verotustoimintojen uudelleenjärjestelynä ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten esikartoitus perustuen Veto-työryhmän muistioon. Valtiovarainministeriön asettamispäätös VM064:00/2010 (14.4.2010).*

sen siirtäminen taloudellisesti tehokkaalla tavalla Verohallinnolle aiheuttaisi. Veto-työryhmän muistion lisäksi työn lähtökohtina olivat maahantuonnin arvonlisäveron ja valmisteveron kantamiseen liittyvien prosessien kuvaukset, prosesseihin liittyvät volyymit ja tietojärjestelmät sekä verotilimenettelyyn liittyvät prosessit ja niitä toteuttavat tietojärjestelmät.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää Tullin nykyinen valmisteveroprosessi, maahantuonnin arvonlisäveroprosessi ja niihin liittyvät volyymit. Tullin prosesseja tuli verrata Verohallinnon verotiliprosessiin. Vertailussa tuli analysoida muutostarpeet sekä verotiliin että valmiste- ja maahantuonnin arvonlisäveroprosesseihin, jos verotus hoidettaisiin verotilin ja muiden Verohallinnon käytössä olevien tietojärjestelmien avulla. Työryhmän tehtäviin ei kuulunut auto- ja ajoneuvoverotus eivätkä Tullin ja Verohallinnon mahdollisten tehtävien uudelleenorganisoinnista aiheutuvat henkilöstömenot.

Loppuraportin<sup>37</sup> yhteenvedossa todetaan, että maahantuonnin arvonlisäverotus on mahdollista toteuttaa Verohallinnon verotilimenettelyssä oma-aloitteisena verona. Menettelyn piirissä olisivat silloin kaikki alvelvolliset. Lainsäädännön ja tietojärjestelmien näkökulmasta tämän toteuttaminen olisi suoraviivaista. Tällöin olisi kuitenkin huomioitava oma-aloitteiseen ilmoittamiseen siirtymisen mahdollisesti aiheuttama riski väärinkäytöksille. Ehdotettu toimintamalli voi johtaa vuosittain miljooniin euroihin nouseviin verojäämiin. Menettelyn tietojärjestelmäkustannukset arvioitiin Verohallinnolle noin 1,2 miljoonaksi euroksi ja Tullille noin 0,4 miljoonaksi euroksi.

Raportissa todetaan myös, että valmisteverotus on mahdollista toimittaa Veto-työryhmän ehdotuksen mukaisesti mutta Verohallinnon tietojärjestelmiin liittyvät investoinnit olisivat huomattavia. Menettelyn tietojärjestelmäkustannukset arvioitiin Verohallinnolle 8–13 miljoonaksi euroksi ja Tullille noin 0,3 miljoonaksi euroksi.

Työryhmä käsitteli myös Tullin esittämää vaihtoehtoista ratkaisua, jossa asiakas ilmoittaisi valmisteveron Tullille ja maksaisi sen Verohallinnolle. Työssä ei tarkasteltu auto- ja ajoneuvoverotusta eikä Tullin ja Verohallinnon mahdollisten tehtävien uudelleenorganisoinnista aiheutuvia henkilöstötoimenpiteitä. Vaikka työryhmä ei selvittänyt henkilöstövaikutuksia, olisivat ne arvion mukaan vähäisemmät. Menettelyn tietojärjestelmäkustannukset arvioitiin Verohallinnolle noin 4 miljoonaksi euroksi ja Tullille noin 1,2 miljoonaksi euroksi.

---

<sup>37</sup> *Verohallinnon ja Tullin verotustoimintojen uudelleenjärjestelyn ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten esikartoitus perustuen Veto-raporttiin. Veto-raportin lisäselvitys 12.5.2010. Valtiovarainministeriö.*

Investoinnin tuottolaskelmien tekeminen ei ollut työryhmän työn puitteissa mahdollista, koska kaikkia kustannuksia ei kerätty eikä käsitelty toimeksiannon mukaisesti. Hallinnolle syntyviä kustannussäästöjä ei myöskään ole arvioitu eikä käyty läpi uuden menettelyn kokonaisvaikutuksia valvonta- ja tarkastustoiminnolle. Työryhmän mukaan jatkotyössä olisi selvitettävä muutoksen henkilöstö- ja muut mahdolliset vaikutukset.

Tarkastuksessa valtiovarainministeriön edustajalta saadun tiedon mukaan Veto-työryhmän työn taustalla olivat EU-jäsenyyden myötä poistuneet sisäraajat ja tämän vuoksi vähentynyt valvonnan kokonaistarve. Veto-ryhmän jatkotyössä on keskitytty valmisteverotukseen, koska sen tietojärjestelmien uudistamiseen on akuutein tarve, sillä nykyiset järjestelmät ovat vanhentuneita.

### *Valmisteverotuksen kohdearkkitehtuuri -hanke*

Valtiovarainministeriö asetti 16.11.2011 hankkeen, jonka tehtävänä on laatia valmisteverojen hallinnan ja käsittelyn kohdearkkitehtuuri.<sup>38</sup> Hankkeen tavoitteena on laatia valmisteverotuksen kokonaisarkkitehtuurikuvaus, jonka pohjalta voidaan tehdä tietojärjestelmien kehittämistä koskevat ratkaisut siten, että valmisteverotus on toimeenpantavissa tietohallintolain periaatteiden ja hallitusohjelman tavoitteiden mukaisena. Hankkeen tehtävänä on muun muassa kartoittaa valmisteverotuksen nykytila Veto-työryhmän raportin sekä Verohallinnon ja Tullin olemassa olevien arkkitehtuurikuvausten perusteella, laatia valmisteverotuksen tavoitetilan kokonaisarkkitehtuurikuvaus ja alustava suunnitelma niistä toimenpiteistä, joilla tavoitetila saavutetaan. Kohdearkkitehtuuriin sisältyvät kuvaukset toimintaprosesseista, tiedoista ja järjestelmistä. Kuvausten perusteella tulee olla mahdollista kuvata vastuut, työnjako ja tehtävät valmisteverotuksen tietojärjestelmien kehittämisessä. Kohdearkkitehtuuri tulee kuvata siten, että noudatetaan valtiovarainministeriön laatimia Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin ja Valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurin rakennetta ja periaatteita.

Hankkeen taustalla oli pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukainen valmisteverojen korottaminen ja välillisten verojen, erityisesti valmisteverojen, merkityksen kasvaminen, yrittäjien hallinnollisen taakan keventäminen, maksuihin ja veroihin liittyvien prosessien tehostaminen sekä yritysten viranomaisasioinnin ns. yhden luukun periaate. Taustana oli myös Veto-työryhmän esitys valmisteverotuksen siirtämisestä Tullilta Ve-

---

<sup>38</sup> *Valmisteverotuksen kohdearkkitehtuuri -hankkeen asettaminen. Valtiovarainministeriön asettamispäätös VM113:00/2011 (16.11.2011).*

rohallintoon. Verotuksen keskittämisen nähtiin tarkoittavan muun muassa kustannussäästöjä hallinnolle ja myös verovelvollisille, koska verotuksen tietojärjestelmiin ei tarvitsisi investoida eikä ylläpitää niitä useassa virastossa. Keskittämällä verotuksen tietojärjestelmät voitaisiin paremmin kehittää verotuksen tarpeita palveleviksi, koska tullitoimintaan, johon ei lue- ta verotusta, liittyvien Tullin järjestelmien tulee pitkälti perustua EU-tullilainsäädännön edellyttämiin vaatimuksiin. Tullin nykyistä valmisteverotuksen kantojärjestelmää pidetään vanhanaikaisena ja teknisesti vanhentuneena. Tullin tietojärjestelmien kehittämiseen ei ole ryhdytty, koska ei ole tehty ratkaisua siitä, ryhdytäänkö verotustehtäviä keskittämään. Toisaalta Verohallinnossa ollaan käynnistämässä tietojärjestelmien kokonaisuudistusta. Tämä takia olisi syytä ratkaista, miten erityisesti valmisteverotuksen tietojärjestelmiä lähdetään kehittämään.

Työryhmän toimikausi oli 1.11.2011–15.2.2012. Työryhmän raportin laati ulkopuolinen konsultti. Työryhmässä ei ollut Tullin edustajaa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö huomauttaa, että työryhmä oli valtiovarainministeriön sisäinen eikä siinä ollut myöskään Verohallinnon edustajaa, vaikka selvitys koski myös sen tietojärjestelmiä. Tullilta ja verohallinnolta pyydettiin aineistoa työn kuluessa.

Työryhmän raportissa käsiteltiin neljää eri vaihtoehtoa valmisteverojen hallinnan ja käsittelyn kohdearkkitehtuuriksi. Ensimmäinen vaihtoehto oli, että tehdään vain pientä kohdennettua kehittämistä olemassa olevaan järjestelmään. Tästä todettiin, että kehittämistä on mahdollista tehdä niin vähän vanhentuneeseen teknologiaan, ettei sillä saavuteta keskeisiä tavoitteita. Tämä tuo myös riskin, että nykytoiminnallisuus rikkoutuu. Toinen vaihtoehto oli erillinen valmisteveroratkaisu, jossa voidaan hyödyntää osaa Tullin sähköisen asioinnin palveluista. Aikaisemman arvion mukaan tämän kustannus on noin kaksi miljoonaa euroa. Vaihtoehdon todettiin olevan mahdollinen, mutta toiminnallisesta näkökulmasta se ei edistä riittävästi asiakkaan yhdenmukaista verotusta, vaikka esimerkiksi sähköinen ilmoittaminen helpottaa asiointia. Kolmas vaihtoehto oli erillinen valmisteveroratkaisu, jossa voidaan hyödyntää joitakin verotuksen yleisiä tietojärjestelmäpalveluita. Vaihtoehtoa pidettiin mahdollisena, mutta sen arviointiin sisältävän päällekkäistä työtä valmisohjelmiston kanssa. Neljäs vaihtoehto oli, että verotuksen valmisohjelmisto hankitaan joka tapauksessa ja valmisteverotus voi hyödyntää yleisiä verotuksen toimintoja; iso osa on parametointia, ja osa räätälöidään.<sup>39</sup> Vaihtoehtoissa kolme ja neljä

---

<sup>39</sup> *Valmisteverotuksen kohdearkkitehtuurin perusteet. Tavoitetilakuvaus 1.3.2012. Valtiovarainministeriö.*

valmisteverotuksen tietojärjestelmä olisi rakennettu Verohallintoon, jolloin valmisteverotus olisi siirretty sen vastuulle. Vaihtoehdot yksi ja kaksi olisivat olleet Tullin järjestelmiä.

Työryhmä esitti neljättä vaihtoehtoa. Tässä vaihtoehdossa valmisteverotuksen tietojärjestelmä toteutetaan mahdollisimman pitkälle parametroidulla (tai omilla moduleilla) osaksi kansallista verotuksen valmisohjelmistokokonaisuutta. Ratkaisu hyödyntää täysimääräisesti valmisohjelmistoratkaisun ja yleisen verotuksen järjestelmäkokonaisuuden ominaisuudet. Vain ne osuudet räätälöidään, joita ei voida toteuttaa valmisohjelmistoon lisämodulein tai parametroidulla.<sup>40</sup>

Veto-työryhmän esitykseen ei otettu kantaa pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa. Ministeri Virkkusen mukaan ns. Veto-asia on yksi syksyn 2012 aikana linjattava ja ratkaistava asia<sup>41</sup>.

Eduskunta hyväksyi 11.12.2012 hallituksen esityksen 145/2012 vp. laiksi Tullin hallinnosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lait tulevat voimaan 1.1.2013. Lailla ei muutettu Tullin tehtäviä eikä verotustehtäviä siten siirretä Tullista verohallintoon.

Valmisteverotuksen tietojärjestelmän kehittämistä jatketaan Tullissa, sillä valmisteverotustehtävät pysyvät siellä. Tullilaitoksen toimintamenoihin (momentti 28.10.20) on vuodeksi 2013 esitetty myönnettäväksi nettomäärärahaa 163 442 000 euroa. Talousarvioesityksen täydennyksessä määrärahaa esitettiin lisättäväksi 1 195 000 eurolla valmisteverotuksen tietojärjestelmän uusimiseksi. Lisäys koskee vuoden 2013 osuutta järjestelmäkustannuksista.<sup>42</sup> Valtiovarainvaliokunta lisäsi momentille 400 000 euroa Tullin toiminnan tehostamiseen itärajan paikoilla.<sup>43</sup> Eduskunta hyväksyi tämän määrärahan korotuksen. Momentille myönnettiin nettomäärärahaa siten yhteensä 165 037 000 euroa.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> *Valmisteverotuksen kohdearkkitehtuurin perusteet. Tavoitetilakuvaus 1.3.2012. Valtiovarainministeriö.*

<sup>41</sup> *Tulliviesti 3/2011.*

<sup>42</sup> *HE 166/2012 vp. Hallituksen esitys vuoden 2013 talousarvioesityksen (HE 95/2012 vp) täydentämisestä.*

<sup>43</sup> *VaVM 39/2012 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 95/2012 vp. valtion talousarvioksi vuodelle 2013 ja hallituksen esityksestä HE 166/2012 vp. vuoden 2013 talousarvioesityksen (HE 95/2012 vp.) täydentämisestä.*

<sup>44</sup> *Täysistunnon pöytäkirja PTK 133/2012 vp.*

Viime vuosina on muutettu lainsäädäntöä siten, että uudistuksilla on pyritty vaikeuttamaan harmaata taloutta tai tehostamaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Tullin toimintaan liittyviä lainsäädäntöuudistuksia ovat muun muassa seuraavat:

- Vero-, tulli-, ulosotto- ym. hallinnot velvoitettiin mukaan liiketoimintakiellon valvontaan (2007).
- Tulli-, rajavartio-, vero- ja ulosottoviranomaiselle sekä konkursiasiamiehelle säädettiin velvollisuus huolehtia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (2008).
- Tulliselvitysrikos lisättiin rikoslakiin (2009).

### 2.1.6 Tullin toimintamenot ja -tulot

Vuoden 2012 talousarviossa on tullilaitoksen toimintamenoihin (momentti 28.10.02) myönnetty 160 526 000 euroa. Lisätalousarviossa määräraha kasvoi 10 000 euroa. Lisäyksessä on otettu huomioon 210 000 euroa siirtona momentilta 28.01.21 EU:n sähköisen tullauksen IT-ratkaisujen kehittämiseen ja vähennyksenä 200 000 euroa siirtona momentille 28.30.03 harmaan talouden torjuntaan.<sup>45</sup> Kuten edellä on todettu, vuodeksi 2013 myönnettiin tullilaitoksen toimintamäärärahoiksi 165 037 000 euroa (momentti 28.10.01).<sup>46</sup> Määrärahaa saa käyttää myös kansainvälisten järjestöjen jäsenmaksuihin. Nettobudjetoinnissa otetaan tuloina huomioon

- huumekoiratoimintaan saatavat lahjoitukset
- EU:lta saatavat tulot pois lukien EU:lle kannettavista kolmansien maiden tulleista saatava kantopalkkio
- mahdolliset tulot viranomaisyhteistyöstä
- tullilaitoksen käsikirjojen ja muiden vastaavien tuotteiden myynnistä saatavat julkaisupalkkiot ja tullialan ammattitutkinnon valmistavasta koulutuksesta saatavat tulot.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> *Valtion talousarvio vuodelle 2012.*

<sup>46</sup> *HE 95/2012 vp. Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2013.*

*HE 166/2012 vp. Hallituksen esitys vuoden 2013 talousarvioesityksen (HE 95/2012 vp) täydentämisestä.*

*VaVM 39/2012 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 95/2012 vp. valtion talousarvioksi vuodelle 2013 ja hallituksen esityksestä HE 166/2012 vp. vuoden 2013 talousarvioesityksen (HE 95/2012 vp) täydentämisestä.*

<sup>47</sup> *Valtion talousarvio vuodelle 2012.*



Vuonna 2011 toimintamenoihin myönnettiin yhteensä 159 545 000 euroa, josta lisätalousarvioissa 1 803 000 euroa. Edellisiltä vuosilta siirtyi 14 232 423 euroa, joten käytettävissä oli 173 777 423 euroa. Toimintameno määrärahojen käyttö oli 160 889 788 euroa (pl. peruutukset), ja vuodeksi 2012 siirrettiin 12 740 056 euroa.<sup>48</sup>

Tullilaitoksen arvioidaan vuonna 2012 kertyvän tuloja 4 485 000 euroa (momentti 12.28.10). Samalle momentille tuloutetaan myös muiden viranomaisten puolesta kannettujen maksujen kantopalkkiot.<sup>49</sup> Vuonna 2011 (2010) tuloja kertyi 4 804 514 euroa (5 220 093 euroa).<sup>50</sup>

### 2.1.7 Tullin keräämät verot ja maksut

Suomen valtion verotulot vuonna 2011 (2010) olivat noin 36,3 miljardia euroa (32,2 mrd. euroa). Tulli kantoi vuonna 2011 (2010) veroja ja veronluonteisia maksuja noin 10,5 miljardia euroa (9,2 mrd. euroa), josta suoraan valtiolle tuloutettiin 10,3 miljardia euroa (9,0 mrd. euroa). Tulli kantaa siten lähes kolmanneksen valtion verotuloista.<sup>51</sup>

Vuonna 2011 (2010) Tullin kantamista veroista suurimmat olivat maa-hantuonnin arvonlisävero 3 miljardia euroa (2,6 mrd. euroa), nestemäisistä polttoaineista kannettava energiavero 2,8 miljardia euroa (2,6 mrd. euroa) ja alkoholijuomavero 1,3 miljardia euroa (1,3 mrd. euroa).<sup>52</sup>

Tullilaitoksen veronkanto vuosina 2009–2011 käy ilmi liitteestä 1.

## 2.2 Tarkastuskysymykset

Tarkastuksessa tarkastettiin Tullin tavoiteasettelua, toiminnan organisointia, toimeenpanoa sekä toiminnan vaikutuksia harmaan talouden torjunnassa. Tarkastuksen *pääkysymys oli, onko Tullilla edellytykset torjua harmaata taloutta tuloksellisesti*. Tällä tarkoitetaan sitä, että Tullilla on edellytykset saavuttaa ne tavoitteet, jotka Tullin harmaan talouden torjunnalle on asetettu. Edellytykset täyttyvät, mikäli harmaan talouden torjunta on otettu riittävästi huomioon valtiovarainministeriön harjoittamassa tullilaitoksen ohjauksessa, tullilaitokselle valtion talousarviossa ja tulossopi-

---

<sup>48</sup> *Valtion tilinpäätös 2011. Osa III, s. 32.*

<sup>49</sup> *Valtion talousarvio vuodelle 2012.*

<sup>50</sup> *Valtion tilinpäätös 2011. Osa III, s. 16.*

<sup>51</sup> *Tullin vuosikertomukset 2010 ja 2011.*

<sup>52</sup> *Tullin vuosikertomukset 2010 ja 2011.*

muksissa asetetuissa tavoitteissa ja annetuissa resursseissa, Tullin veronkannossa, valvonta- ja tarkastustoiminnassa, Tullin talousrikostorjunnassa, Tullin tavoitteiden saavuttamiseksi toteuttamissa toimenpiteissä ja näille asetetuissa mittareissa.

Pääkysymystä tarkentavat seuraavat tarkastuskysymykset:

1. Ovatko Tullille harmaan talouden torjunnan suhteen asetetut tavoitteet saavutettavissa Tullille annetuilla resursseilla?
2. Miten Tulli käytännössä torjuu harmaata taloutta?
3. Onko Tulli saavuttanut sille asetetut tavoitteet harmaan talouden torjunnassa?

Ensimmäisellä tarkastuskysymyksellä selvitettiin, ovatko Tullille harmaan talouden torjunnan suhteen asetetut tavoitteet saavutettavissa Tullille annetuilla resursseilla. Tullille asetetaan tavoitteita valtion talousarviossa. Lisäksi Tullille asetetaan vaikuttavuus- ja tulostavoitteita tullilaitosta ohjaavan valtiovarainministeriön ja tullilaitoksen välisissä tulossopimuksissa, joissa myös määritellään Tullin toimintaan käytettävissä olevat resurssit. Tarkastuksessa selvitettiin, miten Tullille asetetuissa tavoitteissa ja tavoitteiden saavuttamiseksi sovituisissa toimenpiteissä on otettu harmaan talouden torjunta huomioon, millaiset resurssit Tullilla toimintaan on ja ovatko tavoitteet saavutettavissa annetuilla resursseilla.

Toinen tarkastuskysymys oli, miten Tulli käytännössä torjuu harmaata taloutta. Tarkastuksessa käytiin läpi Tullin veronkantoa ja tällöin selvitettiin tulliselvitysprosesseja, Tullin eri asiakkuuksia, verotusprosesseja sekä kerättyjä veroja ja verojämiä. Lisäksi käytiin läpi Tullin valvonta- ja tarkastustoiminnan organisaatio, valvonta- ja tarkastustoiminnassa käytettävää riskianalyysitoimintoa sekä käytännön tullin- ja verovalvontaa. Tämän lisäksi käytiin lyhyesti läpi Tullin talousrikostorjunnasta organisaatio ja Tullin paljastamat talousrikokset.

Kolmas tarkastuskysymys oli, onko Tulli saavuttanut sille asetetut tavoitteet harmaan talouden torjunnassa. Tarkastuksessa käsiteltiin Tullille asetettuja tulostavoitteita harmaan talouden suhteen, Tullin toteuttamia toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi, tavoitteille asetettuja mittareita ja tavoitteiden saavuttamista. Tarkastuksessa pyrittiin myös arvioimaan, ovatko mittarit riittäviä mittaamaan harmaan talouden torjunnan tuloksellisuutta eli sen tuottavuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta.

## 2.3 Tarkastuskriteerit

Tarkastuskriteerit on johdettu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen ohjeista ja erityisesti ohjausjärjestelmätarkastuksen tulosohejausta koskevasta tarkastusmallista.<sup>53</sup>

Ensimmäinen tarkastuskysymys oli, ovatko Tullille harmaan talouden torjunnan suhteen asetetut tavoitteet saavutettavissa Tullille annetuilla resursseilla. Tarkastuskriteerinä oli Tullille harmaan talouden torjunnan suhteen asetettujen tavoitteiden yhteensopivuus toimintaan käytettävien resurssien kanssa. Lisäksi kriteerinä oli tulostavoitteiden asianmukaisuus siten, että tulossopimustavoitteet kuvaavat perus- ja kehittämistehtäviä, ovat arvioitavissa ja seurattavissa, tavoitteille on asetettu tavoitetasot ja esitetään myös monivuotisia tavoitteita. Lisäksi kriteerinä käytettiin sitä, että tulossopimukset ovat johdonmukaisia ja kattavia.

Toinen tarkastuskysymys oli, miten Tulli käytännössä torjuu harmaata taloutta. Tarkastuskriteerinä oli se, että Tullin resurssit jakautuvat siten, että kaikki alueet harmaan talouden torjunnassa tulevat riittävän tehokkaasti katetuksi ja harmaata taloutta torjutaan ennalta ehkäisevästi, reaaliaikaisesti ja jälkikäteisesti.

Kolmas tarkastuskysymys oli, onko Tulli saavuttanut sille asetetut tavoitteet harmaan talouden torjunnassa. Tarkastuskriteerinä oli Tullille valtion talousarviossa ja tulosohejasasiakirjoissa harmaan talouden torjunnalle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen, tulostavoitteiden toteutumisesta ja tuloksellisuudesta asianmukaisesti ja kattavasti raportointi sekä raportoinnin laadukkuus siten, että raportointi on luettavaa ja käyttökelpoista.

## 2.4 Tarkastuksen rajaukset

Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin Tullin tiedonsaantioikeudet, Tullin suorittama talousrikosten esitutkinta ja Tullin tietojärjestelmät.

Tarkastuksessa ei käsitellä Tullin veronkantokikyä minkään tietyn veroryhmän suhteen, koska tarkastusvirasto on viime vuosina tarkastanut merkittävimpiä Tullin keräämiä veroryhmiä. Toinen syy on se, että juuri niitä merkittävimpiä veroryhmiä, joita tarkastusvirasto ei ole viime vuosina tarkastanut (arvonlisä-, tupakka-, alkoholijuoma- ja juomapakkausvero)

---

<sup>53</sup> *Ohjausjärjestelmätarkastuksen ohje. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Dnro 338/01/2010.*

on käsitelty ns. Veto-ryhmän selvityksessä, jossa tarkasteltiin Ajoneuvo-hallintokeskuksen, Tullin ja Verohallinnon välistä työnjakoa ja tehtäviä. Työryhmä jätti muistionsa tammikuussa 2010, ja siinä esitettiin autoverotuksen, valmisteverotuksen ja kolmansien maiden tuonnin arvonlisäverotuksen siirtämistä Tullista Verohallintoon, mitä tosin ei panna täytäntöön, kuten luvusta 2.1.5 (Veto 2 -työryhmä) käy ilmi.

Tullin harmaan talouden torjunnalle asetettuja tulostavoitteita ja niiden saavuttamista käsiteltiin fiskaalisella, ulkomaankaupan sujuvuuden ja yhteiskunnan suojaamisen tehtäväalueilla. Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin tukitoiminnot-tehtäväalue.

## 2.5 Tarkastuksen tietoaineistot

Pääasiallinen aineisto tarkastuskysymyksiin vastaamiseksi muodostuu toimintaa koskevasta kirjallisesta aineistosta ja toiminnasta vastaavien virkamiesten haastatteluista Tullin toimipaikoissa, Tullihallituksessa ja valtiovarainministeriössä. Tarkastusaiheen luonteen vuoksi ei ole tehty ns. asiakashaastatteluja tai -kyselyä Tullin toiminnan tuloksellisuudesta.

Tarkastuksessa suoritettiin tarkastuskäynnit Tullihallituksessa, valtiovarainministeriössä, Tullin sähköisessä palvelukeskuksessa, Riskianalyysikeskuksessa (Helsinki), Eteläisessä tullipiirissä ja Tullin talousrikostorjunnassa. Lisäksi tutustuttiin Tullin toimintaan Vaalimaalla ja Lentotullissa.

Kirjallisena aineistona olivat muun muassa Tullin toimintaa koskevat kansalliset säädökset sekä Euroopan komission ja neuvoston asetukset, Tullin organisaatiouudistusta koskeva hallituksen esitys, pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, sen strateginen toimeenpanosuunnitelma ja Tullin asiakirjat (mm. muistiot ja kirjeet) hallitusohjelman toimeenpanoon liittyen, Veto-työryhmän eri vaiheiden asettamispäätökset ja -kirjeet, loppuraportit, lisäselvitykset ja lausunnot Veto-työryhmän ehdotuksista, Tullin ohjaukseen ja valvontaan liittyvät valtiovarainministeriön asiakirjat mukaan lukien tulosoajausprosessin uudistamiseen liittyvät asiakirjat, Tullin toiminta- ja taloussuunnitelmat, strategia-asiakirja ja tulossopimukset. Lisäksi tarkastusaineistoon kuuluivat Tullin tilinpäätökset ja vuosikertomukset, tullirikostorjunnan vuosikirjat, Tullin organisaatiokaaviot ja eräät Tullin asiakaslehden numerot sekä eduskunnan tarkastusvaliokunnan harmaata taloutta koskeva selvitys ja siihen liittyvä tarkastusvaliokunnan mietintö, Poliisin Talousrikostorjunnan tukiyksikössä Tartussa yhteistyössä Tullin talousrikostorjuntalinjan kanssa laaditut Poliisin ja Tullin talousrikollisuutta koskevat tilannekuvat, talousrikostorjuntaohjelmat sekä valti-

on talousarviot ja tilinpäätökset. Asiakirja-aineisto on pääosin vuosilta 2007–2012.

Tarkastuksessa on hyödynnetty tarkastusviraston valtion tuottavuusohjelmaa koskenutta tarkastusta.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> *Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset. Tuloksellisuustarkastusker-  
tomus 231/2011. Valtiontalouden tarkastusvirasto.*

## 3 Tarkastushavainnot

Tarkastushavainnot-luku rakentuu siten, että luvussa 3.1 käsitellään ensimmäistä tarkastuskysymystä eli sitä, ovatko Tullille harmaan talouden torjunnan suhteen asetetut tavoitteet saavutettavissa Tullille asetetuilla resursseilla. Luvuissa 3.2–3.4 käsitellään toista tarkastuskysymystä eli sitä, miten Tulli käytännössä torjuu harmaata taloutta, ja luvussa 3.5 kolmatta tarkastuskysymystä eli sitä, onko Tulli saavuttanut sille asetetut tavoitteet harmaan talouden torjunnan suhteen.

### 3.1 Tullille asetetut tavoitteet

Tullilaitos toimii valtiovarainministeriön ohjauksessa. Tarkastusajankohdaksi valtiovastuualueen hallinnonalan tulosohtausprosessia oltiin uudistamassa siten, että vastaisuudessa laaditaan toiminta- ja taloussuunnitelmat korvaava ministeriön ja viraston välinen koko hallituskauden kattava strategia-asiakirja. Se kytkeytyy hallitusohjelmaan ja hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman tavoitteisiin. Asiakirjassa otetaan huomioon lisäksi muun muassa toimintaan vaikuttavat, EU-lähtöiset uudistukset, lainsäädäntöuudistukset ja valtiovarainministeriön yleiset linjaukset.<sup>55</sup> Ensimmäiset, uudistuksen mukaiset asiakirjat laadittiin vuodeksi 2012. Tullin strategia-asiakirjassa vuosiksi 2012–2015 kuvataan Tullin strategiaperusta, toimintaympäristö ja toimintaan liittyvät yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet sekä asetetaan Tullille tavoitteet suunnittelu-kaudeksi.<sup>56</sup>

Strategia-asiakirjaa tarkistetaan vuosittain ja sitä päivitetään vain tarvittaessa. Uudistus koskee myös niitä tulossopimuksia, jotka kytkeytyvät kiinteästi strategia-asiakirjaan. Hallinnonalan tulosohtausta koordinoi valtiovarainministeriöön perustettu kehittämis- ja hallintotoiminto.<sup>57</sup> Tu-

---

<sup>55</sup> Haastattelu valtiovarainministeriössä 16.12.2011.

Haastattelu Tullihallituksessa 21.12.2011.

Strategia-asiakirja ja monivuotiset tulossopimukset. Kehittämisspällikkö Panu Kukkosen esitys 15.11.2011.

<sup>56</sup> Valtiovarainministeriön ja Tullin välinen strategia-asiakirja 2012–2015. Helmikuu 2012 (allekirjoitettu 9.3.2012).

<sup>57</sup> Haastattelu valtiovarainministeriössä 16.12.2011.

Haastattelu Tullihallituksessa 21.12.2011.

losohjausuudistuksen tavoitteena on, että toiminnalle asetettuja tavoitteita on vähemmän mutta ne ovat laadukkaampia. Tavoitteet on myös sidottu annettuihin resursseihin. Suunnitteluasiakirjojen on tarkoitus muodostaa yhtenäinen kokonaisuus siten, että strategia-asiakirja kattaa tavoitteet ja osatavoitteet, kun taas tulostavoiteasiakirja kattaa toimenpiteet, hankkeet ja tavoitteiden seurannan, mukaan lukien mittarit.<sup>58</sup>

Tarkastuksessa sekä Tullin että valtiovarainministeriön edustajilta saadun tiedon mukaan yhteinen koordinaatiotoiminto on jämäköittänyt tulosohejausta.<sup>59</sup> Tullissa tulosohejausuudistusta, sen sisältöä ja tietojärjestelmien kehittämistä on kuitenkin hidastanut luvussa 2.1.5 kuvattu Veto-työryhmän työ.

### 3.1.1 Tullilaitoksen perusstrategiat

Tullin strategia-asiakirjassa vuosiksi 2012–2015 on määritelty Tullin perusstrategiat: asiakasstrategia, valvontastrategia ja resurssistrategia. Tarkastuksessa havaittiin, että strategioissa tai niiden sisällöissä ei erityisesti mainita harmaata taloutta tai sen torjuntaa. Tarkastuksessa saadun käsitelmän mukaan sen voidaan kuitenkin arvioida sisältyvän valvontastrategiaan, joka määrittää, miten valvotaan kohderyhmien toiminnan lainmukaisuutta, suojataan yhteiskuntaa ja torjutaan tullirikollisuutta. Tullivalvonta kohdistuu tavara- ja liikennevirtoihin, kun taas rikostorjunta kohdistuu rikollisiin ja heidän muodostamiinsa organisaatioihin. Asiakasstrategia puolestaan määrittää asiakaslähtöisen toimintatavan, ja sen keinoina ovat asiakasryhmittely, palvelut ja palveluprosessit sekä asiakastiedon ja laadun hallinta. Resurssistrategia määrittää henkilöstön, tietohallinnon ja viestinnän kehittämisen painopisteet ja tukee asiakas- ja valvontastrategioiden toteuttamista.<sup>60</sup>

Tarkastuksessa havaittiin, että vuoden 2012 tulostavoiteasiakirjassa ei mainita tullin strategioita. Siinä todetaan valtiovarainministeriön Tullille asettamat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät hankkeet vuonna 2012 ja niiden liittyminen strategia-

---

*Strategia-asiakirja ja monivuotiset tulossopimukset. Kehittämispäällikkö Panu Kukkosen esitys 15.11.2011.*

<sup>58</sup> *Strategia-asiakirja ja monivuotiset tulossopimukset. Kehittämispäällikkö Panu Kukkosen esitys 15.11.2011.*

<sup>59</sup> *Haastattelu valtiovarainministeriössä 16.12.2011.*

*Haastattelu Tullihallituksessa 21.12.2011.*

<sup>60</sup> *Valtiovarainministeriön ja Tullin välinen strategia-asiakirja 2012–2015. Helmikuu 2012 (allekirjoitettu 9.3.2012).*

asiakirjan tavoitteisiin, tavoitteet vuodeksi 2012 ja alustavat tavoitteet vuosiksi 2013–2015 sekä resurssit.<sup>61</sup>

Tarkastuksessa havaittiin myös, että Tullin kolmea perusstrategiaa kuvattiin laajemmin aiemman tulosohjausprosessin mukaisesti laaditussa valtiovarainministeriön ja tullilaitoksen välisessä vuoden 2011 tulostavoiteasiakirjassa. Sen mukaan asiakasstrategia ja valvontastrategia nivoutuvat tullilaitoksen päätehtäviin siten, että ulkomaankaupan sujuvuuden edistämässä painottuu keskeisimpänä asiakasstrategia ja yhteiskunnan suojaamisessa valvontastrategia. Fiskaalisissa tehtävissä sekä asiakas- että valvontastrategia ohjaavat keskeisesti toimintaa EU:n sekä kansallisen tulli- ja verolainsäädännön mukaisesti. Resurssi-strategia yhdistyy asiakas- ja valvontastrategiaan määrittämällä voimavarat ja keinot päätehtävien hoitamiseen.<sup>62</sup>

Seuraavassa käsitellään Tullin perusstrategioiden kuvausta vuoden 2011 tulossopimuksesta.

### *Asiakasstrategia*

Asiakasstrategian yhtenä tavoitteena on tarjota eri asiakasryhmille parhaiten sopivat tavat hoitaa tulliasiointi-ilmoitukset ja muut muodollisuudet kustannustehokkaasti sähköisiä palveluratkaisuja hyödyntämällä. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan tämä edesauttaa myös harmaan talouden torjuntaa muun muassa siksi, että ilmoituksia jää vähemmän tekemättä siitä syystä, että niiden tekeminen olisi vaikeaa, hankalaa tai kallista. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan harmaan talouden torjuntaa edesauttavat myös asiakasstrategian tavoitteet parantaa tullitoiminnan oikeellisuutta, yhdenmukaisuutta, kustannustehokkuutta ja riskien hallintaa sekä asiakastyytyväisyyttä. Lisäksi asiakasyhteistyön tavoitteena on saada asiakkaat mukaan vuorovaikutteiseen Tullin toiminnan ja tullipalvelujen kehittämiseen sekä turvata tarvittavan informaation saatavuus.

### *Valvontastrategia*

Tarkastuksessa havaittiin, että valvontastrategiassa harmaan talouden torjunta ilmenee selvemmin, vaikka asiaa ei siinäkään yksilöidysti mainita. Strategian mukaan tulli suojaa tehokkaasti yhteiskuntaa ja turvaa verotuk-

---

<sup>61</sup> Valtiovarainministeriön ja Tullin välinen tulostavoitesopimus 2012. Helmikuu 2012 (allekirjoitettu 9.3.2012).

<sup>62</sup> Valtiovarainministeriön ja tullilaitoksen välinen tulostavoiteasiakirja vuodelle 2011 (TH 6/930/11).



sen valvonnan avulla todennetuilla riskialueilla. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan verotuksen turvaaminen valvonnan avulla on käytännössä harmaan talouden torjuntaa. Tulli on strategian mukaan tehokas toimija yhteiskunnalliselta vaikuttavuudeltaan merkittävimmän ja tasa-puolisen kilpailun vaarantavan tullirikollisuuden torjunnassa sekä kuljetusketjujen turvallisuuden ja vaarattomuuden valvonnassa osana sisäistä turvallisuutta. Tullilla on kansainvälisen tavaraliikenteen paras asiantuntemus, toimitusketjujen suhteen optimaalinen resursointi ja sijoittuminen sekä moderni valvontatekniikka, mikä lisää Tullin toiminnan vaikuttavuutta myös PTR- ja muussa viranomaisyhteistyössä. Suomen lainvalvontaviranomaisten yhteistyömallit sekä Suomen Tullin ja Venäjän Tullin yhteistyössä käytettävät keskeiset keinot ja menettelytavat huomioidaan EU:n yleisiä toimintamalleja kehitettäessä.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan valvontastrategia onnistuessaan tukee harmaan talouden torjuntaa. Optimaalisen resursoinnin ja sijoittumisen suhteen on kuitenkin julkisuudessa esiintynyt kritiikkiä. Myös tarkastusvirasto huomautti valtion tuottavuusohjelmaa koskeneen tarkastuksen kannanotoissa siitä, että kärjistetyimmillään henkilöstövaje on näkynyt siinä, ettei varsin kalliita rekkojen läpivalaisulaitteita voida käyttää tehokkaasti, mikä on myös taloudelliselta näkökannalta epätarkoituksenmukaista.<sup>63</sup>

### *Resurssistrategia*

Resurssistrategian mukaan parannetaan Tullin kilpailukykyä työnantajana. Henkilöstöresurssit mitoitetaan tehtäviin nähden oikein, ja Tullilla on käytössään osaava ja motivoitunut henkilöstö sekä tehtäviin nähden oikein mitoitettut toimitilat ja tarvittavat laitteet. Tietohallinto tukee Tullin toiminnan laatua ja tehokkuutta sekä mahdollistaa ne uudet ja integroidut toimintamallit, joilla toimitaan asiakkaiden ja yhteistyökumppaneiden kanssa. Asiakkaille, sidosryhmille, kansalaisille ja omalle henkilöstölle tarjotaan ajantasaista informaatiota soveltuvien informaatiokanavien kautta. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan myös nämä tavoitteet, jos ne saavutetaan, edesauttavat harmaan talouden torjuntaa.

---

<sup>63</sup> *Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset. Tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2011. Valtiontalouden tarkastusvirasto.*

### 3.1.2 Hallitusohjelman vaikutukset Tullin toimintaan harmaan talouden torjunnassa

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa<sup>64</sup> on runsaasti sellaisia linjauksia, jotka liittyvät Tullin toimintaan. Vuosia 2012–2015 koskevan, valtiovarainministeriön ja Tullin välisen strategia-asiakirjan mukaan linjaukset tukevat Tullin nykyistä toimintapolitiikkaa ja ovat linjassa Tullin asiakasstrategian ja valvontastrategian sekä resurssistrategian kanssa.<sup>65</sup> Seuraavassa käsitellään Tullin toimintaan, erityisesti harmaan talouden torjuntaan, merkittävimmin vaikuttavia hallitusohjelman linjauksia.

Harmaan talouden torjunta on yksi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman kärkihankkeista, ja sillä pyritään saamaan valtiolle lisätuloja vuosittain 300–400 miljoonaa euroa veroina, sosiaalivakuutusmaksujen lisäyksinä ja takaisin saatuna rikoshyötynä.<sup>66</sup> Tavoite pyritään saavuttamaan hallitusohjelman mukaisesti vuosiksi 2012–2015 laaditun Tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman suositusten toimeenpanolla.<sup>67</sup> Ohjelma on jatkoa talousrikollisuuden viidennelle torjuntaohjelmalle<sup>68</sup>.

Tullissa hallitusohjelman tavoitteet harmaan talouden torjunnassa merkitsevät muun muassa yhteistyön syventämistä Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön kanssa, osallistumista aktiivisesti kuudennen talousrikostorjuntaohjelman toimeenpanoon sekä panostamista valmisteverotukseen liittyvän harmaan talouden torjuntaan.<sup>69</sup>

Hallitusohjelman mukaan talousrikollisuuden kiinnijäämisriskin nostaminen edellyttää riittäviä viranomaisresursseja (mm. Tulli) ja sitä, että harmaan talouden viranomaisresursointi on irrotettava hallituksen tuotta-

---

<sup>64</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

<sup>65</sup> Hallitusohjelman linjaukset liittyen Tullin toimintaan. Tullihallituksen kirje 8.8.2011 valtiovarainministeriölle.

Valtiovarainministeriön ja Tullin välinen strategia-asiakirja 2012–2015. Helmikuu 2012 (allekirjoitettu 9.3.2012).

<sup>66</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

<sup>67</sup> Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012–2015. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012.

<sup>68</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2010–2011. Valtioneuvoston periaatepäätös 17.12.2009.

<sup>69</sup> Hallitusohjelman linjaukset liittyen Tullin toimintaan. Tullihallituksen kirje 8.8.2011 valtiovarainministeriölle.

Valtiovarainministeriön ja Tullin välinen strategia-asiakirja 2012–2015. Helmikuu 2012 (allekirjoitettu 9.3.2012).

vuusohjelmasta. Viranomaisresursseja lisätään määräaikaaisesti harmaan talouden torjuntaan. Lisäksi talousrikollisuuteen liittyviä esitutkinta-aikoja ja oikeusprosesseja pyritään lyhentämään.<sup>70</sup>

Tullille on myönnetty lisämäärärahaa harmaan talouden torjuntaan vuodeksi 2012 yhteensä miljoona euroa. Tullissa lisämäärärahat esitetään kohdennettavaksi riskianalyysiin, tarkastukseen ja rikostorjuntaan. Kokonaisuudessaan harmaan talouden torjunnan resurssi kasvaa Tullissa 21 henkilötyövuodella. Tämän kokonaiskustannus on 1,172 miljoonaa euroa, josta palkkakustannuksia on 1,041 miljoonaa euroa. Henkilötyövuosien lisäyksestä seitsemän kohdennetaan rikostorjuntaan, viisi riskianalyysiin (kolme valtakunnalliseen ja kaksi alueelliseen), kahdeksan tarkastukseen (kolme valtakunnalliseen ja viisi alueelliseen) ja yksi Tullihallituksen tarkastusyksikköön.<sup>71</sup> Organisaatiouudistuksen myötä Itäisen tullipiiriin tarkastushenkilöstön määrä nousee 15:sta 22:een, ja näistä viisi on lisärekrytoitavia tarkastajia ja kaksi lisärekrytoitavia riskianalyysiyhdyskiloitaita. Riskianalyysikeskuksen henkilöstö lisääntyy organisaatiouudistuksen ja lisärekrytointien seurauksena arviolta 12:sta 21:een. Heistä kolme on lisärekrytointeja ja loput muualta organisaatiosta siirtyviä. Organisaatiouudistuksen myötä muodostettavaan harmaan talouden yksikköön rekrytoidaan yksikköön siirtyvien 11 henkilön lisäksi kolme tarkastajaa ja heistä kaksi sijoitetaan Eteläiseen tullipiiriin ja yksi Itäiseen tullipiiriin.<sup>72</sup>

Vuonna 2010 Eteläinen tullipiiri tuloutti suoraan valtiolle veroja noin 5,25 miljardia euroa, Itäinen 395,5 miljoonaa euroa, Läntinen 875,9 miljoonaa euroa, Pohjoinen 154,9 miljoonaa euroa ja Ahvenanmaan tullipiiri 104,9 miljoonaa euroa. Tullirikostorjunnan vaikuttavuudesta noin 55 prosenttia tuli Eteläisestä tullipiiristä ja noin 35 prosenttia Itäisestä tullipiiristä.<sup>73</sup> Tullin valvontaosastolla laaditun muistion<sup>74</sup> mukaan Tulli toteuttaa harmaan talouden lisärahoituksen avulla valmisteverotukseen liittyvän harmaan talouden selvityksen ja näin täydentää eduskunnan tarkastusvaliokunnan Suomen kansainvälistyvä harmaa talous -selvityksessä hahmoteltua harmaan talouden kokonaiskuvaa. Selvityksen ohella Tulli tulee laatimaan ja toteuttamaan toimenpideohjelman selvityksessä esiin tulevien riskien ja ongelmien hallitsemiseksi. Selvitystehtävän ja toimenpideoh-

---

<sup>70</sup> *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.*

<sup>71</sup> *Harmaan talouden torjuntaan osoitettavan lisämäärärahan kohdentaminen. Tullin valvontaosaston muistio 18.12.2011.*

<sup>72</sup> *Tarkastuskäynti Tullihallituksessa 14.12.2011.*

<sup>73</sup> *Tullin vuosikertomus 2010.*

<sup>74</sup> *Harmaan talouden torjuntaan osoitettavan lisämäärärahan kohdentaminen. Tullin valvontaosaston muistio 18.12.2011.*

jelman lisäksi lisämäärärahaalla on tarkoitus mahdollistaa nykyistä tehokkaampi talousrikostutkinta, vahvistaa riskianalyysitoimintaa, varastovalvontaa ja yritystarkastusta.

Selvitystyötä oltiin tarkastusajankohtana juuri aloittamassa. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan selvitystyö on tarpeellinen, koska valmisteverotus tuottaa merkittävästi tuloja Suomen valtiolle ja harmaa talous voi muodostaa merkittävän riskin muun muassa siksi, että verokertymä pienenee.

Hallitusohjelmassa tuodaan esille tarve siitä, että tietoja käytetään nykyistä laajemmin eri viranomaisten kesken harmaan talouden torjunnassa. Hallitusohjelman mukaan muun muassa viranomaisten väliset tiedonvaihdon esteet puretaan ja tarvittavat viranomaisrekisterit saatetaan joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomaisten käyttöön sekä parannetaan rekisteritietojen ajantasaisuutta ja saatavuutta. Lisäksi rahanpesun torjunnassa saatujen valvontatietojen käyttö mahdollistetaan myös verovalvonnassa.<sup>75</sup>

Tullin mukaan sillä on sekä tietotarpeita että sellaisia tietoja, joita voitaisiin nykyistä laajemmin antaa muiden viranomaisten käyttöön. Yhteistyötahoja ovat PTR-viranomaisten lisäksi erityisesti Verohallinto ja ulosottoviranomainen. PTR-yhteistyön syventäminen, kolmas sisäisen turvallisuuden ohjelma (2012), terrorismin torjunnan strategia ja muun muassa joukkotuhoaseiden valvonta ovat Tullin kannalta keskeisiä. Tulli toteuttaa sisäisen turvallisuuden ohjelmaa valvomalla kuljetusketjujen lainmukaisuutta ja torjumalla tullirikollisuutta. Ministeriöiden ja virastojen yhteistyötä näiden asioiden valmistelussa tulisi edelleen syventää ja parantaa.<sup>76</sup>

Hallitusohjelman mukaan valmisteverotuksessa korotetaan sekä ympäristön että terveyden kannalta haitallisten tuotteiden verotusta. Lisäksi makeisten ja jäätelön valmisteveron pohjaa laajennetaan ja veron tasoa nostetaan.<sup>77</sup> Tullin mukaan näiden muutosten vaikutuksia Tulli ei pystytä vielä arvioimaan. Tulli arvioi muun muassa, että verokantojen muutokset merkitsevät lisätyötä ja veropohjan mahdollinen laajentaminen vaatii varoja valmisteverojen tietojärjestelmän uudistamiseen. Tarvittava määrä riippuu toteutustavasta.<sup>78</sup> Muutosten vaikutuksia Tullin toiminnassa har-

---

<sup>75</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

<sup>76</sup> Hallitusohjelman linjaukset liittyen Tullin toimintaan. Tullihallituksen kirje 8.8.2011 valtiovarainministeriölle.

<sup>77</sup> Näillä toimilla arvioidaan kertyvän valtiolle lisätuloja vuosittain noin 250 miljoonaa euroa. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

<sup>78</sup> Hallitusohjelman linjaukset liittyen Tullin toimintaan. Tullihallituksen kirje 8.8.2011 valtiovarainministeriölle.

*Valtiovarainministeriön ja Tullin välinen strategia-asiakirja 2012–2015. Helmikuu 2012 (allekirjoitettu 9.3.2012).*

maan talouden torjuntaan ei myöskään tarkastuksessa pystytty vielä arvioimaan.

Hallitusohjelmassa on lukuisia Venäjään liittyviä kohtia, joilla on merkitystä Tullin toimintaan. Hallitusohjelman mukaan Suomen kannalta EU:n itäisen kumppanuuden vahvistaminen on tärkeää. Venäjää myös pidetään kasvavana markkina-alueena suomalaisten yritysten investoinneille sekä investointitavaroiden ja palveluiden viennille. Suomi toimii aktiivisesti kaupan esteiden poistamiseksi ja investointihalukkuuden vahvistamiseksi. Hallitus myös varmistaa Suomen hyvät liikenneyhteydet Venäjän suuntaan. Suomi tukee EU:n tavoitetta viisumivapauden edistämisestä Venäjän kanssa EU:ssa sovittujen ehtojen pohjalta.<sup>79</sup>

Tullin arvion mukaan hallitusohjelmasta seuraavat olennaiset tavoitteet liittyvät siihen, että rajainfrastruktuuria kehitetään ja sen toimivuutta parannetaan, sähköistä tiedonsiirtoa edistetään sekä rajanylityksiä ja koko logistista ketjua sujuvoitetaan. Toisena päälohkona on yhteistyö valvonnan ja rikostorjunnan alalla. Myös viisumivapauteen valmistautuminen edellyttää suunnittelua ja tarvittavien panostusten arvioimista.<sup>80</sup>

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Tulli ilmoittaa, että tarkastusviraston tarkastuskäyntien jälkeen Tullin harmaan talouden torjunnan hanke on edistynyt. Tullin mukaan onkin ollut tärkeätä, että Tullin harmaan talouden torjunnan projekti saatiin käyntiin ripeästi ja tuloksetkaasti. Laaditun toimintasuunnitelman avulla se on onnistuttu strukturoimaan selkeäksi, hyvin kohdistuvaksi ja pitkäjänteiseksi toiminnaksi, joka sitouttaa organisaation laaja-alaisesti kaikille tärkeään tehtävään. Tullin mukaan projekti on ollut samalla oiva työkalu nivouttamaan eri toimintojen työtä toisiaan tukevaksi.

### 3.1.3 Tullille asetetut vaikuttavuustavoitteet

Valtiovarainministeriön ja Tullin välisessä strategia-asiakirjassa vuosiksi 2012–2015 on asetettu Tullin toimintaan liittyvät tai siihen vaikuttavat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Asiakirjassa tuodaan esille, että val-

---

<sup>79</sup> *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.*

<sup>80</sup> *Hallitusohjelman linjaukset liittyen Tullin toimintaan. Tullihallituksen kirje 8.8.2011 valtiovarainministeriölle.*

*Valtiovarainministeriön ja Tullin välinen strategia-asiakirja 2012–2015. Helmikuu 2012 (allekirjoitettu 9.3.2012).*

tiovarainministeriölle on asetettu seuraavat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet:<sup>81</sup>

- valtion velkasuhteen kääntäminen laskuun
- verotulojen lisääminen ja harmaan talouden torjunnan tehostaminen
- menojen kasvun rajoittaminen ja uusien menosäästöjen aikaansaaminen
- kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen
- verotuksen kehittäminen ja muiden rakenteellisten toimien toteuttaminen tukemaan talouskasvua ja työllisyyttä
- julkisten palveluiden vaikuttavuuden, tuloksellisuuden ja tuottavuuden parantaminen
- valtiokonsernin johtamisen, ohjauksen ja rakenteiden uudistaminen.

Valtiovarainministeriö asettaa tullilaitokselle seuraavat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet:<sup>82</sup>

- EU:n laajuisten sähköisten tullitoimintojen käyttöön ottaminen varmistetaan uudistetun tullikoodeksin edellyttämässä aikataulussa.
- Asiakasvaikuttavuutta parannetaan sähköisiä palveluita kehittämällä.
- Verotulojen kertymä turvataan ja harmaan talouden torjuntaa tehostetaan.
- Vuosille 2012–2015 laadittu sisäisen turvallisuuden ohjelma toimeenpannaan käytäntöön.
- Kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa tehostetaan.

Valtiovarainministeriön tullilaitokselle asettamat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet on mainittu myös tulostavoiteasiakirjassa vuodeksi 2012. Tarkastuksessa havaittiin, että harmaan talouden torjunta on ilmaistu vaikuttavuustavoitteissa selkeästi. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan harmaan talouden torjuntaa edesauttavat tavoitteista myös verotulojen kertymän turvaaminen, sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja kansainvälisen rikollisuuden torjunnan tehostaminen.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että valtion talousarviossa 2012 valtiovarainministeriön Verohallinnolle ja tullilaitokselle asettamissa vaikuttavuustavoitteissa ei mainita harmaan talouden torjuntaa. Asetetut vaikuttavuustavoitteet ovat seuraavat:<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Valtiovarainministeriön ja Tullin välinen strategia-asiakirja 2012–2015. Helmikuu 2012 (allekirjoitettu 9.3.2012).

<sup>82</sup> Valtiovarainministeriön ja Tullin välinen strategia-asiakirja 2012–2015. Helmikuu 2012 (allekirjoitettu 9.3.2012).

<sup>83</sup> Valtion talousarvio vuodelle 2012.

- verotulojen oikea-aikainen ja oikeamääräinen kertyminen ja tilittäminen veronsaaja-asiakkaille
- verotuksen yhdenmukaisuus ja oikeellisuus
- Verohallinnon asiakasvaikuttavuuden parantaminen
- kansallinen verotuksen ja EU:n tulliverotuksen toimittaminen lainmukaisesti, tehokkaasti ja yhdenmukaisesti
- ulkomaankaupan sujuvuus ja tasapuolisten kilpailuolosuhteiden luominen ulkomaankauppaa käyville toimijoille
- tullivalvonnan ja tullirikostorjunnan toteuttaminen tehokkaasti
- tuonnin tuoteturvallisuusvalvonnan toteuttaminen tehokkaasti EU:n harmonoidun ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö toteaa, että Tulli toimii tullin ja tiettyjen maksujen kantajana sekä verottajana, tekee näitä tehtäviä turvaavaa valvontaa ja jälkikäteistarkastusta sekä lisäksi suorittaa tulli- ja verorikosten torjuntaa ja esitutkintaa. Kaikkien näiden tehtävien tehokas suorittaminen torjuu harmaata taloutta, joten voi sanoa, että harmaan talouden torjuminen sisältyy Tullin tehtäviin myös ilman, että sitä erikseen Tullin tehtävänä korostetaan.

### 3.1.4 Strategiakauden 2012–2015 tavoitteet

Tullin strategia-asiakirjassa on sovittu suunnittelukauden 2012–2015 tavoitteista. Ne on jaoteltu Tullin perustoimintaan liittyviksi tavoitteiksi, Tullin kehittämiseen liittyviksi tavoitteiksi ja yhteistyön kehittämistä koskeviksi tavoitteiksi. Tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista tarkemmista ja hallituskautta lyhytkestoisemmista toimenpiteistä ja seurannassa käytettävien mittareiden tavoitetasoista sovitaan strategisen asiakirjan liitteenä olevassa, vuosittain päivitettävässä tulossopimuksessa.<sup>84</sup>

#### *Tullin perustoiminnalle asetetut tavoitteet*

Tullin verojen ja maksujen kantotehtävälle sekä yhteiskunnan suojaamistehtävälle on asetettu tavoitteita myös harmaan talouden torjunnan suhteen. Verojen ja maksujen kannolle asetetuissa tavoitteissa harmaan talouden torjuntaa ei suoranaisesti mainita, mutta yhteiskunnan suojaamistehtävälle asetetuissa tavoitteissa toiminto huomioidaan selkeästi.

---

<sup>84</sup> Valtiovarainministeriön ja Tullin välinen strategia-asiakirja 2012–2015. Helmikuu 2012 (allekirjoitettu 9.3.2012).

Verojen ja maksujen kannossa on tavoitteena, että Tulli kantaa oikea-aikaisesti ja oikeamääräisinä ulkomaankauppaan ja tavaroiden valmistukseen liittyvät tullit, verot ja maksut hyödyntäen sähköisiä asiointikanavia ja järjestelmiä. Vakuusjärjestelmällä ja maksunseurannalla turvataan täysimääräinen veronkanto ja samalla estetään laitonta etua tavoittelevien toimiminen markkinoilla.

Keskeisimmät tavoitteen mittarit ovat seuraavat:

- asiakastyytyväisyys auto- ja valmisteverotuksessa
- sähköisten ilmoitusten osuus auto- ja valmisteveroilmoituksista
- verojäämien osuus maksettavaksi määräytyistä veroista verotusmuodoittain
- oikaistujen verotuspäätösten osuus verotusmuodoittain
- käytettyjen autojen veroilmoitusten käsittelyajan mediaani
- autoverotuksen oikaisujen käsittelyaika
- verokontrollin osuvuus ja vaikuttavuus.

Yhteiskunnan suojaamistehtävissä on tavoitteena, että Tulli on vahva toimija niin vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden kuin liiketoiminnan yhteydessä tapahtuvan rikollisuuden torjunnassa. Tullivalvonta toimii tehokkaasti ja kohdehakuisesti haittaamatta normaalia liikennettä hyödyntämällä teknistä välineistöä ja valvontateknologiaa.

Tulli estää harmaata taloutta sekä organisaation sisäisellä valvonnan, tulliselvityksen ja verotuksen yhteistyöllä että yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa siten, että onnistutaan torjumaan sekä verotusjärjestelmän puitteissa että sen ulkopuolella toimivaa harmaata taloutta ja verorikollisuutta.

Tulli edistää sisäistä turvallisuutta muiden turvallisuusviranomaisten kanssa kansallisesti ja EU-laajuisesti. Tulli myös suojaa kansalaisia ja ympäristöä estämällä terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvia uhkia tavaraliikenteessä.

Keskeisimmät tavoitteen mittarit ovat seuraavat:

- tullin paljastamien rikosten määrä ja selvittämistaso
- tullin takaisin saama rikoshyöty ja tullirikostorjunnan vaikuttavuus
- elintarvike- ja kulutustavaravalvonnan tarkastettujen erien lukumäärä ja osuvuus
- tullivalvonnan tarkastusten lukumäärä ja osuvuus.

Ulkomaankaupan sujuvuudessa on tavoitteena, että Tulli varmistaa EU-laajuisen sähköisten palveluiden käyttöönnoton edellytetyssä aikataulussa. Hallitusohjelmakaudella tarjotaan saataville kaikki palvelut ja asiakasneuvonta sähköisten palvelukanavien kautta. Lisäksi Tulli pyrkii löytämään eri asiakasryhmille sopivia ja yritysten kustannuksia säästäviä toimintata-



poja. Asiakasyhteistyöllä edistetään yritysten valmiuksia hoitaa tulli- ja verotusvelvoitteensa ja edistetään elinkeinoelämän ja viranomaisten vuorovaikutusta. Tulli myötävaikuttaa osaltaan yhden ikkunan ja yhden py-sähdyksen<sup>85</sup> toimintatapojen käyttöönottoon yritysten ja viranomaisten välisessä asiointissa.

Tavoitteena on pitää ulkomaankauppaa harjoittavien yritysten palveluverkko riittävän kattavana, jotta ulkomaankaupan asiantuntemusta on saatavilla kohtuullisella odotusajalla ja ainakin suurimmilla yrityspaikkakunnilla. Palvelut järjestetään niin, että yritykset voivat hoitaa ulkomaankaupan kuljetukset niille sopivana ajankohtana ja siten, että tullitoimenpiteiden vuoksi tarpeettomilta odotusajoilta ja ylimääräisiltä ajomatkoilta vältytään.

Keskeisimmät tavoitteen mittarit ovat seuraavat:

- asiakkaiden odotusaika palvelupisteissä
- asiakastyytyväisyys tulliselvityksessä
- sähköisten ilmoitusten osuus kaikista tulliselvitykseen liittyvistä ilmoituksista
- sähköisten palveluiden käytettävyys asiakkaille
- sähköisen palvelukeskuksen käsittelyaika sanomien käsittelyssä.

Strategia-asiakirjan mukaan Tullin perustoiminnan eli asiakas- ja valvontastrategian keskeiset strategiset tavoitteet tukevat valtiovarainministeriön Tullille asettamien vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista. Tarkastuksen perusteella arvio on sama. Tarkastuksessa myös havaittiin, että perustoiminnan tavoitteiden mittareille oli asetettu tavoitetasot vuoden 2012 tulossopimuksessa.<sup>86</sup>

### *Tavoitteet Tullin kehittämiseksi*

Strategia-asiakirjassa on asetettu Tullin kehittämiseen liittyviä tavoitteita. Vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta pyritään kehittämään tehostamalla toimintaa. Tavoitteena on, että Tulli täyttää sille asetettavat tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteet ja henkilötyövuositavoitteet.

Tarkastuksessa havaittiin, että Tullin kehittämiseen liittyvissä tavoitteissa on asetettu erityisiä mittareita harmaan talouden torjunnalle:

- paljastettujen veropetosten lukumäärä

---

<sup>85</sup> Näillä tarkoitetaan sitä, että asiakkaat saavat hoidettua asiansa mahdollisimman pitkälti yhden viranomaisen kanssa yhdessä paikassa yhdellä kertaa.

<sup>86</sup> Valtiovarainministeriön ja Tullin välinen strategia-asiakirja 2012–2015. Helmikuu 2012 (allekirjoitettu 9.3.2012).

- harmaan talouden paljastamisella strategiakaudesta torjutut veromene-tykset (vältetty verojen määrä ja perittyä saatu määrä)
- takaisin saatu rikoshyöty.

Tarkastuksessa havaittiin, että strategia-asiakirjassa ei kuitenkaan ole asetettu harmaan talouden torjunnalle sellaisia varsinaisia tavoitteita, joita edellä mainitut mittarit mittaisivat. Tarkastuksessa myös havaittiin, että harmaan talouden torjuntaa koskeville mittareille oli asetettu tavoitetasot vuoden 2012 tulossopimuksessa.<sup>87</sup> Tullin toiminnan kehittämisenä tavoitteena on myös, että Tulli uudistaa organisaationsa palvelukyky- ja tehokkuustavoitteiden saavuttamiseksi. Toisena tavoitteena on se, että Tulli kehittää Itärajan ylityspaikkoja yhteistyöviranomaisten kanssa. Suomen ja Venäjän välisten rajanylityspaikkojen kehittäminen on edellytys ylläpitää rajaliikenteen läpäisykykyä. Tullin kannalta kiireisintä on kehittää Vaalimaan, Imatran ja Nuijamaan rajanylityspaikkoja. Lisäksi on asetettu tavoitteiksi fyysisesti keskittää pääkaupunkiseudun toimintoja sekä kehittää toimintaprosesseja ja niiden vaatimia ICT-järjestelmiä. Tavoitteita on asetettu myös henkilöstön kehittämiseksi, työhyvinvoinnille ja työurien pidentämiseksi.

#### *Tavoitteet yhteistyön kehittämiseksi*

Strategia-asiakirjassa on asetettu tavoitteita myös yhteistyön kehittämiseksi Tullille asetettujen vaikuttavuustavoitteiden mukaisesti. Tavoitteena on se, että Tulli kehittää yhteistyötä Verohallinnon kanssa harmaan talouden torjumiseksi. Lisäksi Tulli käynnistää yhteistyön uuden Harmaan talouden selvitysyksikön kanssa asiakashallinnan, riskianalyysin, yritystarkastuksen ja talousrikostutkinnan tehtäväalueilla. Valmisteverotukseen liittyvät harmaan talouden ilmiöt ja niiden vaikuttavuus kartoitetaan yhteistyössä Harmaan talouden selvitysyksikön kanssa. Tulli ja Verohallinto tarkastelevat niitä keinoja, joilla yhteistyön parantamisen ansiosta voidaan tehostaa verovalvontaa.

Tavoitteena on myös se, että Tulli kehittää viranomaisyhteistyötä toimimalla edelleen aktiivisesti PTR-yhteistoiminnassa ja toimii aktiivisesti kansainvälisessä yhteistyössä. Tulli edistää mahdollisuuksiensa mukaisesti EU:n ja Venäjän sekä Suomen ja Venäjän välistä tulliyhteistyötä sähköisessä tiedonsiirrossa, valvonnassa ja rikostorjunnassa.

---

<sup>87</sup> Valtiovarainministeriön ja Tullin välinen strategia-asiakirja 2012–2015. Helmikuu 2012 (allekirjoitettu 9.3.2012).

Tarkastuksen mukaan monet strategia-asiakirjassa asetetut tavoitteet ovat kuitenkin pikemminkin keinoja ja eräät vaikuttavuustavoitteet toiminnallisen tehokkuuden tavoitteita. Näissä suhteissa valtion vuoden 2012 talousarvioesitys on jossain määrin parempi.

### 3.1.5 Tullille asetetut tulostavoitteet

Tarkastuksessa havaittiin, että hallitusohjelman painotuksilla harmaan talouden torjuntaan on ollut selvä vaikutus myös Tullille asetettuihin tulostavoitteisiin. Tämä käy ilmi verrattaessa Tullille vuosina 2009–2012 asetettuja vuosittaisia tulostavoitteita. Tarkastuksessa havaittiin, että vuosiksi 2009–2011 asetetuissa varsinaisissa tulostavoitteissa ei harmaata taloutta mainita, mutta vuodeksi 2012 asetetuissa tavoitteissa harmaan talouden torjunta otetaan selvästi huomioon. Seuraavassa käsitellään tarkemmin vuosien 2011 ja 2012 tulostavoitteiden asetantaa. Kuten edellä todettiin, on tulosohjaus muuttunut juuri näinä vuosina siten, että vuodesta 2012 alkaen laaditaan strategia-asiakirja, johon tulostavoitteet nojautuvat.

#### *Vuodeksi 2012 asetetut tulostavoitteet*

Vuoden 2012 tulostavoiteasiakirjassa luetellaan valtiovarainministeriön Tullille asettamien yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseen liittyvät hankkeet vuonna 2012, tavoitteet vuodeksi 2012 ja alustavat tavoitteet vuosiksi 2013–2015.<sup>88</sup> Tarkastuksessa havaittiin, että harmaan talouden torjunnan korostuminen toiminnassa näkyy tavoitteiden asetannassa selvästi: yhtenä tavoitteiden saavuttamiseen liittyvänä hankkeena mainitaan harmaan talouden torjuntaohjelman toimeenpano vuonna 2012 ja erillisinä toimenpiteinä harmaan talouden torjuntaohjelman lisäresurssien eli yhden miljoona euron kohdistaminen noin 20 henkilötövuoden lisärekrytointiin. Lisäksi kartoitetaan valmisteverotukseen liittyvät harmaan talouden ilmiöt ja niiden vaikuttavuus yhteistyössä Harmaan talouden selvitysyksikön kanssa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö toteaa, että valtiovarainministeriön Tullia koskevassa tulosohjauksessa on vuodesta 2012 alkaen asetettu harmaan talouden torjuntatavoite. Sillä on haluttu ohjata toiminnan painopistettä verokontrollin ja verorikosten torjunnan suuntaan, mitä ovat Tullin harmaan talouden torjuntaan saamat lisäresurssit edesauttaneet. Valtiovarainministeriö korostaa,

---

<sup>88</sup> *Valtiovarainministeriön ja Tullin välinen tulostavoitesopimus 2012. Helmikuu 2012 (allekirjoitettu 9.3.2012).*

että Tullin vastuulla on kuitenkin paljon muitakin, valtion sisäisen turvallisuuden ytimeenkin kuuluvia, valvonta- ja rikostorjuntatehtäviä kuin harmaan talouden torjuminen, joita ei voi tulosoajamisessa riskeerata. Kontrolli- ja torjuntatoimenpiteitä mitoitettaessa on huomioitava myös, ettei laillista liiketoimintaa tarpeettomasti haitata. Tullin on myös kohdistettava riittävässä määrin resursseja palvelemaan laillista liiketoimintaa ja yksityishenkilöitä.

Valtiovarainministeriö katsoo edelleen lausunnossaan, että suurin riski valtion verokertymälle on Tullin tehtäväkentässä toiminta, joka tapahtuu Tullin siitä tietämättä. Jos esimerkiksi maahantuonnissa toimitaan siten, että sivuutetaan lainsäädännön asettamat Tullille ilmoittamisvelvollisuudet ja toimintaa pyritään kaikin keinoin salaamaan ja lisäksi tavarat myydään markkinoilla, joilla ostajakin tietää toiminnan olevan laitonta, on jo niin selvästi kyse puhtaasta rikollisuudesta, eikä sitä ei liene syytä tulosoajauksessaan nimittää harmaaksi taloudeksi. Valtiovarainministeriön mukaan tällaisen toiminnan torjuminen kuitenkin palvelee selvästi samoja poliittisia tavoitteita kuin harmaan talouden torjumiselle asetetaan ja sen tulosten on perusteltua katsoa kuuluvan harmaan talouden torjunnan piiriin.

Tarkastuksessa havaittiin, että tulossopimuksessa on myös asetettu suoritteille ja laadunhallinnalle selvät numeeriset tavoitteet vuodeksi 2012 ja alustavat tavoitteet vuosiksi 2013–2015 harmaan talouden torjunnan riskianalyyysien lukumäärälle ja näistä toimenpiteisiin johtavien osuudelle, yritystarkastusten lukumäärälle, varastotarkastusten lukumäärälle ja näistä toimenpiteisiin johtavien osuudelle, paljastettujen veropetosrikosten lukumäärälle ja talousrikoksista takaisin saadulle rikoshyödyille (milj. euroa). Näin ollen yritystarkastuksista toimenpiteisiin johtavien osuudelle ei ollut asetettu tavoitetta, mutta yritystarkastusten perusteella torjutulle veromenetykselle oli asetettu numeeriset tavoitteet (jälkikannot milj. euroa). Vuodelta 2010 kerrottiin toteumaluvut lukuun ottamatta riskianalyyysien lukumäärää ja näistä toimenpiteisiin johtavien osuutta. Samat tiedot esitettiin vuoden 2011 toteumasta tai arviosta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö katsoo, että tullirikollisuus on luonteeltaan sellaista, että kun se on paljastettu, on vaikeaa selvittää, missä laajuudessa toimintaa on jo ehditty harjoittaa ja vältettyjen verojen periminen tekijöiltä vaikeaa, minkä vuoksi ei paljon saada takaisin rikoshyötyä mitattavaksi. Myös tavara voi olla sellaista, ettei sen realisointi verojen kattamiseksi ole sallittua (esim. alkoholi ja tupakka). Tällöin voidaan laskea paljastettua verovahinkoa, mutta tuloa ei yhteiskunnalle synny.

Valtiovarainministeriön mukaan on perusteltua sanoa, että valtion verokertymän osalta tuottavinta Tullin harmaan talouden torjuntaa olisi ennalta

estävä toiminta; oikea veronkanto ja sitä turvaava valvonta. Ennalta estettyä vahinkoa on kuitenkin vaikea mitata. Mittaamiseen vaikuttaa myös se, että mitä aikaisemmassa vaiheessa harmaan talouden toimija onnistutaan paljastamaan ja toiminta lopettamaan, sitä vähemmän on ehtinyt syntyä vahinkoa. Tehokas ja toivottava toiminta tuottaa paljastettua vahinkoa mittaaviin mittareihin pieniä tuloksia.

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

Valtiovarainministeriö katsoo myös, että tulosohjauksen uudistaminen, jossa keskeisenä painotuksena on ollut kytkeä suunnitteluasiakirjat voimakkaammin hallitusohjelmaan ja hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, on luonut tarpeen korostaa poikkihallinnollisuutta muun muassa tavoitteiden asettelussa. Jatkossa pyritään löytämään yhteisiä poikkihallinnollisia tavoitteita sellaisille hallitusohjelmaan kirjatuille tavoitteille, kuten harmaan talouden torjunnalle.

### ***Vuosiksi 2009–2011 asetetut tulostavoitteet***

Tarkastuksessa havaittiin, ettei valtiovarainministeriön tullilaitokselle vuodeksi 2011 asettamissa toiminnallisissa tulostavoitteissa fiskaalisen, ulkomaankaupan ja yhteiskunnan suojaamisen tehtäväalueille mainita harmaan talouden torjuntaa. Vuosiksi 2010 ja 2009 asetetut toiminnalliset tulostavoitteet olivat muutamaa sanamuotoa lukuun ottamatta samat, eikä niissä siten myöskään erikseen mainittu harmaan talouden torjuntaa.<sup>89</sup>

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan tulostavoitteisiin on kuitenkin kirjattu sellaisia toimenpiteitä, joiden voidaan arvioida edesauttavan harmaan talouden torjuntaa. Kullakin tehtäväalueella on kuvattu tulosprisman eri osa-alueilla<sup>90</sup> niitä toimenpiteitä, joilla tavoite pyritään saavuttamaan, ja toimenpiteille on asetettu ne mittarit, joilla tavoitteiden saavuttamista seurataan. Tarkastuksessa havaittiin, että valtion raportointipalvelu

---

<sup>89</sup> *Valtiovarainministeriön ja tullilaitoksen välinen tulostavoiteasiakirja vuodelle 2011 (TH 6/930/11).*

*Valtiovarainministeriön ja tullilaitoksen välinen tulostavoiteasiakirja vuodelle 2010 (TH 19/930/10).*

*Valtiovarainministeriön ja tullilaitoksen välinen tulostavoiteasiakirja vuodelle 2009 (TH 22/930/09).*

<sup>90</sup> *Tulosprisman osa-alueet ovat palvelukyky ja laatu, toiminnallinen tehokkuus, resurssien hallinta ja kehittäminen sekä vaikuttavuus.*

Netrassa oli raportoitu Tullihallituksen vuoden 2009 tulostavoitteiden toteutuminen mutta vuosilta 2010–2011 tämä raportointi Netrasta puuttui<sup>91</sup>.

Seuraavassa käsitellään sitä, miten Tullin vuoden 2011 tulostavoiteasiakirjassa on kytketty fiskaalisen, ulkomaankaupan ja yhteiskunnan suojaamisen tehtäväalueiden toimenpiteitä harmaan talouden torjuntaan.

### *Fiskaalinen tehtäväalue*

Fiskaalisella tehtäväalueella tavoitteena on varmistaa, että tullilaitoksessa on korkeatasoinen ja palveluhenkinen verotustoimi, joka suorittaa kaikki verotustehtävänsä lainmukaisesti ja tehokkaasti, soveltaa sujuvia ja kaikille osapuolille kustannuksiltaan edullisia menettelyjä sekä varmistaa veronsaajien, verovelvollisten ja muiden asiakkaiden tasapuolisen kohtelun.

Palvelukyvyyn ja laadun osa-alueella asetetaan tavoitteita käytettyjen ajoneuvojen ensiverotuksen käsittelyajoille (nopeutetaan), autoverotuksen oikaisu- ja muutoksenhakuruuhkille (puretaan) sekä makeis-, energia- ja jäteverovelvollisten veroilmoittamiselle (näitä koskevan uudistetun lainsäädännön vaikutuksia seurataan). Muille Tullin keräämille veroille ei fiskaalisella tehtäväalueella aseteta tavoitteita.

Toiminnallisen tehokkuuden osa-alueella kehitetään kustannustehokkuutta edistäviä ja tarkoituksenmukaisia verotusmenettelyjä (toimenpide koskee autoverotuksen käteisasiakkaita).

Vaikuttavuuden osa-alueella tavoitteena on, että verot kerätään oikea-aikaisesti ja ne vahvistetaan kerralla oikein. Tavoitteen saavuttamiseksi painotetaan verotukseen kohdistuvaa yritystarkastusta. Lisäksi tavoitteena on, että saadaan merkittävä osa eräänntyneistä maksamattomista veroista perittyä ja varmistetaan EMCS-järjestelmän<sup>92</sup> toimivuus ja siten turvataan järjestelmän piiriin kuuluvien, valmisteveron alaisten tavaroiden verotuksi tuleminen.

Tarkastuksessa havaittiin, että fiskaalisella tehtäväalueella on kaikilla tulosprisman osa-alueilla selkeät mittarit, joilla tavoitteiden saavuttamista mitataan. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan mittarit edesauttavat osaltaan harmaan talouden torjuntaa.

Tarkastuksen perusteella voidaan kokonaisuutena arvioida, että fiskaalisen tehtäväalueen tavoitteet ja toimenpiteet edesauttavat harmaan talouden torjuntaa. Tätä ei mainita suoraan ja selvästi tavoitteissa ja toimenpiteissä, mutta tarkastuksen perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että tehtäväalueella kuvattu verotukseen liittyvien toimenpiteiden ja menetelmien

---

<sup>91</sup> *Valtion raportointipalvelu Netra 4.6.2012.*

<sup>92</sup> *Excise Movement and Control System.*

helpottaminen erityisesti asiakasnäkökulmasta edesauttaa harmaan talouden torjuntaa. Asioidenhoidon helpottaminen ja nopeuttaminen vähentää houkutusta jättää asiat lainmukaisesti hoitamatta.

### *Ulkomaankaupan tehtäväalue*

Ulkomaankaupan tehtäväalueella tavoitteena on se, että tullilaitos on ulkomaankaupan edistäjä. Se turvaa yritysten ulkomaankaupan sujuvuutta kumppanuuteen perustuvalla asiakasyhteistyöllä ja laadunvarmistusmallilla sekä tukeutumalla sähköiseen tiedonsiirtoon logististen toimitusketjujen hallinnassa.

Tulosprisman palvelukyvyyn ja laadun osa-alueella toimenpiteet koskevat Tullin palvelupisteiden asiakaspalvelun järjestämistä ja palvelunopeutta sekä sähköisten palveluiden asiakastuen saavutettavuutta. Toiminnallisen tehokkuuden osa-alueella toimenpiteet koskevat nettituontisovelluksen julkaisua, sen toiminnallisuuksien kehittämistä ja riskiperusteisten poimintaehtojen tarkentamista. Vaikuttavuuden osa-alueella toimenpiteenä on, että tullitoiminnan oikeellisuutta hallitaan yhdenmukaisin toimintatavoin koko prosessiketjussa asiakasryhmäkohtaisesti laadittujen laadunvarmistusmallien avulla. Tarkastuksessa havaittiin, että edellä mainituille tavoitteille on asetettu mittarit.

Tarkastuksen perusteella tavoitteiden voidaan arvioida edesauttavan harmaan talouden torjuntaa asiakastyytyväisyyden kautta samalla tavalla kuin fiskaalisella tehtäväalueella. Asioiden sujuva ja nopea hoitaminen edesauttaa sitä, että tullausasiat hoidetaan asianmukaisesti eikä näin ollen osallistuta harmaaseen talouteen.

### *Yhteiskunnan suojaamisen tehtäväalue*

Yhteiskunnan suojaamisen tehtäväalueella tavoitteena on se, että tullilaitos torjuu kansallista ja kansainvälistä rikollisuutta, tavaroiden laitonta maahantuontia, maastavientiä ja kauttakuljetusta sekä suojelee kuluttajia valvomalla tavaroiden säännöstenmukaisuutta. Tullilaitos panee osaltaan täytäntöön hallituksen sisäisen turvallisuuden ohjelmaa. Laajentunut sisämarkkina-alue huomioiden varmistetaan se, että tiedonhankinta Suomeen liittyvästä ulkomaanliikenteestä ja rikollisuudesta on kattava kaikissa olosuhteissa, sekä se, että tämän tiedon hallinta mahdollistaa tehokkaan ja tuloksekkaan valvonnan ja tullirikostorjunnan. Lisäksi tehdään aktiivista, kansainvälistä tulliyhteistyötä EU-jäsenvaltioiden ja erityisesti Venäjän kanssa, myös toisiin EU-maihin kohdistuvan rikollisuuden torjumiseksi.

Tulosprisman palvelukyvyyn ja laadun osa-alueella toimenpiteinä on varmistaa tullivarmuus sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisesti, tehdä EU:n vaarattomuus- ja turvallisuusriskianalyysi ulkorajaliikenteessä sekä automatisoida riskianalyysi vastaamaan EU:n uusia vaarattomuus- ja turvallisuusvaatimuksia ja kansallisia tarpeita. Toiminnallisen tehokkuuden osa-alueella toimenpiteenä on, että sähköistä etukäteistietoa rajat ylittävää liikenteestä sekä valvontateknologiaa hyödyntämällä kohdistetaan valvontatoimet haittaamatta laillista rajat ylittävää matkustaja- ja tavaraliikennettä. Lisäksi etukäteistiedon avulla suunnataan rikostiedustelulähtöistä rikostorjuntaa. Lisäksi kehitetään kohteellista tuoteturvallisuusvalvontaa.

Vaikuttavuuden osa-alueella toimenpiteenä on, että organisoimalla rikostorjunta valtakunnalliseksi toiminnoksi vuoden 2011 alusta selkiytetään johtosuhteita ja siten parannetaan Tullin rikostorjunnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Tarkastuksessa havaittiin, että edellä mainituille tavoitteille on asetettu mittarit. Yhteiskunnan suojaamisen tehtäväalueen tavoitteissa ei mainita harmaan talouden torjuntaa. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan harmaan talouden torjunta sisältyy kuitenkin toimintona myös tähän tehtäväalueeseen. Esimerkiksi tullivarmuuden varmistaminen on olennainen osa harmaan talouden torjuntaa.

#### *Tullin sisäinen tulos- ja muu toiminnan ohjaus*

Valtiovarainministeriön ja Tullihallituksen välisissä tulostavoitesopimuksissa on tulostavoitteet jaoteltu päätehtävittäin, ja näitä kutakin on edustanut viime vuodet yksi Tullihallituksen osasto. Tullihallituksen osastot huolehtivat tullipiirien ohjauksesta omalla tehtäväalueellaan, ja valtiovarainministeriön Tullille asettamat tulostavoitteet välittyvät Tullin organisaatiossa alaspäin Tullihallituksen osastojen harjoittaman ohjauksen myötä. Aiemmin Tullihallitus kävi kunkin tullipiirin kanssa kahdenkeskiset budjetti- ja tulosneuvottelut, mutta vuodesta 2009 lukien niitä ei ole enää käyty. Tähän oli vuosina 2009–2010 syynä Tullille määräytyneet sekä henkilötövuosien että määrärahojen säästötavoitteet. Tämä vaati Tullin näkemyksen mukaan keskitettyä resurssihallintaa ja toiminnanohjausta osaoptimoinnin välttämiseksi. Myöhemmin vuosina eli vuosina 2011–2012 syynä on ollut Tullin keskeneräinen organisaatiouudistus, sillä se on vienyt ennakoitua pidemmän ajan. Määrärahat on jaettu tullipiireille, mutta jaon on todettu olevan luonteeltaan informatiivinen ja resurssien olevan keskitetyssä Tullihallituksen valvonnassa. Eri yksiköiden vastattavana olevat tavoitteet on eriytetty yhteisessä tulostavoiteasiakirjassa, ja osastot



ovat ohjanneet tavoitteiden saavuttamista eri välineiden avulla. Ohjaus on ollut monimuotoista, kuten ohjeet, määräykset, ohjausryhmien kokoukset, suunnittelukokoukset ja koulutukset. Syksyllä 2012 Tullissa alettiin suunnitella vuoden 2013 sisäisen tulosohjauksen muotoa.

## 3.2 Tullin veronkanto

### 3.2.1 Tulliselvitysprosessit

#### *Kaupallisen tavaraliikenteen tulliselvitysprosessi*

Yhteisön tullialueelle tuotavat tavarat ovat tuontihetkestä alkaen tullivalvonnassa, ja ne on esitettävä tullille.<sup>93</sup> Tullille esittämisen jälkeen tavaroilta on väliaikaisesti varastoitujen tavaroiden tullioikeudellinen asema, kunnes niille osoitetaan tulliselvitysmuoto.<sup>94</sup>

Tullille esitetyistä tavaroista on annettava yleisilmoitus, jossa selvitetään, mistä tavarasta on kyse, keneltä se on, kenelle se on menossa ja mitä reittiä toimitus tapahtuu.<sup>95</sup> Kun tavarat on esitetty tullille, niille voidaan osoittaa välittömästi tulliselvitysmuoto antamalla tullilmoitus. Valittu tulliselvitysmuoto määrää, mitä kauppapoliittisia toimenpiteitä tavaroihin sovelletaan, kannetaanko niistä tuontivaiheessa tullit ja muut verot sekä liittyykö tavaroiden maahantuontiin rajoituksia.<sup>96</sup> Mikäli tavaranhaltija ei halua osoittaa tavaroille tulliselvitysmuotoa välittömästi Tullille esittämisen jälkeen, ne on siirrettävä yleisilmoituksella väliaikaiseen varastoon tai muuhun Tullin osoittamaan tai hyväksymään paikkaan. Väliaikainen varastointi on Tullin hyväksymä paikka, jossa tavarat ovat Tullin valvonnassa, eikä niitä saa käsitellä ilman Tullin lupaa.<sup>97</sup>

---

<sup>93</sup> Tullikoodeksin (ETY N:o 2913/92) 37 artiklan 1 kohta ja 40 artikla.

<sup>94</sup> Tullikoodeksin 50 artikla. Tulliselvitysmuotoja ovat vapaavarastoon tai -alueelle siirtäminen, jälleenvienti, hävittäminen, valtiolle luovuttaminen ja asettaminen tullimenettelyyn. Tullimenettelyjä ovat vapaaseen liikkeeseen luovutus, passitus, tullivarastointi, väliaikainen maahantuonti, sisäinen jalostus, tullivalvonnassa tapahtuva valmistus, ulkoinen jalostus ja vienti.

<sup>95</sup> Tullikoodeksin 43 artikla ja soveltamisasetuksen (ETY N:o 2454/93) 183–184 artiklat.

<sup>96</sup> Tulliselvitysmuodosta ja yhteisön tullialueelta vietävien tavaroiden tullivalvonnasta on säädetty tullikoodeksin 58–183 artikloissa ja soveltamisasetuksen 198–843 artikloissa.

<sup>97</sup> Tullikoodeksin 50–53 artiklat ja soveltamisasetuksen 185–187 artiklat.

Kun tavaranhaltija on osoittanut tavaroille tulliselvitysmuodon, selvitetään mahdolliset tuontiin liittyvät rajoitukset, tarkistetaan asianmukaisten lupien olemassaolo sekä kannetaan verot voimassa olevien määräysten mukaisesti.<sup>98</sup>

### *Henkilöliikenteen tulliselvitysprosessi*

Henkilöliikenteen tulliselvitysprosessi alkaa, kun matkustaja saapuu tullialueelle tavaroineen, ja päättyy, kun matkustaja on ohittanut Tullin tai tulliviranomainen on todennut tullitarkastuksen päättyneeksi. Matkustajan passintarkastuksen jälkeen tekemä kaistavalinta vastaa kaupallisen tavaraliikenteen tullauseroitusta. Tulliselvitys ei kuitenkaan aina liity verojen maksamiseen, vaan tulliselvitystä myös muun muassa tarvittavien tuontilupien ym. esittäminen Tullille. Tulli-ilmoitus voidaan tehdä myös suullisesti.

Henkilöliikenteessä ovat voimassa pääosin samat tuontirajoitukset kuin kaupallisessa tavaraliikenteessäkin. Poikkeuksena tästä ovat muun muassa henkilön tuontioikeuden lievennykset.

### 3.2.2 Tullin asiakkuudet

Tullin ulkomaankauppa- ja verotusosasto voi tietyin edellytyksin myöntää asiakkaalle erilaisia lupia, jotka tuovat etuja tulliasioiden hoitoon. Tarkastuksessa Tullin edustajalta saadun tiedon mukaan asiakas joutuu lupia haikessaan kuvaamaan tulliasioiden hoitoon liittyvät prosessinsa. Osa asiakkaista valitaan sen jälkeen riskianalyysin pohjalta tarkastuskohteeksi, jolloin Tullin ulkomaankauppa- ja verotusosasto sekä valvontaosasto varmistavat prosessikuvausten oikeellisuuden. Asiakkuuksiin liittyy siten etupainotteinen tarkastus, joka tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan osalltetaan torjuu harmaata taloutta. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Tulli myös valvoo asiakkaiden saamiin etuihin liittyvien velvoitteiden ja sääntöjen noudattamista.

Tulli on ryhmiteltyt asiakkaansa kumppanuusasiakkaisiin, avainasiakkaisiin ja pienasiakkaisiin asiakkaan palvelutarpeen ja riskin mukaan.

---

<sup>98</sup> *Tullivelasta, tullivelan syntymisestä, kantamisesta ja lakkaamisesta on säädetty tullikoodeksin 189–234 artikloissa ja soveltamisasetuksen 857–876 artikloissa.*

## *Kumppanuusasiakkuus*

Tullin kumppanuusasiakkaita ovat lähinnä sellaisia Tullissa säännöllisesti asioivia yrityksiä, jotka käyttävät tullipalveluja monipuolisesti (esim. huolintaliikkeet, suuret tuonti-, vienti- ja Intrastat<sup>99</sup>-asiakkaat sekä auto- ja valmisteveroasiakkaat). Kumppanuusasiakkaat sitoutuvat esimerkiksi sähköiseen asiointiin Tullin kanssa. Tullilla on 25 kumppanuusasiakasta, ja näistä Eteläisellä tullipiirillä 19.<sup>100</sup>

Kumppanuutta edeltää viisivaiheinen kumppanuusohjelma, jonka kesto on 8–13 kuukautta sen mukaan, onko yritys tavaranhaltija vai huolintaliike. Kumppanuusohjelman aikana määritellään yrityksen palvelutarpeita vastaava palvelukokonaisuus ja Tullin asiantuntijat avustavat yritystä varmistamaan tullitoiminnan laadun. Yritys panostaa ilmoittamisen oikeellisuuteen ja korjaa mahdolliset virheet, harjoittaa omavalvontaa ja laadunhallintaa sekä varmistuu siitä, että tulliasiointi sujuu kerralla oikein. Tullin tarkastustarve vähenee, mutta lakisääteisiä tarkastuksia voidaan kuitenkin kohdistaa aivan normaalisti. Kumppanuusohjelma käsittää Tullin taustaselvitykset, asiakkaan tullitoiminnan ja laadunhallinnan kartoituksen, riskien arvioinnin sekä riskienhallintakeinojen, laadunhallinnan ja palvelukokonaisuuden määrittämisen.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan kumppanuusohjelma kattaa monipuolisesti asiakkaan prosessit sen varmistamiseksi, että asiakkaan tulliasiointi hoituu oikein ja asiakas hoitaa esimerkiksi verovelvoitteensa täsmällisesti. Kumppanuusohjelmaan kuuluminen ei kuitenkaan saa vähentää asiakkaiden tarkastustarpeen ja riskien arviointia.

## *Avainasiakkuus*

Tullin avainasiakkaat ovat sellaisia yrityksiä, joilla on vakiintunut palvelutarve ja jotka asioivat Tullissa säännöllisesti (esim. huolintaliikkeitä, tuonti-, vienti-, Intrastat-, valmistevero-, autovero- ja veroraja- sekä merenkulkumaksuasiakkaita). Tällaisia asiakkaita on Tullilla noin 2 000. Avainasiakkaat käyttävät luvanvaraisia menettelyjä ja yksinkertaistuksia. Yleensä ne ovat Tullin rekisteröityjä luottoasiakkaita.

Tullin tavoitteena on tarjota avainasiakkaille tarpeiden mukaisia lupapalveluja eli luvanvaraisia ja yksinkertaistettuja menettelyjä, siirtää asiointiin painopistettä sähköiseen asiointiin sekä parantaa ilmoittamisen oi-

---

<sup>99</sup> Tiedot EU-jäsenmaiden välisestä kaupasta (sisäkauppa) kerätään erillisen menettelyn avulla, jota kutsutaan Intrastat-järjestelmäksi.

<sup>100</sup> Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.

keellisuutta tukemalla etupainotteisesti asiakkaiden tulliosuamista. Tullin myöntämät luvat voidaan jaotella toimijalupiin, yksinkertaistettujen menettelyjen lupiin sekä muihin lupiin.

Toimijalupa on edellytyksenä tietyn tullitoiminnan harjoittamiseen (esim. lupa pitää tullivarastoa). Näillä luvilla Tulli sallii asiakkaalle sellaisen tulliselvitykseen tai verotukseen liittyvän toiminnan, johon voi sisältyä veronkanton tai tullivarmuuteen liittyvää riskiä. Toimijaa koskevat luvat ovat maksullisia, ja niihin voi sisältyä muun muassa velvoite asettaa vakuus sekä kirjanpitovelvoite.

Yksinkertaistettujen menettelyjen lupia ovat esimerkiksi lupa passitukseen yleisvakuuden käyttöön, valtuutetun lähettäjän ja valtuutetun vastaanottajan luvat passitusmenettelyssä<sup>101</sup> sekä tuonnin kotitullauslupa. Yksinkertaistettujen menettelyjen luvat edellyttävät useimmiten sitä, että hakijalla on Tullin rekisteröidyn luottoasiakkaan asema. Lisäksi niihin sisältyy muita, menettelykohtaisesti määriteltyjä edellytyksiä. Tällaiset luvat ovat tarpeen säännöllisesti ja paljon Tullissa asioiville; niiden hakuprosessi on perusteellinen, ja ne ovat useimmiten maksullisia. Niihin liittyy usein myös erilaisia, luvanhaltijaa koskevia velvoitteita, kuten kirjanpito- ja arkistointivelvoite sekä velvoite asettaa vakuus tullivelan kattamiseksi mahdollisissa ongelmatilanteissa.

Muut luvat voidaan jakaa kahteen alaryhmään: tulli-ilmoituksella ja erillisellä hakemuksella haettavaan. Täydellisellä tulli-ilmoituksella voidaan hakea lupaa taloudellisesti vaikuttavan tullimenettelyn (lähinnä sisäinen jalostus) käyttöön yhdellä tulli-ilmoituksella ilmoitettavia tavaroita varten. Myös näihin lupiin voi sisältyä vaatimus vakuuden asettamisesta. Lupa-hakemuksen käsittely ja luvan myöntäminen tapahtuu tullivirkailijan käsitellessä ja hyväksyessä ilmoituksen. Samalla hän määrää myös muut luvan ehdot (esim. jälleenviennin määräaika).

Myös muut erillisellä hakemuksella myönnettävät luvat ovat tarpeen Tullissa säännöllisesti ja paljon asioiville toimijoille. Tällaisia lupia ovat esimerkiksi lupa esittää tullialueelle tuotavia tavaroita koskeva kauppalasku määräajassa tulli-ilmoituksen jättämisen jälkeen, jos tuotujen tavaroiden kaupp-arvo ei ole selvillä tuontihetkellä. Nämä luvat ovat myös maksullisia, ja niihin sisältyy mahdollisesti muitakin velvoitteita luvanhaltijalle.

---

<sup>101</sup> *Passitus on tavarankuljetuksia ja kansainvälistä kaupankäyntiä helpottava tullimenettely. Siinä tavaraa kuljetaan tullivalvonnassa lähtötullista määrätulliin, jossa se tulliselvitetään. Passituksessa tavaroita voidaan siirtää passitusalueella tullia tai muita maksuja maksamatta. Sitä varten vaaditaan kuitenkin mahdollisten tullien ja verojen määrän kattava vakuus.*

Tarkastuksessa Tullin edustajalta saadun tiedon mukaan avain- ja kumppanuusasiakkuusasemaa ei ole itsessään käytetty väärin. Kumppanuusasiakkuuksia on lopetettu (asiakas on siirtynyt avainasiakkaaksi) asiakkaan palvelutarpeen muuttuessa ja yritysjärjestelyjen tapauksissa. Samoin avainasiakkaiden määrä muuttuu asiakastarpeiden ja yritysjärjestelyjen muutosten seurauksena. Myös Tullin myöntämiin lupiin liittyvät huomautukset, keskeyttämiset ja kumoamiset voivat vaikuttaa asiakkuuteen, eli Tulli voi esimerkiksi lupaehtojen rikkomistilanteessa lopettaa kumppanuuden. Jos luvat otetaan asiakkaalta pois, tulee asiakkaasta pienasiakas.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan avainasiakkaille myönnettävien lupien edellyttämät vakuus- ym. velvoitteet varmistavat osaltaan sitä, että asiakas hoitaa muun muassa verovelvoitteensa asianmukaisesti. Samoin kuin kumppanuusasiakkailla ei myönnettyjen etujen pidä vähentää asiakkaiden tarkastustarpeen ja riskien arviointia. Kumppanuusasiakkaiden osalta valvontaa on siirretty Tullilta asiakkaalle, minkä voidaan arvioida nostaneen Tullin tuottavuutta. Mikäli kumppani- ja avainasiakkaista tulee runsain mitoin pienasiakkaita, kasvaa myös Tullin työmäärä, koska valvottavien asiakkaiden lukumäärä lisääntyy.

### *Pienasiakkuus*

Tullin kolmannen asiakasryhmän muodostavat pienasiakkaat. Näitä ovat säännöllisesti asioivat käteisasiakkaat, yksityishenkilöt ja ne yritykset, jotka eivät ole hakeutuneet rekisteröidyksi asiakkaaksi. Tyypillinen tällainen yritys on satunnaisesti tai harvoin tuontia tai vientiä harjoittava yritys, jonka tullilmoitusten tuotekate on suppea ja jolla ei ole tarvetta Tullin myöntämille yksinkertaistuksille tai luville. Pienasiakkaille turvataan peruspalvelut Tullin asiakaspalveluverkostossa sekä tarjotaan maksuttomia verkkoasiointipalveluita niissä tulliselvitysmuodoissa, joissa sähköinen asiointi on käytössä. Tällä hetkellä tällainen asiointimahdollisuus on passitus-, vienti- ja tuontimenettelyssä sekä saapumisen ja poistumisen ilmoituksissa.

### *AEO-toimijat*

Yritys voi tietysti edellytyksin hakea myös AEO-toimijaksi<sup>102</sup>. Tällainen toimija on saanut Tullin turvallisuustodistuksen tullaus- ja logistiikkatoiminnoilleen ja on sen vuoksi oikeutettu etuihin koko EU:n alueella. Ky-

---

<sup>102</sup> *Authorised Economic Operator.*

seessä on maailmanlaajuinen hanke, ja sen tavoitteena on edistää kansainvälisten toimitusketjujen turvallisuutta. Tavoitteena on se, että mahdollisimman moni kansainvälisen toimitusketjun osapuoli hakeutuu AEO-toimijaksi. Tyypillisiä AEO-toimijoita EU:ssa ovat esimerkiksi valmistajat, viejät, huolintaliikkeen, varastonpitäjät, tulliasioitsijat, kuljetusliikkeen ja tuojat.

Maailman tullijärjestö (WCO) laati AEO-aseman vuonna 2005 maailmankaupan turvaamiseksi ja helpottamiseksi. Asema esiteltiin yhteisön tullilainsäädännössä samana vuonna, ja ensimmäiset AEO-todistukset myönnettiin vuoden 2008 keväällä. Suurin osa järjestön yli 170 jäsenvaltiosta on hyväksynyt käsitteen ja käynnistää oman AEO-ohjelmansa tulevaisuudessa. Suomessa oli tarkastusajankohtana 48 AEO-toimijaa<sup>103</sup>.

### 3.2.3 Tullin verotusprosessit

#### *Tullin maahantuonnin arvonlisäverotus*

Tullin maahantuonnin arvonlisäverotuksessa toiminta poikkeaa sen mukaan, onko kysymyksessä luotto- vai käteisasiakas. Tullin luottoasiakas saa tavaran haltuunsa tullivalvonnasta, kun tuonnin edellytykset on selvitetty. Kaikki tuonnista kannettavat verot ja maksut mukaan lukien arvonlisävero vahvistetaan tullauspäätökselle. Luottoasiakas asettaa maahantuonnin veroja ja maksuja varten vakuuden, jonka riittävyyttä seurataan transaktiokohtaisesti. Tällaisena vakuutena käytetään pääsääntöisesti yleisvakuuksia.

Tullin käteisasiakas saa tavaran haltuunsa maksettuaan arvonlisäveron ja mahdollisen tullin sekä muut verot ja maksut. Käteisasiakas voi olla yksityishenkilö tai alv-rekisteröity yritys, jolla ei ole Tullin myöntämää luottoasiakkuutta.

Tullin vakuusjärjestelmässä on asiakaskohtainen limiitti asiakkaan taloudellisen riskin perusteella joko pelkästään tulleille tai myös arvonlisäverolle. Suurimmalla osalla luottoasiakkaiden limiitti kattaa vain tullit. Järjestelmässä seurataan jatkuvasti luottoasiakkaiden taloudellista riskiä ja sen kasvaminen voidaan ottaa heti huomioon korottamalla vakuutta, tiukentamalla perintäotetta tai estämällä tavaroiden liikkuminen.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan Tullin vakuusjärjestelmä tehostaa harmaan talouden torjuntaa.

---

<sup>103</sup>[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/dds2/eos/aeo\\_consultation.jsp?Lang=fi](http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/eos/aeo_consultation.jsp?Lang=fi) (18.4.2012).

## *Tullin valmisteverotus*

Valmisteverotuksessa asiakkaat ohjataan lupaneuvonnassa joko pysyvästi rekisteröityjen tai väliaikaisesti rekisteröitävien asiakkaiden lupaprosessiin. Pysyvästi rekisteröitävälle asiakkaalle tehdään taustaselvitykset sekä mahdolliset asiakirja- ja fyysiset tarkastukset. Tuloksena asiakkaalle myönnetään lupa ja määritetään asiakkaalta vaadittava vakuus. Rekisteröinti ja lupa tulevat voimaan, kun pysyvä vakuus on asetettu.

Rekisteröidyt verovelvolliset antavat veroilmoituksen pääsääntöisesti kuukausittain. Veroilmoituksessa ilmoitetaan tuoteryhmittäin verokauden aikana sekä verolliseen kulutukseen toimitettujen että verottomasti toimitettujen tuotteiden määrät. Tietojärjestelmällä (VALVE) tuotetaan verotuspäätös, ja se lähetetään verovelvolliselle. Jos syntyy verojäämiä, aloitetaan perintäprosessi, jossa asetettua vakuutta voidaan käyttää verojen kattamiseen.

Muut kuin rekisteröidyt verovelvolliset suorittavat valmisteverot eräkohtaisesti. Verovelvollinen merkitään (1.4.2010 alkaen) väliaikaisesti rekisteröidyksi vastaanottajaksi FINSEEDIin<sup>104</sup>. Tällöin on myös asetettava vakuus kotipaikan tullipiirille ennen tuotteiden tilaamista. Vakuus lasketaan vastaamaan tuotteista kannettavia veroja. Etukäteen maksettu vakuus käytetään veron maksuun, ja verovelvollisen on maksettava mahdollinen vakuuden jälkeen suoritettavaksi jäävä osuus määrääjän kuluessa tuotteiden vastaanottamisesta.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan valmisteverotuksessa käytössä oleva vakuusmenettely varmistaa maksettavaksi määräytyvien verojen kannon, koska vakuus lasketaan vastaamaan tuotteista kannettavia veroja.

Ei-rekisteröityjen verovelvollisten EU:n ulkopuolelta tuotujen sekä tilattujen valmisteveronalaisten tuotteiden verotus tapahtuu tullauksen yhteydessä, eikä siihen sovelleta vakuus- tai väliaikaisen rekisteröinnin menettelyjä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö huomauttaa, että vakuudet vähentävät verojäämien riskiä, mutta erityisesti valmisteverotuksessa vakuuksien merkitystä ei tule yliarvoida. Valmisteveroista 50 suurimmalta yritykseltä kannetaan lähes 95 prosenttia valmisteverojen kokonaistuotosta. Tullin valmisteverotuksen asiakkaat ovat myös Verohallinnon asiakkaita. Verohallinto on tutkinut nykyisten Tullin valmisteverotuksen asiakkaiden verovelvoitteiden hoitoa Verohallinnon asiakkaina. Verohallinnon mukaan 50 suurimmalla valmisteveroa maksavalla yrityksessä ei ole verojäämiä Verohallinnon asiakkaina. Val-

---

<sup>104</sup> *Rekisteri suomalaisista rekisteröidyistä valmisteverovelvollisista.*

misteverovelvolliset ovat verovelvoitteensa hyvin suorittavia yrityksiä, eikä valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan vakuuksilla ole verojäämien osalta ainakaan näiden asiakkaiden osalta merkitystä.

### 3.2.4 Tullin keräämät verot ja verojäämät

Tarkastelussa rajauduttiin pääasiassa maahantuonnin perusteella kannettavaan arvonlisäveroon ja valmisteveroihin. Nämä veroryhmät muodostavat noin 90 prosenttia Tullin suoraan valtiolle suorittamasta tuloutuksesta. Autoveron osuus on 8–10 prosenttia, ja muiden verojen ja maksujen osuus (mm. ajoneuvovero, jätevero, öljyjättemaksu ja väylämaksut) on 0–2 prosenttia Tullin suoraan valtiolle suorittamasta tuloutuksesta. Tullin veronkanto vuosilta 2009–2011 on esitetty liitteessä 1.

Eteläinen tullipiiri tuloutti vuonna 2010 veroja suoraan valtiolle noin 5,25 miljardia euroa, Itäinen 395,5 miljoonaa euroa, Läntinen 875,9 miljoonaa euroa, Pohjoinen 154,9 miljoonaa euroa ja Ahvenanmaan tullipiiri 104,9 miljoonaa euroa. Sähköinen tullauskeskus, joka sijaitsee Helsingissä ja Turussa, tulouttaa valtiolle suoraan noin 2,2 miljardia euroa. Näin ollen jos Sähköisen tullauskeskuksen valtiolle tulouttavat verot lasketaan Eteläiseen tullipiiriin, tuloutti Eteläinen tullipiiri valtiolle noin 83 prosenttia Tullin veronkannosta valtiolle, kun Läntisen tullipiirin osuus oli noin 10 prosenttia. Jos taas Sähköisen tullauskeskuksen valtiolle tulouttavat verot lasketaan Läntiseen tullipiiriin, oli Eteläisen tullipiirin osuus noin 58 prosenttia ja Läntisen osuus noin 34 prosenttia Tullin veronkannosta valtiolle. Eteläinen tullipiiri oli myös henkilöstö- (701 henkeä), tuonti- (54 500 kpl) ja vientitullauslukumäärältään (3 400 kpl) suurin.<sup>105</sup>

#### *Tuonnin perusteella kannettava arvonlisävero*

Tullilla on ollut maahantuonnin arvonlisäveroasiakkaita vuosina 2007–2009 yhteensä noin 46 600, joista varsinaisesti arvonlisäverovelvollisia on ollut 6 600 eli noin 14 % asiakkaista (taulukko 1). Arvonlisäverovelvollisista asiakkaista oli luottoasiakkaita 2 100 ja loput eli 4 500 käteisasiakkaita. Kuten aiemmin todettiin, Tullin luottoasiakkuus edellyttää lupaa ja vakuutta. Lupahakemuksia vuodessa on noin 170. Luottoasiakkaiden lupiin liittyviä voimassa olevia vakuuksia on noin 1 900, ja niiden yhteisarvo on noin 460 miljoonaa euroa.

---

<sup>105</sup> *Tullin vuosikertomus 2010.*



Verotuspäätöksiä tehtiin vuosina 2007–2009 yhteensä noin 555 000, ja niistä 450 000 (81 %) kohdistui luottoasiakkaisiin ja 30 000 (5 %) käteisasiakkaisiin.<sup>106</sup>

**TAULUKKO 1. Maahantuonnin arvonlisäverotus: kannetut verot ja verojäämät (milj. euroa).**<sup>107</sup>

	2007	2008	2009	Yhteensä
<b>Käteisasiakkaat</b>				
Kannettu	32,0	37,0	26,0	95,0
Verojäämä	9,3	0,04	0,17	9,51
Verojäämä %	29,1	0,11	0,66	10,01
<b>Luottoasiakkaat</b>				
Kannettu	4 000,0	4 100,0	2 400,0	10 500,0
Verojäämä	0,05	0,63	0,84	1,52
Verojäämä %	0,001	0,015	0,035	0,014
<b>Ei- Alv-velvolliset</b>				
Kannettu	6,0	8,0	7,0	21,0
Verojäämä	0,88	0,4	2,2	3,48
Verojäämä %	14,7	5,0	31,43	16,57
<b>Kannettu yhteensä</b>	<b>4 038,0</b>	<b>4 145,0</b>	<b>2 433,0</b>	<b>10 616,0</b>
<b>Verojäämä yhteensä</b>	<b>10,23</b>	<b>1,07</b>	<b>3,21</b>	<b>14,51</b>
<b>Verojäämä %</b>	<b>0,3</b>	<b>0,03</b>	<b>0,13</b>	<b>0,14</b>

Vuosina 2007–2009 kerättiin maahantuonnin arvonlisäveroa yhteensä 10,6 miljardia euroa, josta luottoasiakkailta 10,5 miljardia euroa (99 %). Luottoasiakkaisiin sisältyy noin 120 huolintaliikettä, joiden kautta hoidetaan tuhansia käteisasiakkaita ja ei-arvonlisäverovelvollisia. Käteisasiakkaat maksoivat maahantuonnin arvonlisäveroa yhteensä 95 miljoonaa euroa ja ei-arvonlisäverovelvolliset 21 miljoonaa euroa. Keskimääräinen veronkanto luottoasiakkaalta oli 1 905 000 euroa sekä vastaavasti käteisasiakkaalta 7 000 euroa ja ei-arvonlisäverovelvolliselta asiakkaalta 200 euroa.<sup>108</sup>

<sup>106</sup> Verohallinnon ja Tullin verotustoimintojen uudelleenjärjestelyn ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten esikartoitus perustuen Veto-raporttiin. Veto-raportin lisäselvitys 12.5.2010. Valtiovarainministeriö.

<sup>107</sup> Verohallinnon ja Tullin verotustoimintojen uudelleenjärjestelyn ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten esikartoitus perustuen Veto-raporttiin. Veto-raportin lisäselvitys 12.5.2010. Valtiovarainministeriö.

<sup>108</sup> Verohallinnon ja Tullin verotustoimintojen uudelleenjärjestelyn ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten esikartoitus perustuen Veto-raporttiin. Veto-raportin lisäselvitys 12.5.2010. Valtiovarainministeriö.

Verojäämiä vastaavana ajanjaksona oli yhteensä 14,5 miljoonaa euroa, josta vuodelle 2007 kohdistui 10,2 miljoonaa euroa. Suurin osuus verojäämistä kertyi ei-arvonlisäverovelvollisilta (verojäämien osuus 16,6 % maksuunpannuista veroista yhteensä) ja käteisasiakkailta (10,01 % maksuunpannuista veroista). Euromääräisesti selvästi eniten verojäämiä syntyi käteisasiakkailta. Edellä mainittujen kohdalla verojäämät kertyvät muutamista yksittäisistä tapauksista, ja tämän vuoksi vuosittainen vaihteluväli on suuri ja verojäämien muutosten määrä on merkittävä verokertymään nähden.

Luottoasiakkailta kerättyjen verojen yhteissummasta verojäämien osuus oli 0,014 prosenttia ja euromääräisestikin pieni. Luottoasiakkaiden vakuuksien määrä oli yhteensä noin 460 miljoonaa euroa ja verojäämien määrä vuositasolla alle miljoona euroa. Luottoasiakkailta kannettuihin veroihin nähden vakuuksien määrä oli vuosina 2007–2008 reilu 10 prosenttia ja vuonna 2009 lähes 20 prosenttia.<sup>109</sup> Raportissa ei ollut eritelty niiden luottoasiakkaiden vakuuksien määrää, joille oli syntynyt verojäämiä.

Tarkastuksen perusteella verojäämät ovat kokonaisuutena arvioiden pieniä kerättyihin veroihin nähden.

### *Valmisteverot*

Tulli jaottelee valmisteveroasiakkaat rekisteröityihin valmisteverovelvollisiin, väliaikaisesti rekisteröitäviin valmisteverovelvollisiin ja tullauksen yhteydessä verotettaviin. Rekisteröityjä valmisteverotuksen asiakkaita ovat valtuutettu varastonpitäjä, rekisteröity vastaanottaja, rekisteröity lähettäjä, veroedustaja sekä muut rekisteröidyt verovelvolliset, kuten sähköverovelvolliset ja jäteverovelvolliset. Rekisteröidyt valmisteverovelvolliset harjoittavat säännöllistä valmisteveron alaista toimintaa, ja sitä varten heidän (pois lukien sähkö- ja jäteverovelvolliset) on haettava verolajikohmainen lupa ja asetettava sitä varten direktiivin ja kansallisten säädösten edellyttämä vakuus.<sup>110</sup>

Väliaikaisesti rekisteröivät valmisteverovelvolliset harjoittavat satunnaista valmisteveron alaista maahantuontia. He ilmoittavat EU-tuontinsa

---

<sup>109</sup> Verohallinnon ja Tullin verotustoimintojen uudelleenjärjestelyn ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten esikartoitus perustuen Veto-raporttiin. Veto-raportin lisäselvitys 12.5.2010. Valtiovarainministeriö.

<sup>110</sup> Verohallinnon ja Tullin verotustoimintojen uudelleenjärjestelyn ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten esikartoitus perustuen Veto-raporttiin. Veto-raportin lisäselvitys 12.5.2010. Valtiovarainministeriö.

etukäteen eräkohtaisesti. Luvan saamisen edellytyksenä on vakuus, joka käytännössä asetetaan tuontierän valmisteveron ennakkomaksuna.<sup>111</sup>

Rajalla, postitse tai sähköisen verkon kautta tapahtuvan tullauksen yhteydessä verotettavia ovat satunnaisia eriä tuovat matkustajat tai tuotteiden tilaajat. Tulli kantaa tällöin valmisteveron tullauksen yhteydessä.<sup>112</sup>

Tullilla oli vuosina 2007–2009 noin 6 550 valmisteveroasiakasta (taulukko 2). Näistä 450 oli rekisteröityjä ja 1 600 väliaikaisesti rekisteröityjä asiakkaita. Noin 70 prosenttia (4 500) asiakkaista verotettiin tullauksen yhteydessä. Verotuspäätöksiä tehtiin noin 33 500, ja niistä lähes puolet koski rekisteröityjä asiakkaita (16 500). Väliaikaisesti rekisteröidyille tehtiin 7 000 verotuspäätöstä. Tullauksen yhteydessä tehtäviä verotuspäätöksiä tehtiin 10 000.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Verohallinnon ja Tullin verotustoimintojen uudelleenjärjestelyn ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten esikartoitus perustuen Veto-raporttiin. Veto-raportin lisäselvitys 12.5.2010. Valtiovarainministeriö.

<sup>112</sup> Verohallinnon ja Tullin verotustoimintojen uudelleenjärjestelyn ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten esikartoitus perustuen Veto-raporttiin. Veto-raportin lisäselvitys 12.5.2010. Valtiovarainministeriö.

<sup>113</sup> Verohallinnon ja Tullin verotustoimintojen uudelleenjärjestelyn ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten esikartoitus perustuen Veto-raporttiin. Veto-raportin lisäselvitys 12.5.2010. Valtiovarainministeriö.

**TAULUKKO 2. Valmisteverotus: kannetut verot ja verojäämät (milj. euroa).<sup>114</sup>**

	2007	2008	2009	Yhteensä
Rekisteröidyt				
Kannettu	4 733,0	5 019,0	5 188,0	14 940,0
Verojäämä	0,09	0,32	0,48	0,88
Verojäämä %	0,002	0,006	0,009	0,006
Väliaikaiset				
Kannettu	34,0	20,0	12,0	66,0
Verojäämä				
Verojäämä %				
Rajalla				
Kannettu	0,5	0,4	0,3	1,2
Verojäämä				
Verojäämä %				
Kannettu yhteensä	4 768,0	5 039,0	5 200,0	15 007,0
Verojäämä	0,09	0,32	0,48	0,88
Verojäämä %	0,0	0,01	0,01	0,006

Valmisteveroa kerättiin vuosina 2007–2009 yhteensä 15,0 miljardia euroa, ja se kertyi lähes yksinomaan rekisteröidyiltä asiakkailta (14,9 miljardia euroa). Väliaikaisesti rekisteröityjen asiakkaiden verokertymä oli 66 miljoonaa euroa ja rajalla tullauksen yhteydessä verotettujen 1,2 miljoonaa euroa. Keskimääräinen rekisteröidyn asiakkaan veronkanto oli 10 518 000 euroa ja väliaikaisesti rekisteröidyin asiakkaan 21 000 euroa.

Rekisteröidyiltä asiakkailta kertyi verojäämiä yhteensä 879 242 euroa eli 0,006 prosenttia rekisteröidyiltä asiakkailta kannetusta verosta. Väliaikaisesti rekisteröityjen ja rajalla verotettavien verojäämät ovat pieniä, mutta niistä ei ole esitettävissä verojäämätietoja. Koska kannettuihin määriin sisältyvät salakuljetustapaukset, eivät taulukon 2 luvut rajalla kannetuista valmisteveroista ole täysin oikeita.<sup>115</sup>

Taulukossa 3 on esitetty Tullin koko veronkanto ja verojäämät vuosilta 2007–2011. Verojäämien prosentuaalinen osuus kannetuista veroista on

<sup>114</sup> Verohallinnon ja Tullin verotustoimintojen uudelleenjärjestelyn ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten esikartoitus perustuen Veto-raporttiin. Veto-raportin lisäselvitys 12.5.2010. Valtiovarainministeriö.

<sup>115</sup> Verohallinnon ja Tullin verotustoimintojen uudelleenjärjestelyn ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten esikartoitus perustuen Veto-raporttiin. Veto-raportin lisäselvitys 12.5.2010. Valtiovarainministeriö.

hyvin pieni, ja verojäämät kertyvät lähes yksinomaan käteisasiakkailta. Verojäämien yhteissummasta käteisasiakkaiden osuus on 84 prosenttia.

Tarkastuksen perusteella voidaan arvioida, että verojäämien pienuus on seurausta Tullin vakuusmenettelystä, jossa luottoasiakkaat toimittavat Tullille verovelan turvaksi asiakaskohtaisesti arvioitun riskin mukaisen vakuuden. Käteisasiakkaat puolestaan maksavat veronsa käteisellä ennen kuin saavat tavarahan haltuunsa, eikä verojäämiä samassa mittakaavassa kerry.

**TAULUKKO 3. Verojäämät ja veronkanto vuosina 2007–2011 (milj. euroa).<sup>116</sup>**

Verojäämät 15.2.2012	2007	2008	2009	2010	2011	Yhteensä
<b>Käteisasiakkaat</b>						
Kannettu	244,5	203,0	154,8	108,3	205,2	915,8
Verojäämä	17,4	2,5	7,7	4,2	3,1	34,8
Verojäämä %	7,12	1,21	4,97	3,91	1,50	3,80
<b>Luottoasiakkaat</b>						
Kannettu	10 380,2	10 613,4	8 497,0	8 988,4	9 991,4	48 470,4
Verojäämä	0,1	0,8	0,8	0,5	4,9	7,1
Verojäämä %	0,00	0,01	0,01	0,01	0,05	0,01
Kannettu yhteensä	10 624,7	10 816,4	8 651,8	9 096,7	10 196,6	49 386,2
Verojäämä yhteensä	17,5	3,3	8,5	4,7	8	41,2
Verojäämä %	0,16	0,03	0,10	0,05	0,08	0,08

### 3.3 Tullin valvonta- ja tarkastustoiminta

#### 3.3.1 Organisaatio

Tullin tarkastus- ja rikostorjuntayksiköt kuuluvat Tullihallituksen valvontaosastolle. Ulkomaankauppa- ja verotusosastoon puolestaan kuuluvat muun muassa veronkanto- ja luotonhallintayksikkö, tullausyksikkö, auto-

<sup>116</sup> Tullin vuosikertomus 2011. Kannettujen verojen osalta taulukon 3 luvut poikkeavat tullilaitoksen kantotaulukosta siinä, että ko. taulukossa ovat ns. nettokantoluvut eli valtiolle maksu- ja suoriteperusteisesti kannetut summat nettoutettuna palautusmaksuilla. Taulukossa 3 ovat kyseessä bruttoluvut, eli summiin sisältyvät myös vielä maksamattomat verot ja tullit. Osa vuoden 2011 veroista ja tulleista on eräänäntynyt vuoden lopulla. Tämän vuoksi alkuvuodesta otetussa raportissa edellisen vuoden verojäämät saattavat olla suurempia kuin loppuvuodesta otetussa raportissa.

verotusyksikkö ja valmisteverotusyksikkö. Osastot vastaavat strategioiden valmistelusta sekä toiminnan ohjauksesta ja kehittämisestä. Toiminnan täytäntöönpanosta vastaavat tullipiirit ja Tullilaboratorio.<sup>117</sup> Jokaisessa tullipiirissä on tarkastusyksikkö, jossa hoidetaan jälkitarkastus eli yritys- ja asiakirjatarkastukset sekä lupien ja statuksien valvonta. Tullipiirit vastaavat myös paikallisyksiköiden tarkastustoimien ohjauksesta.<sup>118</sup>

Jälkitarkastuksen resurssit (asiakirja- ja yritystarkastus) käsittää kokonaisuudessaan 100 henkilöä, josta noin 60 on Eteläisessä, 17 Läntisessä ja 15 Itäisessä tullipiirissä. Pohjoisessa tullipiirissä on kuusi ja Ahvenanmaalla kaksi henkilöä. Näiden lisäksi Tullihallituksessa on yhdeksän henkilöä laadunvarmistuksessa.<sup>119</sup>

### *Organisaatiouudistus*

Tarkastusajankohtana käynnissä ollut organisaatiouudistus on kuvattu luvussa 2.1.3. Organisaatiouudistuksessa, joka tulee voimaan 1.1.2013<sup>120</sup>, täytäntöönpanosta vastaavat tullipiirit poistuvat ja tilalle muodostetaan Toimipaikkaosasto. Se vastaa operatiivisista tullivalvontatoimenpiteistä sekä huolehtii niistä tullipalveluista, jotka edellyttävät asiakkaalta fyysistä käyntiä Tullissa. Yksikön resurssien kannalta merkittävin tehtäväalue on Tullin valvontatehtävät. Yksikössä tehdään myös niitä tullaus- ja verotustehtäviä, joita ei tehdä ulkomaankauppa- ja verotusosaston valtakunnallisissa sähköisissä toiminnoissa. Ulkomaankauppa- ja verotusosasto, valvontaosasto ja hallinto-osasto ohjaavat toimipaikkaosaston toimintaa tehtäväalueillaan, mikä varmistaa toiminnan yhdenmukaisuutta.<sup>121</sup>

Myös ulkomaankauppa- ja verotusosaston, valvontaosaston sekä hallinto-osaston henkilöstö työskentelee eri puolilla maata Tullin toimipaikoissa. Kun nykyisin tullitoimipaikan kaikki toiminnot kuuluvat saman johdon alle, tulee nyt toimipaikkoja, joissa tapahtuvista toiminnoista osaa johdetaan sanotuilta osastoilta ja osaa toimipaikkaosastosta. Tullin tehtävien järjestämisestä annetaan tarkemmat määräykset Tullin työjärjestyksessä.<sup>122</sup>

---

<sup>117</sup> *Tullihallituksen organisaatio 1.7.2009.*

<sup>118</sup> *Tarkastuskäynti Tullihallituksessa 14.12.2011.*

<sup>119</sup> *Tarkastuskäynti Tullihallituksessa 14.12.2011.*

<sup>120</sup> *Laki Tullin hallinnosta (960/2012).*

<sup>121</sup> *HE 145/2012 vp. hallituksen esitys laiksi Tullin hallinnosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.*

<sup>122</sup> *HE 145/2012 vp. hallituksen esitys laiksi Tullin hallinnosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.*

Hallituksen esitys organisaatiouudistuksesta annettiin eduskunnalle 1.11.2012 ja se hyväksyttiin 11.12.2012. Tarkastuksessa oli käytettävissä myös tätä edeltävä luonnos hallituksen esitykseksi. Luonnoksessa esitettiin Tullihallituksen osastoja poistettavaksi ja korvattavaksi yksiköillä. Eduskunnan hyväksymässä hallituksen esityksessä yksiköt ovat osastoja.

Tullihallituksessa oli tarkastusajankohtana suunniteltu, että organisaatiouudistuksessa muodostettava valvontayksikkö (hallituksen esityksessä valvontaosasto) käsittää Riskianalyysikeskuksen, yritystarkastuksen, rikostorjunnan ja Tullilaboratorion, ja se vastaa valtakunnallisista toiminnoista: riskianalyysi, yritystarkastus, rikostorjunta ja laboratoriotoiminnot. Riskianalyysi ja yritystarkastus muodostavat yhdessä valvontayksikön alaisen tarkastusyksikön.<sup>123</sup> Eduskunnan hyväksymässä laissa Tullilaboratorio toimii omana osastonaan, eikä se siten kuulu valvontaosastoon.

Valtakunnallinen yritystarkastus-toiminto jakautuu neljään toimintoon: yhteisön varat (se resursoidaan koko maahan alueittain: muut alueet ovat monialaisia, mutta entinen Eteläinen tullipiiri keskittyy yhteisön varoihin), asiakkuus ja luvat, kansalliset verot (se jakautuu polttoaine-, energia- ja autoveroihin) ja harmaa talous, joka muodostuu pääosin nykyisestä Eteläisen tullipiirin erityistarkastusryhmästä. Harmaan talouden ryhmään sijoitetaan jo olemassa olevien henkilöiden lisäksi eduskunnan lisämäärärahalta yritystarkastukseen rekrytoitavat henkilöt. Muutoin resurssit säilyvät uudistuksessa ennallaan.<sup>124</sup>

Valvontayksikön alainen tarkastusyksikkö vastaa myös valtakunnallisesta riskianalyysitoiminnosta. Se jakautuu kahteen toimintoon: yhteiskunnan suojaaminen ja verotuksen oikeellisuus. Riskianalyysikeskuksen nykyinen henkilövahvuus on 12, ja uudistuksen edetessä se suurenee uudelleen organisoiminnin myötä 18:aan. Koska eduskunnan myöntämällä lisämäärärahalta rekrytoidaan kolme henkilöä, tuleva kokonaisvahvuus on suunnitelman mukaan 21.<sup>125</sup>

Tarkastuksessa havaittiin, että Tullin omasta aloitteestaan aloittamassa organisaatiouudistuksessa näkyy selkeästi Tullin vahva panostus harmaan talouden torjuntaan. Paitsi että toiminto on suunniteltu eriytettäväksi yritystarkastuksessa omaksi toiminnokseen, näkyy vahva panostus myös riskianalyysiin panostamisessa. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan harmaan talouden torjuntaa koskevien toimintojen kokoaminen keskitetys-

---

<sup>123</sup> Tarkastuskäynti Tullihallituksessa 14.12.2011.

<sup>124</sup> Tarkastuskäynti Tullihallituksessa 14.12.2011.

Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.

<sup>125</sup> Tarkastuskäynti Tullihallituksessa 14.12.2011.

Tarkastuskäynti Riskianalyysikeskuksessa 29.2.2012.

ti yhdeksi toiminnoksi tehostaa toimintaa muun muassa siksi, että se lisää ja tehostaa tiedonkulkua havaituista harmaan talouden tapauksista ja ilmiöistä. Toiminnon keskittäminen voi myös edesauttaa tarkastusten kohdentamisen vaikuttavuutta ja siten tehostaa resurssien käyttöä.

### *Yhteistyö muiden viranomaisten kanssa*

Tullin tarkastustoiminto tekee yhteistyötä muun muassa Euroopan petostentorjuntavirasto OLAFin<sup>126</sup>, Harmaan talouden selvitysyksikön ja Verohallinnon kanssa.<sup>127</sup> Liiketoiminnan yhteydessä tapahtuvan rikollisen toiminnan torjuntaa kehitetään yhteistyössä Tullin tarkastustoiminnon ja Tullin rikostorjunnan sekä poliisin ja Verohallinnon kanssa talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämisestä 17.12.2009 tehdyn periaatepäätöksen<sup>128</sup> (talousrikosohjelma) mukaisesti. Vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa Tulli kehittää yhteistyössä muiden PTR-viranomaisten kanssa sisäisen turvallisuuden ohjelman, huumausainepoliittisen periaatepäätöksen ja PTR-viranomaisten yhteisen vakavan rikollisuuden torjuntasuunnitelman mukaisesti. Etukäteistiedot Suomen rajan ylittävistä tavara- ja matkustajaliikenteestä Tulli turvaa siten, että se laajentaa ja tiivistää MOU-yhteistyötä<sup>129</sup> elinkeinoelämän ja kaupallisten toimijoiden kanssa.<sup>130</sup>

### 3.3.2 Tullin riskianalyysi

Tulli harjoittaa sekä reaaliaikaista että jälkikäteistä valvontaa. Valvonta perustuu pääasiassa etukäteisinformaatioon ja riskianalyysiin ja niiden perusteella tehtävään kohdevalintaan. Tullin riskienhallinta käsittää tavarantoimen koko kuljetusketjun, ja riskianalyysin työvaiheita ovat etukäteistietoon perustuva riskien automaattinen tunnistaminen ja analysointi. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan riskianalyysin merkitys on tullivalvonnassa suuri, koska tulliasiointi on sähköistynyt.

---

<sup>126</sup> *European Anti-Fraud Office.*

<sup>127</sup> *Tarkastuskäynti Tullihallituksessa 14.12.2011.*

<sup>128</sup> *Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2010–2011. Valtioneuvoston periaatepäätös 17.12.2009.*

<sup>129</sup> *Memorandum of Understanding.*

<sup>130</sup> *Tullin toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2012–2015.*



Tulli on osa EU:n yhteistä riskienhallintakehystä, joka koostuu kolmesta osasta: Rif-toiminta<sup>131</sup>, EU:n yhteiset valvonta-alueet eli CPCA-toiminto<sup>132</sup> ja EU:n yhteiset riskisäännöt liikennemuoতোকোhtaisesti.<sup>133</sup> Oleellinen osa CPCA-toimintaa ovat kansainväliset, riskianalyysiin perustuvat valvontaoperaatiot, sillä niillä yhtenäistetään valvonta- ja tarkastustoimintaa sekä kehitetään parhaita käytänteitä EU-laajuisesti.<sup>134</sup>

Operatiivista riskianalyysiä tekevä valtakunnallinen Tullin Riskianalyysikeskus aloitti toimintansa 1.7.2009. Se toimii Tullin sähköisten tullauskeskusten yhteydessä synergiaetujen hyödyntämiseksi.<sup>135</sup> Riskianalyysikeskus vastaa kansallisesti riskianalyysin operatiivisesta toteuttamisesta, analysoi riskit ja asettaa Tullin järjestelmiin kansalliset tai EU-tason pöimintaehdot ja riskikriteerit. Kriteereiden toimivuutta, vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta seurataan ja kehitetään jatkuvasti. Riskianalyysikeskus toimii kansallisena yhteyspisteenä kansainvälisissä operaatioissa, vastaa riskianalyysiin liittyvistä järjestelmistä ja omalta osaltaan viranomaisyhteistyöstä. Riskianalyysikeskus koordinoi myös valtakunnallisen ja alueellisen riskianalyysitoiminnon yhteistyötä.<sup>136</sup>

Riskianalyysikeskuksen toiminnan painopisteenä on varmistaa verotuksen oikeellisuus, suojata yhteiskuntaa, tehdä yhteistyötä sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien kanssa sekä tehdä kansainvälistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Tavoitteena on muun muassa saada parempia tuloksia, kohdentaa resurssit tehokkaammin, tiedostaa riskit paremmin, edistää laillista ulkomaankauppaa, parantaa logistiikkaketjun turvallisuutta, suojata yhteiskuntaa sekä implementoida EU:n yhteiset riskianalyysimenetelmät ja riskikriteerit yhdenmukaisesti ja tehokkaasti.<sup>137</sup>

Valtakunnallisen riskianalyysikeskuksen toimintaa tukeva alueellinen riskianalyysitoiminta on käynnistetty 2010 ja tätä verkostoa kehitetään edelleen. Tullipiireissä toimivat alueelliset riskianalyysitoiminnot tekevät paikallisia riskihavaintoja, keräävät riskianalyysissä käytettävää tietoa, käyvät läpi tavaravirtoja, suorittavat kohdevalintaa (mm. läpivalaisu) ja fyysistä tarkastusta. Kaikkien näiden toimien merkitys valvonnassa on suuri.<sup>138</sup> Eteläisessä tullipiirissä toimii tarkastusyksikön koordinoima alu-

---

<sup>131</sup> *Risk Information Form.*

<sup>132</sup> *Common Priority Control Area.*

<sup>133</sup> *Tarkastuskäynti Riskianalyysikeskuksessa 29.2.2012.*

<sup>134</sup> *Tullin toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2012–2015.*

<sup>135</sup> *Tullin toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2011–2014.*

<sup>136</sup> *Tarkastuskäynti Riskianalyysikeskuksessa 29.2.2012.*

<sup>137</sup> *Tarkastuskäynti Riskianalyysikeskuksessa 29.2.2012.*

<sup>138</sup> *Tarkastuskäynti Riskianalyysikeskuksessa 29.2.2012.*

eellinen riskianalyysiryhmä. Sen ydinryhmässä on edustus tarkastusyksikön riskienhallinnasta, Maa-, Meri- ja Lentotullin riskianalyysistä, Riskianalyysikeskuksesta, Sähköisestä palvelukeskuksesta, rikostorjunnasta ja yritystarkastuksesta.<sup>139</sup>

Kuten aiemmin todettiin, osalla eduskunnan myöntämästä lisämäärärahasta vahvistetaan riskianalyysitoimintoa. Myös riskianalyysitoiminnon asiantuntemusta harmaan talouden alueella vahvistetaan. Tällä tavoitellaan tarkastusten parempaa kohdentamista sekä tarkastustoiminnan parempaa vaikuttavuutta. Rekrytoitavien riskianalyytikoiden tehtävät keskittyvät verotuksen oikeellisuuden varmistamiseen harmaan talouden torjunnan näkökulmasta.<sup>140</sup> Lisäksi rekrytoidaan alueellisiin riskianalyysitehtäviin Itäiseen tullipiiriin kaksi tullitarkastajaa. Heidän tehtäviinsä kuuluvat päivittäisten ulkomaankaupan tavarat-, ajoneuvo- ja lastiyksikkövirtojen analysointi ja kohdevalinta sekä osallistuminen itse tarkastustoimintaan.<sup>141</sup>

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan Tullin Riskianalyysikeskus analysoi eri toimintojen riskejä hyvin kattavasti ja monipuolisesti.<sup>142</sup> Koska harmaan talouden ilmiöt ja riskit monimuotoistuvat ja kansainvälistyvät, on paikallaan vahvistaa riskianalyysitoimintoja.

Tullilla on käytössä tai tulossa pian täysipainoiseen käyttöön EU-tasoisia järjestelmiä, joiden avulla tavaravirtojen valvonta tehostuu. Näitä ovat esimerkiksi AREX-järjestelmä, joka mahdollistaa tavaran jäljittämisen sen tuonnista vapaaseen liikkeeseen laskemiseen, ja EMCS-järjestelmä, jolla valvotaan yhdenmukaistettujen valmisteverojen alaisten tuotteiden eli alkoholin, tupakkatuotteiden ja nestemäisten polttoaineiden verottomia siirtoja jäsenmaiden välillä sekä vientiä EU:n ulkopuolelle ja tuontia EU:n ulkopuolelta. Tarkastuksessa ei ole käyty Tullin järjestelmiä läpi.

### 3.3.3 Tullivalvonta

Tulli torjuu harmaata taloutta maan rajoilla siten, että se valvoo reaaliaikaisesti tavarat-, matkustaja- ja ajoneuvoliikennettä. Tullivalvontaa suoritetaan myös sisämaassa. Tullivalvonnalla pyritään siihen, että tavaraa ei kuljetusten ja varastoinnin aikana pääse luvattomasti tai verottamattomana

---

<sup>139</sup> Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.

<sup>140</sup> Kolme tullilylitarkastajaa riskianalyysikeskukseen Helsinkiin. Viranhakuilmoitus 27.1.2012.

<sup>141</sup> Kaksi tullilylitarkastajaa alueellisiin riskianalyysitehtäviin Kotkaan. Viranhakuilmoitus 27.1.2012.

<sup>142</sup> Tarkastuskäynti Riskianalyysikeskuksessa 29.2.2012.

vapaaseen liikkeeseen. Tullivalvontatoimintoja ovat eri liikennemuotoihin kohdistuva kulkuneuvo-, matkustaja- ja tavaravirtojen valvonta. Tavara-  
virtojen valvontakeinoina ovat muun muassa varasto- ja tavarantarkastus ja kontrollitarkastus.<sup>143</sup>

Maan rajoilla tehdään lähinnä terveyteen ja turvallisuuteen sekä salakul-  
jetukseen liittyviä tarkastuksia. Tulli tarkastaa rajalla myös maahantuontia  
koskevien etukäteisilmoitusten paikkansapitävyyttä. Läpivalaisutekniikan  
käyttöönotto on mahdollistanut tavaravirtojen tehokkaamman tarkastami-  
sen sekä kaupallisessa että matkustajaliikenteessä.<sup>144</sup>

Tarkastuksessa havaittiin, että Tullin harjoittama valvonta- ja tarkastus-  
toiminta on varsin vaikeaa. Valvottava toiminta on monimuotoista (tava-  
ra-, matkustaja- ja ajoneuvoliikenne), toimintapaikat ovat vaihtelevia  
(toimintaa on satamissa, lentokentillä ja maarajoilla, maan ulko- ja sisära-  
joilla sekä muutoin sisämaassa) ja myös valvottavat asiat ovat vaihtelevia  
(verovalvonnan lisäksi valvotaan muun muassa terveyteen ja turvallisuu-  
teen liittyviä asioita).

Tarkastuksessa havaittiin myös, että Tullin valvomat volyymit ovat suu-  
ria. Vuonna 2011 ulkomailta saapui noin 29,2 miljoonaa matkustajaa.  
Heistä lähes puolet tuli junalla tai maanteitse, vajaa kolmannes aluksilla ja  
lopun lentäen. Lisäystä oli edellisestä vuodesta noin 16 prosenttia. Laivoja  
saapui maahan yli 25 000, lentokoneita lähes 80 000 ja kuormattuja kuor-  
ma-autoja, kontteja ja perävaunuja noin 1,036 miljoonaa kappaletta.  
Tuonnin määrä oli 61 810 tonnia ja viennin 44 840 tonnia. Alusmäärät  
kasvoivat edellisestä vuodesta noin 5,4 prosenttia, tuonti noin 2,4 prosent-  
tia ja vienti noin 5,5 prosenttia.<sup>145</sup>

Vuonna 2011 tehtiin liikenne- ja tavaravirroissa 14 miljoonaa rekisteri-  
tunnistusta, 4,27 miljoonaa säteilymittausta ja 1,3 tullivalvonnallista toi-  
menpidettä. Tavarantarkastuksia suoritettiin 42 060 kappaletta.<sup>146</sup>

Vuonna 2011 tehtiin kolmansien maiden tuonti-tullauksia 613 932 kpl  
(lisäystä edellisestä vuodesta 4,1 %) ja kolmansien maiden vienti-  
tullauksia 767 681 kpl (+ 6,6 %). Sisäkaupan ilmoitukset pienuivat edel-  
lisestä vuodesta. Tuonti-ilmoituksia tehtiin 270 818 (- 8,6 %) ja vienti-  
ilmoituksia 86 886 (- 7,5 %). Valmisteveropäätöksiä tehtiin 30 006 (+

---

<sup>143</sup> Veto-työryhmä. *Verohallinnon, Tullin ja Ajoneuvohallintokeskuksen verotus-  
toimintoja selvittävän työryhmän muistio. Valtiovarainministeriön julkaisuja  
11/2010.*

<sup>144</sup> Veto-työryhmä. *Verohallinnon, Tullin ja Ajoneuvohallintokeskuksen verotus-  
toimintoja selvittävän työryhmän muistio. Valtiovarainministeriön julkaisuja  
11/2010.*

<sup>145</sup> Tullilaitoksen tilinpäätös vuodelta 2011.

<sup>146</sup> Tullin vuosikertomus 2011.

19,2 %) ja autoveropäätöksiä yhteensä 183 611 kappaletta. Niistä yli 80 prosenttia koski uusia autoja. Uusien autojen autoveropäätösten määrä kasvoi edellisestä vuodesta 15,3 prosenttia, ja käytettyjen autojen autoveropäätösten määrä puolestaan aleni 6,9 prosenttia.<sup>147</sup>

Tarkastusviraston valtion tuottavuusohjelmaa koskeneessa tarkastuksessa käsiteltiin myös Tullin tarkastustoimintaa.<sup>148</sup> Tarkastuskertomuksen mukaan Suomi oli vuonna 2009 kaikkein vähiten fyysisiä tarkastuksia tekevä maa suhteessa tuonti-ilmoitusten ja vienti-ilmoitusten määrään. EU-tasolla tarkasteltuna fyysiset tarkastukset kattoivat 6,5 prosenttia tuonti-ilmoituksista ja 2,8 prosenttia vienti-ilmoituksista (EU-maiden keskiarvot olivat 8,7 % ja 4,8 %). Suomessa tuonti-ilmoituksen kohteena olevista tavaraeristä tarkastettiin fyysisesti 0,17 prosenttia ja vienti-ilmoituksista 0,04 prosenttia. Erikseen oli raportoitu asiakirjatarkastusten osuus. Se oli Suomessa 6,8 prosenttia, mikä sekin on reilusti alle EU-tasolla lasketun keskiarvon. Ainoastaan laboratoriotestien kattavuudessa Suomi ylitti reilusti keskiarvon. Tiedot pohjautuvat EU-komission DG Taxation and Customs Union -yksikön keräämiin tietoihin. Tarkastuksessa havaittiin myös, että fyysisen tarkastuksen määritelmän mukaisten tavarantarkastusten osuvuus oli merkittävästi parantunut vuodesta 2006 vuoteen 2010, ja siksi tarkastusten heikko kattavuus ei välttämättä ole ongelma.

Valtion tuottavuusohjelmaa koskeneen tarkastuksen mukaan tullivalvonnassa ja tarkastustoiminnassa vuorovahvuuksien ohentuminen vaikuttaa siihen, ettei tarkastuksia pystytä tekemään yhtä paljon kuin aikaisemmin. Tullivalvonnan ja merkittävimpien tarkastusmuotojen osuvuutta on kuitenkin voitu parantaa riskianalyysin kehittämisellä, joten vähentynyt tarkastusten määrä ei ole pääosin ollut ongelma. Tarkastuksessa tuli esiin ilmeisenä riskinä se, että vähenevällä henkilöstöllä ei pystytä riittävästi puuttumaan sisäisen turvallisuuden kannalta haitallisiin ilmiöihin. Riskin katsottiin jo realisoituneen siinä mielessä, että kaikkia profiloituja kohteita ei pystytä tarkastamaan. Periaatteellisempuna riskinä on se, että jos tullivalvonta ei ole uskottavaa, harmaan talouden toimintaedellytykset paranevat.<sup>149</sup>

Tämän tarkastuksen yhteydessä tutustuttiin Tullin toimintaan Vaalimaalla ja Lentotullissa. Lentotullissa tutustuttiin pääasiassa postitullaukseen.

---

<sup>147</sup> *Tullilaitoksen tilinpäätös vuodelta 2011.*

<sup>148</sup> *Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset. Tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2011. Valtiontalouden tarkastusvirasto.*

<sup>149</sup> *Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset. Tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2011. Valtiontalouden tarkastusvirasto.*

## *Vaalimaan tulli*

Vaalimaalla hoidetaan tulliselvitys- ja verotustehtäviä sekä tullivalvontaa (ajoneuvojen kuntoisuustarkastukset, salakuljetusyritysten paljastaminen, eläinlääkinnälliset ja kasvinsuojelutarkastukset sekä säteilyvalvonta). Vaalimaan tulli on vilkkain rajanylityspaikka Suomen itärajalla ja yksi vilkkaimmista EU:n ulkorajalla. Tulli on auki ympäri vuorokauden, ja henkilöistä tulliasemalla on 114. Vuonna 2011 Vaalimaan läpi kulki yhteensä noin 1,35 miljoonaa ajoneuvoa ja 3,2 miljoonaa matkustajaa. Vuorokaudessa Vaalimaan tullin läpäisee keskimäärin noin 900 rekkaa, 2 820 henkilöautoa ja 8 600 matkustajaa.

Vuonna 2000 Vaalimaalla avattiin kiinteä ajoneuvojen läpivalaisulaitos ja sillä läpivalaistaan vuosittain noin 10 000 ajoneuvoa. Jos läpivalaisussa löytyy jotain epäilyttävää, ohjataan kohde tarkempaan tarkastukseen.

Vuonna 2011 Vaalimaalla takavarikoitiin 16 148 kartonkia savukkeita ja 5 175 litraa alkoholia. Lisäksi takavarikoitiin muun muassa huumeita, paljastinlaitteita, kaasuja ja sähkölamauttimia. Koko Tulli tekee rajalla vuosittain noin 240 000 ajoneuvojen kaistatarkastusta. Näistä on etukäteistietojen perusteella arvioitu riskikohteeksi yli 20 000 ajoneuvoa ja konttia, ja ne joutuvat läpivalaisuun.

Läpivalaisutarkastusten lisäksi Tulli tekee sinetöintitarkastuksia. Niillä varmistetaan, että tavaroita ei ole kuorman sinetöinnin jälkeen päästy poistamaan tai lisäämään. Esimerkiksi jos kuorma on tullut jostain kolmannesta maasta Suomeen, jossa se on sinetöity matkalla edelleen kolmannen maahan, Tulli valvoo, että sinetti on tallella kuorman poistuessa Suomesta. Näin varmistetaan se, että tavarat myös lähtevät maasta eivätkä jää Suomeen harmaan talouden markkinoille. Sinetöintitarkastuksia tehdään vuosittain noin 240 000.

## *Lentotulli*

Nykyinen, hyvin vilkas verkkokaupankäynti on luonut erinomaiset mahdollisuudet myös kiellettyjen ja rajoitettujen tuotteiden kaukomyynnille. Ulkomailta tilatut tavarat saapuvat Suomeen postiliikenteessä, ja Tulli valvoo niitä läpivalaisun ja huumekoirien avulla sekä suorittamalla laboratorioanalyysyjä. Verkkokaupankäynti mahdollistaa hyvin organisoidun ja ammattimaisen rikollisen toiminnan ilman suurta kiinnijäämisriskiä, sillä kun kauppaa käydään sähköisillä markkinoilla ja myyjäpuoli on poikkeuksetta sijoittautunut ulkomaille, on varsinaisia rikollisen toiminnan organisoijia yleensä vaikea saada vastuuseen teoistaan. Lisääntyvä laiton kauppa verkon välityksellä edellyttääkin viranomaisilta valmiuksia suorit-

taa rikostiedustelua myös sähköiseen ulkomaankauppaan sekä tiivistä kansainvälistä viranomaisyhteistyötä.

Lentotullissa vuonna 2010 käyttöön otettu Nettitullaus on tehostanut postiliikenteen käsittelyä. Tulli läpivalaisee kaiken postipakettiliikenteen ja ohjaa tullattavat lähetykset erikseen. Tullattavista lähetyksistä menee ilmoitus asiakkaalle. Asiakas hoitaa tullauksen ja verojenmaksun verkossa, ja tämän jälkeen Tulli toimittaa lähetyksen postin jakeluyritykselle edelleen toimitettavaksi asiakkaalle.

Tarkastuksessa havaittiin, että harmaan talouden näkökulmasta tämäkään järjestelmä ei ole aukoton, koska postilähetysten valtavan määrän takia on käytännössä mahdotonta, ettäkö kaikki verolliset lähetykset ohjautuisivat verotettaviksi. Tarkastuksessa havaittiin myös, että Tulli tiedostaa tämän asian tilan hyvin ja ottaa sen kattavasti huomioon riskianalyyseissä ja kohdevalinnassa. Tullilla on oikeus ja mahdollisuus vaatia asiaan liittyvät asiakirjat nähtäväkseen, jolloin se voi todentaa asian oikeellisuuden ja lailisuuden. Epäselvissä tilanteissa Tulli voi myös pysäyttää tavaran etene-  
misen, kunnes asia on selvitetty.

Helsinki-Vantaan lentoaseman kautta kulki vuonna 2011 yhteensä 47 miljoonaa lähetystä. Niistä miljoonaa oli rahtilähetystiä, kuusi miljoonaa pikarahtilähetystä ja 40 miljoonaa postilähetystä (ml. postikortit ja pienkirjeet). Vuoden 2013 alusta tulee voimaan arvonlisäverolain muutos, jonka mukaan 1.1.2013 alkaen tavaran maahantuonnissa pienin kannettava tai perittävä arvonlisäveron määrä on 5 euroa.<sup>150</sup> Arvonlisäveroa kannetaan, kun tavaroiden arvo ylittää 22 euroa (aikaisemmin 43,45 euroa). Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan muutos voi parantaa harmaan talouden torjuntaa, vaikka se samalla lisääkin työmäärää, koska entistä useampi lähetys joutuu tulliselvitysmenettelyyn. Tämä voi tehostaa myös laittomien toimitusten kiinni saantia, jos valvonta tosiasiallisesti lisääntyy.

Tullihenkilöstöstä lentoasemalla on tarkastustehtävissä 80, tullaustehtävissä 15 ja rikostorjunnassa 22. Lentotullin toimintakenttä kattaa lentoliikenteen tuonti-, vienti- ja rekkaselvitykset, lupavalvonnan, tavaroiden, kulkuneuvojen, varastojen ja matkatavarojen tullitarkastukset, näytteenotot, tavaroiden tutkimukset, verotuksen, maksujen kannon ja koira-toiminnan. Vuonna 2011 Helsinki-Vantaan lentoasemalta oli yli 120 reititikohdetta eri puolille maailmaa ja 360 ulkomaanlentoa päivässä. Tullin toimintaan liittyi siten 133 300 kansainvälistä lentoa vuonna 2011 ja yhteensä noin 12,2 miljoonaa matkustajaa. Asiakaskäyntejä tullissa oli noin 78 000 (keskimäärin päivittäin lentorahdissa asiakaskäyntejä 140, käteistulliajia 70 ja TaxFree-sekkiasiakkaita 55).

---

<sup>150</sup> *Laki arvonlisäverolain muuttamisesta (267/2011) 101 b §.*

Vuonna 2011 Lentotullissa suoritettiin 7 890 matkustajatarkastusta, ja niistä toimenpiteisiin johti 486 (vuonna 2010 vastaavat luvut olivat 4 367 ja 276). Huumekoiratarkastuksia tehtiin 4 669 (2 618), ja näistä toimenpiteisiin johti 797 (429). Tavaratarkastuksia (muu kontrollitarkastus) tehtiin 17 032 (10 852), ja näistä toimenpiteisiin johti 3 206 (2 059).

Tarkastuksen perusteella toimenpiteisiin johtaneiden määrän nousuun on vaikuttanut paitsi riskianalyysin ja poimintaehtojen parantuminen myös liikenteen volyymin kasvu.

### 3.3.4 Tullin verovalvonta

Merkittävimmän osan harmaan talouden torjuntatoimenpiteistään Tulli tekee rajalla tapahtuvien tarkastusten jälkeen. Tulli valvoo ulkomaankauppaa tarkastamalla sitä koskevia tulliselvityksiä. Lisäksi Tulli valvoo autoverotuksen ja valmisteverotuksen oikeellisuutta tekemällä yritystarkastuksia sekä yksittäisiä fyysisiä tarkastuksia. Yritystarkastus on sellaista yrityksessä suoritettavaa jälkikäteistä tarkastusta, jossa varmistetaan, että verotus on hoidettu lainmukaisesti. Yritystarkastukseen liittyy yleensä yrityksessä tehtävä asiakirjojen tarkastus. Tässä yhteydessä saatetaan turvautua erilaisiin teknisiin välineisiin tai tullilaboratorion asiantuntemukseen. Valmisteverotuksessa suoritetaan myös erityisiä varastotarkastuksia. Näitä suoritetaan myös tulli- ja väliaikaisiin varastoihin.<sup>151</sup>

Autoverotarkastuksessa rekisteröityjen asiamiesten verotus on keskitetty Hankoon, ja siellä tehdään myös pääosa autoverotarkastuksista. Tarkastuksissa käytetään hyväksi muun muassa autoverojärjestelmä Moven ja Liikenteen turvallisuusviraston (Trafi) tietoja.<sup>152</sup> Autoverotuksen oikeellisuutta valvotaan myös varsinaisilla yritystarkastuksilla. Lisäksi autoverotusta valvotaan yksittäisillä, tarkastus- ja verotushenkilöstön yhteistyönä tehtävillä tarkastuksilla. Maahantuonnin arvonlisäverotuksen tarkastuksia tehdään tullien ja muiden kauppapoliittisten toimenpiteiden tarkastusten yhteydessä. Tulli voi auto- ja valmisteverotuksen sekä ulkomaankaupan ja siihen liittyvien varastojen valvomiseksi tarkastaa asiakirjojen ohella itse

---

<sup>151</sup> Veto-työryhmä. *Verohallinnon, Tullin ja Ajoneuvohallintokeskuksen verotustoimintoja selvittävän työryhmän muistio. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2010.*

<sup>152</sup> *Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.*

tavaraa, valmistusta ja valmistusmenetelmiä, varastointia sekä lupaehtojen noudattamista.<sup>153</sup>

Vuonna 2011 Tulli suoritti 219 varastotarkastusta ja 269 yritystarkastusta. Asiakirjatarkastusraportteja laadittiin 331 ja tuoteväärännöksiä löydettiin 549 832.<sup>154</sup>

Tässä alaluvussa käsitellään yleisellä tasolla Tullin tavara- ja varastotarkastusten sekä yritystarkastusten muodossa harjoittamaa verovalvontaa. Tiedot on saatu tarkastuskäynneillä Tullin toimipaikoissa. Alaluvussa ei käsitellä Tullin ulkomaankaupan tulliselvitysten tarkastamista.

### *Tavaran- ja varastotarkastukset*

Tavarantarkastuksilla pyritään varmistamaan muun muassa se, että tavaroille on ilmoitettu oikea nimike, koska se vaikuttaa verokohteluun. Tulliselvitysten tarkastamista varten Riskianalyysikeskus asettaa Tullin järjestelmiin ne poimintaehdot, joiden perusteella Tullin käsittelyyn valitaan erät. Ne käsitellään Tullin valtakunnallisessa Sähköisessä palvelukeskuksessa, joka suorittaa tarkastuksen asiakirjojen nojalla tai tekee tarvittaessa tarkastusmääräyksen Tullin liikkuvalla ryhmälle, joka suorittaa fyysisen tarkastuksen. Tarvittaessa tavaroista otetaan näytteitä, jotka tutkitaan Tullilaboratoriossa. Tarkastuksen jälkeen tulli-ilmoitus käsitellään loppuun ja tullauspäätös vahvistetaan.<sup>155</sup> Eri verotusmuotojen osalta riskianalyysiä tehdään samoin kuin poimintaehtoja asetetaan myös muualla kuin Riskianalyysikeskuksessa.

Sähköinen palvelukeskus suorittaa muun muassa tasoseurantaa, jolla tarkoitetaan sitä, että poimitaan automaattisesti läpi menneistä tullausilmoituksista otos, joka käydään läpi asiakirjat mukaan lukien. Tasoseuranta voi johtaa jälkikantoon tai maksujen palautukseen.<sup>156</sup>

Sähköisen palvelukeskuksen muita tehtäviä ovat muun muassa ensivaiheen ja täydentävien sähköisten ilmoitusten käsittely, päivystyksessä alusliikenteen ilmoitusten käsittely, poikkeustilannelupien myöntäminen, oikeausut ja mitätöinnit, taloudellisesti vaikuttavien tullimenettelyjen päätös-

---

<sup>153</sup> Veto-työryhmä. Verohallinnon, Tullin ja Ajoneuvohallintokeskuksen verotustoimintoja selvittävän työryhmän muistio. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2010.

<sup>154</sup> Tullin vuosikertomus 2011.

<sup>155</sup> Tarkastuskäynti Riskianalyysikeskuksessa 29.2.2012.

Tarkastuskäynti Sähköisessä palvelukeskuksessa 29.2.2012.

<sup>156</sup> Tarkastuskäynti Sähköisessä palvelukeskuksessa 29.2.2012.



tilitykset, EDI-luvat<sup>157</sup>, passitusilmoitusten käsittely, passitusten jälkiseuranta ja peruutukset, jälkikäteiset viennit, viennin poistumis seuranta, postilähetysten netti-ilmoitussanomien käsittely. Suoritettavat toiminnot vaihtelevat hieman paikkakunnittain (Helsinki, Tornio, Turku ja Vantaa). Ahvenanmaan tullit hoitaa oman alueensa sähköiset ilmoitukset. Toiminto organisoitiin valtakunnalliseksi vuoden 2011 alussa.<sup>158</sup>

Tulli suorittaa myös varastotarkastuksia, joilla varmistetaan muun muassa se, että varastoiduiksi ilmoitetut tavarat todella myös ovat siellä. Varastotarkastukset koskevat väliaikaisia varastoja ja tullivarastoja sekä muita verottomia varastoja. Tarkastukset tehdään riskianalyysin perusteella. Harmaa talous voi ilmetä varastoinnissa muun muassa siten, että varastoista tapahtuu kirjaamatonta hävikkiä tai tavaroita kierrätetään varastosta toiseen ilman, että sitä pystytään jäljittämään. Tavaraeriä voidaan myös niin sanotusti osittaa. Tällä tarkoitetaan sitä, että isoja tavaraeriä hajotetaan eikä kaikkia tavaroita voida jäljittää niiden kadotessa jonnekin. Varastoinnin yhteydessä voi käydä ilmi myös tuotevääreännöksiä.<sup>159</sup>

Vuonna 2011 Tulli suoritti 219 varastotarkastusta, ja näistä tuloksellisia oli 52 (24 %). Tuloksellisuudella tarkoitetaan tässä sitä, että tarkastus johti toimenpiteeseen (mm. veronkanto, takavarikko). Lisäksi varastoihin on tehty yhdeksän yritystarkastusta, joiden avulla on reagoitu varastotarkastusta kattavammin varastotoiminnassa todettuihin vakaviin riskeihin.<sup>160</sup>

Vuonna 2012 tammi-kesäkuun aikana tehtiin riskianalyysin avulla varastotarkastuksia 115, ja niistä toimenpiteisiin johti 35 prosenttia. Määrän ja osuvuuden kasvun Tulli arvioi johtuvan sen tehostetusta harmaan talouden torjunnasta.<sup>161</sup>

Tarkastusviraston valtion tuottavuusohjelmaa koskeneessa tarkastuksessa käsiteltiin myös Tullin tarkastustoimintaa.<sup>162</sup> Tarkastuksessa käsiteltiin myös eräiden tarkastusmuotojen osuvuutta vuosina 2006–2010. Osuvuudella tarkoitetaan sitä, että tarkastus johtaa toimenpiteisiin; menettely- ja asiakirjatarkastusten lisäkritereinä on se, että rikkomus on suurempi kuin 10 000 euroa. Osuvuuden tarkastelusta oli jätetty pois sellaiset tarkastustyytit, jotka edeltävät luvan saamista, eikä niissä siten ole olennaista, joh-

---

<sup>157</sup> EDI = *Electronic data interchange*. EDI-lupa tarkoittaa lupaa lähettää sähköisiä tulli-ilmoituksia.

<sup>158</sup> Tarkastuskäynti Sähköisessä palvelukeskuksessa 29.2.2012.

<sup>159</sup> Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.

<sup>160</sup> Tullilaitoksen tilinpäätös vuodelta 2011.

<sup>161</sup> Tulliviesti 3-4/2012.

<sup>162</sup> Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset. Tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2011. Valtiontalouden tarkastusvirasto.

tavatko ne toimenpiteisiin. Tarkastuksessa todettiin, että ainoastaan tavarantarkastusten osuvuus on parantunut ajanjaksolla merkittävästi. Muissa tarkastustyyppien (varasto-, kontrolli-, menettely- ja asiakirjatarkastus) osuvuus on jonkin verran heikentynyt, mutta varasto- ja asiakirjatarkastusten osalta muutos vuodesta 2009 vuoteen 2010 on positiivinen.

Keskimäärin tarkastusten osuvuus oli heikentynyt 24 prosentista 20 prosenttiin vuosina 2006–2010. Tarkastuksen mukaan kehitystä voi pitää ouden valossa, että riskianalyysin pitäisi kohdentaa tarkastuksia paremmin. Riskianalyysillä on kuitenkin suurin merkitys tavarantarkastusten kohdentamisessa, ja niiden osuvuus olikin yli kaksinkertaistunut. Kontrollitarkastukset puolestaan kohdistuvat pääasiassa postipaketteihin, muuttotavaroihin ja pikarahtilähetyksiin. Kontrollitarkastusten heikko osuvuus johtuneekin siitä, että postipaketeista ei ole saatavilla etukäteistietoa, jonka perusteella kohdentaa tarkastuksia muutoin kuin sillä tarkkuudella, että esimerkiksi tietyistä maista tyyppillisesti lähetetään tietynlaisia laittomia lähetyksiä. Varastotarkastusten, menettelytarkastusten ja asiakirjatarkastusten osuvuuden heikentyminen puolestaan voi kertoa siitä, että yritykset ovat oppineet noudattamaan paremmin säännöksiä, mutta myös vuotuinen vaihtelu on ilmeisen suurta, joten sattumalla on vaikutusta lukuihin.<sup>163</sup> Tulli ilmoittaa, että tarkastusten kehitystä seurataan ja pyrkimyksenä on kehittää riskianalyysiä edelleen, jotta tarkastusten osuvuutta saadaan kehittämään suotuisasti myös tältä osin.

### *Yritystarkastus*

Tavara- ja varastotarkastusten lisäksi Tulli tekee laajamittaisia yritystarkastuksia, jotka koostuvat tarkastuskäynnillä tehtävästä tarkastuksesta, tarkastuskertomuksen laadinnasta, toimenpide-ehtotusten esittämisestä ja mahdollisista yritykselle annettavista ohjeista ja neuvoista. Tarkastukset voivat kohdistua eri tarkastusalueisiin, kuten tullimenettelyihin, valmistaja- ja autoverotukseen, maataloustukiin ja erilaisiin yrityksille myönnettyihin statuksiin. Tarkastuksissa ollaan kiinteässä yhteistyössä Tullin rikostorjunnan sekä muiden viranomaisten kanssa.<sup>164</sup>

Tarkastukset perustuvat riskianalyysiin, eli niiden perusteena on joko suureksi arvioitu riski väärinkäytöksistä tai erityisen suuri taloudellinen intressi. Vuosittain tehdään valtakunnallinen tarkastussuunnitelma, ja kohdevalinnan suorittavat yritystarkastuksen ja riskianalyysikeskuksen

---

<sup>163</sup> *Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset. Tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2011. Valtiontalouden tarkastusvirasto.*

<sup>164</sup> *Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.*

asiantuntijat. Myös sidosryhmät ja rikostorjunta voivat tehdä ehdotuksia tarkastettaviksi kohteiksi.<sup>165</sup>

Tarkastussuunnitelma kattaa noin 70 prosenttia vuosittaisista tarkastuksista. Loput kohteet tulevat vuoden mittaan suunnitelman ulkopuolelta. Suunnitelmaan on jätetty tällainen liikkumavara muun muassa sellaisia tarkastustarpeita varten, jotka ilmenevät äkkiä ja ennalta arvaamatta. Tarkastussuunnitelmassa on tarkastettavat kohteet priorisoitu niiden sisältämän riskin mukaan ja osa tarkastettavista on lainsäädännön takia pakollisia tarkastettavia. Tullihallitus seuraa tarkastussuunnitelman toteutumista tullipiirien tarkastusyksiköiden neljännesvuosittaisen raportoinnin kautta. Yritystarkastuksessa resurssit ovat yhteiskäyttöisiä tullipiirirajoista riippumatta, ja resurssien kohdentamisesta sovitaan vuosittaisessa tarkastussuunnitelmassa.<sup>166</sup> Laajojen asiakirja- ja yritystarkastusten tuloksena valtiolle kertyy verotuloja 15–25 miljoonaa euroa vuodessa.

Ulkomankaupan tarkastusprosessit on räätälöity asiakastyypien mukaan: avainasiakkaat, kumppanuusasiakkaat ja pienasiakkaat. Myös nämä tarkastukset perustuvat valtakunnalliseen riskianalyysiin ja tarkastussuunnitelmaan.<sup>167</sup>

Tullin kumppanuusasiakkuuksia on käsitelty luvussa 3.2.2. Kumppanuusohjelmassa Tullin laadunvarmistaja vastaa riskien kartoittamisen ja arvioinnin lisäksi omavalvonnan osa-alueiden määrittämisestä ja laatutarkastuksesta. Kumppanuusasiakkaiden valvonta perustuu kumppanuusprosessiin. Siinä kumppaniasiakas on sitoutunut omavalvontaan mukaan lukien omavalvontasuunnitelma. Tulli valvoo suunnitelman toteuttamista, hoitaa laatutarkastukset ja tasoseurannan sekä suorittaa tarkastukset. Kumppanuusasiakkaiden valvonnassa pyritään myös muun muassa vaikuttamaan siihen, että esimerkiksi huolintaliike valvoo, että sen asiakkaat hoitavat asiat oikein. Huolintaliikkeiden asiakkaat ovat Tullin normaalissa valvonnassa (Riskianalyysikeskus – Sähköinen palvelukeskus). Kumppanuusasiakkaiden kautta kulkee noin 46 prosenttia kaikista tullauksista.<sup>168</sup>

Avainasiakkaiden valvonta perustuu valtakunnalliseen, vuosittaiseen tarkastussuunnitelmaan, joka perustuu riskianalyysiin. Käytössä ovat mallinnetut tarkastukset, ja niissä käydään läpi luvanvaraisia menettelyitä ja yksinkertaistuksia. Laadunvarmistaja vastaa mallinnetuissa tarkastuksissa yrityskohtaisten riskien analysoinnista ja kontrollitoimenpiteiden määrit-

---

<sup>165</sup> *Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.*

<sup>166</sup> *Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.*

<sup>167</sup> *Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.*

<sup>168</sup> *Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.*

tämisestä sekä tarkastusten seurannasta ja niiden vaikutusten huomioimisesta riskiprofiilissa.<sup>169</sup>

Tullin avainasiakkaisiin lukeutuvat myös AEO-asiakkaat<sup>170</sup>, jotka ovat sellaisia toimijoita, joille Tulli on hakemuksesta myöntänyt valtuutetun taloudellisen toimijan aseman. Suomessa AEO-todistuksia on myönnetty 55 (koko EU:ssa 9 515). Vuonna 2011 tehtiin AEO-arviointeja 14 ja -seurantatarkastuksia 15. Tarkastus on jatkuvaa.<sup>171</sup>

Tullin pieniasiakkaita ovat sellaiset yritykset tai henkilöt, jotka tarvitsevat Tullin palveluita vain satunnaisesti. Tässä ryhmässä haasteena on tavara- ja ilmoitusvirtojen eriytyminen. Riskianalyysikeskuksen poimintaehdot nostavat ilmoitusvirrasta tarkastuskohteet reaaliaikaista tarkastusta varten, jolloin asiakirjoja ja tavaraa voidaan verrata toisiinsa. Jälkikäteen tehdään myös laajempia asiakirjatarkastuksia.<sup>172</sup>

Eri asiakasryhmien tarkastamisesta laaditaan valtakunnallinen tarkastussuunnitelma, jonka peruserä on se, että toimijoille lasketaan riskipisteet nimettyjen riskitekijöiden perusteella (muun muassa sellaiset tuotealat, joissa on suurin riski ja yritysکوhtainen riskipisteitys). Tuonnissa suurimmat riskit liittyvät tullausarvoon, nimikkeeseen, alkuperään ja tuontimäärään. Polkumyyntitulleissa voidaan yrittää häivyttää alkuperää, esittää väärä nimike tai väärä valmistaja.<sup>173</sup>

Valmisteverotuksessa Tulli varmistaa verotuksen oikeellisuutta lähinnä siten, että se tekee verovelvollisissa yrityksissä jälkikäteen yritys- ja asiakirjapohjaisia tarkastuksia ja verottomissa varastoissa varastotarkastuksia. Tarkastusalue kattaa Tullin kantamat valmisteverot tai valmisteveron kaltaiset maksut (alkoholijuoma-, tupakka-, makeis-, virvoitusjuoma-, energia- ja eräiden juomapakkausten valmistevero sekä jätevero, öljyjätömaksumu ja öljysuojamaksu). Kohdevalinta perustuu riskianalyysiin. Myös valmisteverotarkastuksissa tarkastussuunnitelma kattaa noin 70 prosenttia vuosittaisista tarkastuksista ja loput kohteet tulevat vuoden mittaan suunnitelman ulkopuolelta. Kohteiden valinnassa huomioidaan se, että kaikista verolajeista tulee vähintään yksi tarkastuskohde. Tärkeimpiä verolajeja ovat alkoholi, virvoitusjuoma, makeiset sekä nestemäiset polttoaineet. Tarkastussuunnittelussa ja tarkastamisessa hyödynnetään Tullin ja muiden viranomaisten (mm. Verohallinto) tietoja valmisteverollisista toimijoista. Erityistarkastuksessa toiminta taas ei ole sidottu tai rajattu tiettyyn verola-

---

<sup>169</sup> *Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.*

<sup>170</sup> *Authorised Economic Operator.*

<sup>171</sup> *Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.*

<sup>172</sup> *Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.*

<sup>173</sup> *Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.*

jiin eikä nimikeryhmään, vaan erityistarkastusryhmä tekee muun muassa vientiin, valmisteverotukseen, tulliin ja maahantuonnin arvonlisäveroon kohdistuvia tarkastuksia.<sup>174</sup>

Vuonna 2011 Tulli teki 269 yritystarkastusta.<sup>175</sup> Yritystarkastuksista seurannut jälkikanto oli noin 14,9 miljoonaa euroa.<sup>176</sup> Vuonna 2012 tammi-kesäkuun aikana tehtiin riskianalyysin avulla 63 yritystarkastusta, joista toimenpiteisiin johti 35 prosenttia. Veromenetyksiä pystyttiin torjumaan yritys- ja asiakirjatarkastuksien avulla noin 6,4 miljoonan euron edestä ja muiden Tullin erityistoimenpiteiden avulla noin 8,18 miljoonan euron edestä. Määrän ja osuvuuden kasvun Tulli arvioi johtuvan sen tehostetusta harmaan talouden torjunnasta.<sup>177</sup>

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Tulli ilmoittaa, että sen Harmaan talouden torjunnan projektin tuloksena euromääräinen kertymä joulukuussa 2012 oli yli 26 miljoonaa euroa.

Tullille tulee myös tarkastuspyyntöjä, ilmiantoja ja virka-apupyyntöjä, joiden perusteella Tulli toimii. Lisäksi tarkastuksissa hyödynnetään Tullin muiden yksiköiden ja yhteistyöviranomaisten tekemiä valvonta- tai muita havaintoja. Tarkastuksissa tarkastetaan pääsääntöisesti varasto- ja valmisteverokirjanpitoa ja tarvittaessa liikekirjanpitoa. Tarvittaessa hankitaan lisäselvityksiä.<sup>178</sup>

Harmaata taloutta ilmenee muun muassa siten, että tuotteita tuodaan väärillä ja verotuksellisesti edullisemmilla nimikkeillä, ilmoitetaan tullausarvo, alkuperämaa ja/tai määrä väärin taikka ilmoitetaan vain osa tullausarvoon sisällytettävästä arvosta. Toisinaan vero- tai tulli-ilmoituksia ei jätetä Tullille lainkaan. On myös mahdollista, että käytetään muutoin väärin tullimenettelyjä (esim. varastomenettelyn väärinkäyttö). Harmaata taloutta ilmenee myös siten, että arvonlisäveroista haetaan perusteettomasti palautusta tai väärennetään leimoja, siirretään omaan käyttöön tuotuja tavaroita verolliseen tai kaupalliseen käyttöön, salakuljetetaan tavaroita, saatetaan haitallisia tuotteita nopeasti markkinoille tariffoimalla tuotteita väärin ja laistetaan esimerkiksi laboratoriotutkimusmaksuja. Lisäksi ilmenee muun muassa merkkiväärennöksiä ja kaksikäyttötuotteita. Jotkut asi-

---

<sup>174</sup> *Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.*

<sup>175</sup> *Tullin vuosikertomus 2011.*

<sup>176</sup> *Valtiovarainministeriön ja Tullin välinen strategia-asiakirja 2012–2015. Helmikuu 2012 (allekirjoitettu 9.3.2012).*

<sup>177</sup> *Tulliviesti 3–4/2012.*

<sup>178</sup> *Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.*

akkaat voivat olla myös ulosoton asiakkaita, jolloin heiltä saatetaan saada ulosmitattua saatavia.<sup>179</sup>

Tarkastuksista laaditaan tarkastuskertomus tai -muistio. Tarkastus voi johtaa jälkikantoon/palautukseen ja/tai ohjeistukseen esimerkiksi siitä, että jatkossa toimittaisiin oikein. Tarkastus voi joissain tapauksissa myös jatkaa rikostarkastuksena, jos havaitaan esimerkiksi rikokseen viittaavaa.<sup>180</sup>

Eduskunnan myöntämällä harmaan talouden torjuntaan tarkoitettulla lisämäärärahalta lisätään resursseja sekä varastovalvontaan että yritystarkastukseen. Yritystarkastuksen osalta harmaan talouden lisäresurssit kohdennetaan tulevan valtakunnallisen yritystarkastuksen harmaa talous-yksikköön. Tällä tavoitellaan harmaan talouden riskien parempaa kattamista ja nopeampaa reagointikykyä havaittuihin ongelma-alueisiin sekä harmaaseen talouteen kohdistuvien yritystarkastusmäärien kasvattamista.<sup>181</sup>

Tarkastusviraston valtion tuottavuusohjelmaa koskeneessa tarkastuksessa<sup>182</sup> tarkasteltiin yrityksissä tehtävän jälkitarkastuksen vaikuttavuutta eumääräisenä vuosina 2006–2010.<sup>183</sup> Kantomäärät ja palautukset vaihtelivat suuruusluokaltaan tarkasteluajanjaksona huomattavan paljon. Kuitenkin lisäkannon suhteellinen osuus koko veronkannosta oli noin 0,1 prosenttia. Palautusten suhteellinen osuus pysyi eri vuosina likimain samana ja oli noin 0,015 prosenttia (taulukko 4).

---

<sup>179</sup> Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.

<sup>180</sup> Tarkastuskäynti Eteläisessä tullipiirissä 8.3.2012.

<sup>181</sup> *Viranhakuilmoitukset 27.1.2012: kolme tulliyli tarkastajaa yritystarkastustehtäviin (Helsinki/Lappeenranta), viisi tulliyli tarkastajaa varasto- ja menettelytarkastustehtäviin Kotkaan ja Haminaan ja tulliyli tarkastaja Tullin tarkastustoi-  
meen.*

<sup>182</sup> *Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset. Tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2011. Valtiontalouden tarkastusvirasto.*

<sup>183</sup> *Tarkastuksessa käsiteltiin fiskaalisiin vaikutuksiin tähtäävän yritystarkastuksen vaikuttavuutta siten, että laskettiin pelkästään tullaukseen, valmisteverotukseen ja autoverotukseen liittyvien yritystarkastusten henkilötöyvuodet ja suhteutettiin ne tarkastuksissa ilmenneeseen lisäkantoon vuosina 2006–2010.*

**TAULUKKO 4. Yritystarkastuksen tuottama lisäkanto ja palautukset vuosina 2006–2010 (euroa).<sup>184</sup>**

	2006	2007	2008	2009	2010
Lisäkanto	6 654 929	16 360 037	18 193 169	8 028 525	14 906 256
Palautukset	708 606	512 267	240 580	567 156	5 482 980
Veronkanto	10 364 271 000	10 581 410 000	10 752 258 000	8 622 592 000	9 202 024 000

### 3.4 Tullin talousrikostorjunta

Tullilain 3 §:n 1 momentin 5 kohdassa on määritelty tullirikokseksi sellainen rikos, joka käsittää tullilain tai muun lain säännösten, joiden noudattamisen valvonta tai täytäntöönpano on tullilaitoksen tehtävänä, taikka näiden nojalla annettujen säännösten tai määräysten rikkomista samoin kuin rikoslain 46 luvussa tarkoitettua laitonta tuontitavaraan ryhtymistä, sellaista rikoslain 32 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua kätkemisrikosta ja muutakin sellaista säännösten rikkomista, johon sisältyy omaisuuden maahantuontia tai maastavientiä.<sup>185</sup> Tullilaissa on säädetty myös muun muassa tullirikosten selvittämisestä, toimivaltuuksista ja tiedonhankinnasta.

<sup>184</sup> Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset. Tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2011. Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Tullin tilinpäätökset 2007–2010.

<sup>185</sup> Tullilain 3 §:n 1 momenttia on muutettu lailla (879/2011). Muutos tulee voimaan 1.1.2014. Se ei vaikuta 3 §:n 1 momentin 5 kohtaan.

### 3.4.1 Tullin rikostorjuntaorganisaatio

Tullin rikostorjunta organisoitiin vuoden 2010 aikana uudelleen, ja uudistus tuli voimaan 1.1.2011. Tällöin alueelliset rikostorjuntayksiköt siirrettiin suoraan valtakunnallisen komennon alaisuuteen. Tällä haluttiin muun muassa yhtenäistää valtakunnallisia käytänteitä ja tehostaa resurssien käyttöä.<sup>186</sup> Uudistusta perusteltiin myös sillä, että valtakunnallisella toiminnolla on mahdollisuus erikoistua entistä paremmin erityyppisen rikollisuuden torjuntaan ja huolehtia siitä, että riittävät resurssit ovat käytettävissä piirijaosta riippumatta.<sup>187</sup> Lisäksi arvioidaan, että uusi malli myös antaa rikostorjunnalle paremmin liikkumatilaa ja joustavuutta elää tilanteen mukaan ja luo paremmat mahdollisuudet priorisoida laajoja tullirikoskokonaisuuksia sekä niihin liittyvää resurssihallintaa, yhdenmukaistaa toimintamalleja, tehostaa johtamista ja selkeyttää sidosryhmäyhteistyötä.<sup>188</sup>

Tullin rikostorjuntaorganisaatio rakentuu Tullin rikostorjunnan painopistealueille: vakavan rikollisuuden torjuntaan, talousrikostorjuntaan, rikostiedusteluun ja kansainväliseen rikostorjuntayhteistyöhön. Organisaatio toimii neljässä linjassa, ja niistä operatiivinen työ on jaettu vakavan rikollisuuden ja talousrikollisuuden torjuntalinjoihin. Lisäksi organisaatioon kuuluu tiedustelulinja ja asiantuntijapalvelut-linja.<sup>189</sup>

Harmaan talouden torjunta kuuluu erityisesti talousrikostorjuntalinjalle ja linjan yksiköille, talousrikostiedustelu- ja tutkintayksiköille. Se vastaa liiketoiminnan muodossa tehtyjen rikosten torjunnasta, kun taas vakavan rikollisuuden torjuntalinja keskittyy järjestäytyneen rikollisuuden ja siten muun muassa huumausainerikollisuuden torjuntaan.<sup>190</sup> Talousrikostorjunta pitää sisällään veropetosten lisäksi muun muassa immateriaalioikeuksiin liittyvät rikokset, ympäristörikokset ja kieltojen tai rajoitusten alaiset tuotteet. Veropetoksen lisäksi muita tyypillisiä rikosnimikkeitä ovat rahanpesu, salakuljetus, säännöstelyrikos, tulliselvitysrikos, kirjanpitorikos ja väärennyksrikos.<sup>191</sup>

Tullin rikostorjunnassa tehdään yhteistyötä kansallisesti (mm. kansalliset rikosprosessiviranomaiset, PTR-viranomaiset ja yksityinen sektori) ja

---

<sup>186</sup> YLE Pohjois-Suomen alueuutiset 8.6.2011.

<sup>187</sup> Tullin vuosikertomus 2010, Tullilaitoksen tilinpäätös vuodelta 2010.

<sup>188</sup> Tullirikostorjunnan vuosikirja 2010.

<sup>189</sup> Tullin vuosikertomus 2010, Tullilaitoksen tilinpäätös vuodelta 2010.

<sup>190</sup> Tulliviesti 2/2011.

<sup>191</sup> Tulliviesti 2/2011.



kansainvälisesti (mm. WCO<sup>192</sup>, EU, Itämeren alue, Venäjä, Pohjoismaat, Baltian maat, YK, Europol, muut kansainväliset rikostorjuntaviranomaiset, yksityinen sektori). Muuttuva toimintaympäristö asettaa rikostorjunnalle jatkuvasti lisähaasteita muun muassa organisaatiouudistuksen, riskianalyysin kehittämisen, veronkorotusten, toiminnan kansainvälistymisen ja sähköistymisen muodossa. Toiminnan keskeisinä kehittämiskohteina ovat muun muassa talousrikostorjunnan resursointi ja osaaminen, laajamittaisten valmisteveropetoksien paljastaminen sekä ICT-asioina rikosanalyysi ja matkustajatiedon hallinta.<sup>193</sup>

Tullin rikostorjunnan yhtenä painopistealueena on kehittää liiketoiminnan yhteydessä tapahtuvan rikollisen toiminnan torjuntaa yhteistyössä Tullin tarkastustoiminnon kanssa sekä tehdä yhteistyötä poliisin ja Verohallinnon kanssa. Tavoitetilaksi on asetettu, että Tulli on omalla tehtäväalueellaan johtava toimija talousrikostorjunnassa, erityisesti liiketoiminnan yhteydessä tapahtuvien rikosten torjunnassa.<sup>194</sup>

Järjestäytynyt rikollisuus on ohjannut omaa toimintaansa yhä enemmän talousrikollisuuteen. Entistä tärkeämmäksi on noussut se, että viranomaiset kykenevät puuttumaan kansainväliseen, järjestäytyneeseen talousrikollisuuteen tehokkaasti. Tullin rikostutkinnassa onkin noussut esille tullin toimialaan, kuten kansainväliseen tavaraliikenteeseen ja tullimenettelyihin, liittyvän erityisosaamisen korostunut tarve.<sup>195</sup>

Tarkastusviraston valtion tuottavuusohjelmaa koskeneessa tarkastuksessa todettiin, että henkilöstön poistuma keskeisistä viroista on vaikuttanut siihen, että rikostorjunnan kyky selvittää rikoksia on heikentynyt viime vuosina.<sup>196</sup> Tulli on myös itse todennut, että talousrikollisuuden osalta muun muassa rikollisuuden vähentämisen ja rikoshyödyn takaisinsaannin tehostaminen edellyttävät Tullin talousrikostorjunnan tehostamistoimien ohella lisäresursointia ja talousrikostorjunnassa työskentelevien henkilöiden määrän lisäämistä kasvaneen työmäärän edellyttämälle tasolle.<sup>197</sup>

---

<sup>192</sup> *The World Customs Organization.*

<sup>193</sup> *Tarkastuskäynti Tullin talousrikostorjunnan yksikössä 19.3.2012.*

<sup>194</sup> *Harmaan talouden torjuntaan osoitettavan lisämäärärahan kohdentaminen. Tullin valvontaosaston muistio 18.12.2011.*

<sup>195</sup> *Harmaan talouden torjuntaan osoitettavan lisämäärärahan kohdentaminen. Tullin valvontaosaston muistio 18.12.2011.*

<sup>196</sup> *Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset. Tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2011. Valtiontalouden tarkastusvirasto.*

<sup>197</sup> *Harmaan talouden torjuntaan osoitettavan lisämäärärahan kohdentaminen. Tullin valvontaosaston muistio 18.12.2011.*

Eduskunnan myöntämällä harmaan talouden torjuntaan tarkoitettulla lisämäärärahalta on lisätty resursseja talousrikostutkintaan.<sup>198</sup>

### 3.4.2 Tullin paljastamat talousrikokset

Tulli tutkii talousrikoksina ne tapaukset, joissa on kysymys Tullin valvonnan ja veronkannon alaan liittyvän lainsäädännön rikkomisesta. Tutkituissa tapauksissa päär rikoksena on yleensä veropetos tai törkeä veropetos ja usein liitännäisrikoksina väärennys ja kirjanpitorikos. Tullissa talousrikoksiksi on luettu myös valmisteverollisten tuotteiden salakuljetustyyppinen rikollisuus (lähinnä alkoholi ja savukkeet), vaikka sitä ei toteutettaisikaan liiketoimintamuotoja hyväksi käyttäen.<sup>199</sup>

Tullin tutkimat talousrikokset voivat olla taloudelliselta vaikuttavuudeltaan huomattavia, sillä ne on usein tehty liiketoiminnan yhteydessä. Harjoitetun liiketoiminnan volyyymi on usein huomattava, ja siten vältetyt veroseuraamukset voivat olla mittavia. Tyypillistä on myös, että verot ja tullimaksut on laiminlyöty pidemmältä ajalta, jolloin vältetty verosaatava saattaa olla varsin huomattava.<sup>200</sup>

Rikoslakiin sisällytettiin uutena nimikkeenä tulliselvitysrikos. Rangaistavaksi säädettiin myös vientitavaran alkuperää koskevan väärän tiedon antaminen<sup>201</sup>. Kriminallisoinnilla tulliviranomaisen erehdyttäminen haluttiin saattaa aiempaa ankarammin rangaistavaksi. Tekijä syyllistyy tulliselvitysrikokseen, jos hän tahallaan laiminlyö tulliselvityksen tekemisen tai antaa tulliviranomaiselle väärän tai puutteellisen tiedon esimerkiksi tavaran arvosta. Rikosvastuuseen siis joutuu muun muassa silloin, kun teko on omiaan aiheuttamaan veron määräämättä jättämisen tai sen palauttamisen aiheuttomasti.<sup>202</sup>

Vuonna 2011 Tullissa tutkitut talousrikoksiksi luokitellut rikokset ovat pääasiallisesti olleet törkeinä veropetoksina tutkittavia laittomia tuonteja ja immateriaalirikoksia. Sähköisiä verkkoja hyödynnetään yhä enemmän korkeasti verotettujen tuotteiden kauppaamiseen kuluttajille. Erityisesti

---

<sup>198</sup> *Viranhakuilmoitukset 27.1.2012: viisi talousrikostutkijaa Helsinkiin, tutkinnanjohtaja Tullin rikostorjuntaan Tampereelle ja tutkinnanjohtaja Tullin rikostorjunnan talousrikostutkintaan Helsinkiin.*

<sup>199</sup> *Talousrikollisuuden tilannekuva I/2011. Poliisin tietoon tullut talousrikollisuus. Talousrikosten esikäsittely-yksikkö. Poliisihallituksen hanke 490071.*

<sup>200</sup> *Talousrikollisuuden tilannekuva I/2011. Poliisin tietoon tullut talousrikollisuus. Talousrikosten esikäsittely-yksikkö. Poliisihallituksen hanke 490071.*

<sup>201</sup> *Rikoslain 46 luvun 7–10 § (489/200), voimaan 1.9.2009.*

<sup>202</sup> *Tulliviesti 2/2011.*

alkoholia, savukkeita ja elektroniikkaa tilataan verkkokaupoista ja kierrettään kyseisiä tuotteita koskevia verosäännöksiä. Ulkomaankauppaan ja kauttakuljetusliikenteeseen liittyvässä talousrikollisuudessa nähdään uhkana edelleen laillisen liiketoiminnan muodossa tapahtuva talousrikollisuus.<sup>203</sup>

Vuonna 2011 Tullin tutkimat, talousrikoksiksi luokitellut törkeät veropetosjutut ovat olleet pääasiassa laitonta savukkeiden sekä virvoitus- ja alkoholijuomien maahantuontia, polkumyynnitulleja sekä autojen maahantuontia koskevia tapauksia. Tullin tutkimien veropetosten (kaikki teko- muodot) määrä on ollut vähenemässä lähes koko 2000-luvun lukuun ottamatta lievää lisäystä vuonna 2009.<sup>204</sup>

Tarkastuksessa havaittiin, että Tullin paljastamien ja selvittämien rikosten määrä on vuosina 2007–2011 noussut, kun samaan aikaan selvitysprosentti on kuitenkin laskenut. Vuonna 2011 Tulli paljasti 7 453 rikosta, kun vuonna 2007 vastaava luku oli 4 652. Tullin paljastamien rikosten selvittämistaso on laskenut 93 prosentista 84 prosenttiin.<sup>205</sup> Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan paljastettujen rikosten määrän kasvu johtuu muun muassa riskianalyysin kehittamisestä ja paremmin onnistuneesta kohdevalinnasta. Selvitysprosentin pienenemisen taas voi arvioida johtuneen muun muassa vähentyneistä henkilöstöresursseista.

**TAULUKKO 5. Tullirikostorjunnan taso vuosina 2007–2011.**<sup>206</sup>

	2007	2008	2009	2010	2011
Tullin paljastamat rikokset	4 652	5 590	5 906	6 497	7 453
- joista törkeitä veropetoksia	103	38	64	59	60
- veropetoksia yhteensä	708	657	749	643	551
Tullin selvittämät rikokset	4 334	5 171	5 384	5 702	6 237
Selvitysprosentti	93 %	93 %	91 %	88 %	84 %

Tulli tilastoi tullirikostorjunnan vaikuttavuutena takavarikoidun tavaran arvon, haltuun otettujen tuotevääreinnösten arvon, takavarikoimatta jääneen tavaran arvon, takaisin saadun rikoshyödyn ja kantamatta jääneet ve-

<sup>203</sup> *Talousrikollisuuden tilannekuva I/2012. Poliisin ja Tullin tietoon tullut talousrikollisuus.*

<sup>204</sup> *Talousrikollisuuden tilannekuva I/2012. Poliisin ja Tullin tietoon tullut talousrikollisuus.*

<sup>205</sup> *Tullin vuosikertomus 2011. Tullilaitoksen tilinpäätös vuodelta 2011.*

<sup>206</sup> *Tullilaitoksen tilinpäätökset vuosilta 2009–2011.*

*Talousrikollisuuden tilannekuva I/2012. Poliisin ja Tullin tietoon tullut talousrikollisuus.*

rot. Tarkastuksessa käytetään termiä tullirikostorjunnan vaikuttavuus saman sisältöisenä. Taulukosta 6 nähdään, että tullirikostorjunnan vaikuttavuus oli vuonna 2011 yli kaksinkertainen vuoteen 2007 verrattuna. Tämä selittyy joulukuussa 2011 tehdyllä 69 ohjuksen takavarikolla. Sen osuus vuonna 2011 takavarikoidun tavarana arvosta on lähes 85 prosenttia. Tullirikostorjunnan vaikuttavuudesta noin 55 prosenttia tulee entisen Eteläisen ja noin 35 prosenttia entisen Itäisen tullipiirin alueelta.

Tullirikostorjunnan vaikuttavuuden osuus oli myös pysynyt tasaisena tarkasteltuna ajanjaksona. Se on vaihdellut 0,34 prosentista (vuosi 2008) 1,23 prosenttiin (vuosi 2011). Vuoden 2011 osuuteen vaikuttaa merkittävästi edellä mainittu suuri ohjustakavarikko. Ilman sitä tullirikostorjunnan vaikuttavuuden osuus olisi ollut noin 0,5 prosenttia.

**TAULUKKO 6. Tullirikostorjunnan vaikuttavuus ja veronkanto 2007–2011 (milj. euroa).<sup>207</sup>**

	2007	2008	2009	2010	2011
Takavarikoidun tavarana arvo	6,5	5,2	4,8	5,7	91,9
Haltuun otetut tuoteväärennökset	26,0	17,0	23,0	26,0	32,0
Takavarikoimatta jääneen tavarana arvo	2,0	3,6	6,9	1,8	0,6
Takaisin saatu rikoshyöty	6,1	5,4	7,7	1,6	1,9
Kantamatta jääneet verot	17,0	5,1	7,9	5,5	4,3
<b>Yhteensä</b>	<b>57,6</b>	<b>36,3</b>	<b>50,3</b>	<b>40,6</b>	<b>130,7</b>
Tullilaitoksen veronkanto yhteensä	10 581,4	10 752,3	8 622,6	9 202,0	10 541,3

Tarkastuksessa havaittiin, että kantamatta jääneiden verojen osuus tullilaitoksen koko veronkannosta on ollut pieni. Se oli tarkasteltuna ajanjaksona alimmillaan vuonna 2011 (0,04 %) ja korkeimmillaan vuonna 2007 (0,16 %). Vuonna 2010 vastaava osuus oli 0,06 prosenttia.

<sup>207</sup> *Talousrikollisuuden tilannekuva I/2011. Poliisin tietoon tullut talousrikollisuus. Talousrikosten esikäsittely-yksikkö. Poliisihallituksen hanke 490071.*

*Talousrikollisuuden tilannekuva I/2012. Poliisin ja Tullin tietoon tullut talousrikollisuus.*

*Tullin vuosikertomukset 2007–2011.*

### 3.5 Tullin tuloksellisuus harmaan talouden torjunnassa

Tässä luvussa käsitellään Tullin harmaan talouden torjunnalle vuonna 2011 asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

#### *Valtion talousarvioesityksessä vuodeksi 2011 asetettujen tavoitteiden saavuttaminen*

Valtion talousarvioesityksessä vuodeksi 2011 ei harmaan talouden torjuntaa mainita valtiovarainministeriön verohallinnolle ja tullilaitokselle asettamissa vaikuttavuustavoitteissa. Asetetut vaikuttavuustavoitteet ovat seuraavat:<sup>208</sup>

- verotulojen oikea-aikainen ja oikeamääräinen kertyminen ja tilittäminen veronsaaja-asiakkaille
- verotuksen yhdenmukaisuus ja oikeellisuus
- Verohallinnon asiakasvaikuttavuuden parantaminen
- kansallinen verotuksen ja EU:n tulliverotuksen toimittaminen lainmukaisesti, tehokkaasti ja yhdenmukaisesti
- ulkomaankaupan sujuvuus ja tasapuolisten kilpailuolosuhteiden luominen ulkomaankauppaa käyville toimijoille
- tullivalvonnan ja tullirikostorjunnan toteuttaminen tehokkaasti
- tuonnin tuoteturvallisuusvalvonnan toteuttaminen tehokkaasti EU:n harmonoidun ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Tullille asetetuille tavoitteille ei ole määritelty mittareita eikä tavoitteiden toteutumista ole raportoitu valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2011.<sup>209</sup>

#### *Vuodeksi 2011 asetettujen tulostavoitteiden saavuttaminen*

Tullille vuodeksi 2011 asetettuja tulostavoitteita ja niiden kytkentää harmaan talouden torjuntaan arvioitiin luvussa 3.1.5. Siinä todettiin, että valtiovarainministeriön tullilaitokselle vuodelle 2011 asettamissa toiminnallisissa tulostavoitteissa fiskaaliselle, ulkomaankaupan ja yhteiskunnan suojaamisen tehtäväalueille ei mainittu harmaan talouden torjuntaa. Tarkas-

---

<sup>208</sup> *Valtion talousarvioesitys vuodeksi 2011.*

<sup>209</sup> *Valtion tilinpäätöskertomus 2011. Osat I ja II. Valtiovarainministeriön julkaisu 17a/2012.*

tuksessa saadun käsityksen mukaan tulostavoitteisiin oli kuitenkin kirjattu sellaisia toimenpiteitä, joiden voitiin arvioida edesauttavan harmaan talouden torjuntaa. Kullakin tehtäväalueella oli kuvattu tulosprisman eri osa-alueilla<sup>210</sup> niitä toimenpiteitä, joilla tavoite pyrittiin saavuttamaan, ja toimenpiteille oli asetettu ne mittarit, joilla tavoitteiden saavuttamista seurattiin.

Seuraavassa arvioidaan Tullille vuodeksi 2011 asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisen seuranta fiskaalisella, ulkomaankaupan ja yhteiskunnan suojaamisen tehtäväalueilla eli tulostavoitteille ja tulosprisman osa-alueiden toimenpiteille asetettuja mittareita ja sitä, miten ne mittaavat harmaan talouden torjuntaa, sekä arvioidaan Tullin harmaan talouden torjunnan tuloksellisuutta kyseisillä mittareilla tehtäväalueittain. Tavoitteet, niille asetetut mittarit ja tavoitteiden saavuttaminen on esitetty liitteissä 2–4.<sup>211</sup>

### *Fiskaalinen tehtäväalue*

Fiskaalisella tehtäväalueella tavoitteena on varmistaa, että tullilaitoksessa on korkeatasoinen ja palveluhenkinen verotustoimi, joka suorittaa kaikki verotustehtävänsä lainmukaisesti ja tehokkaasti, soveltaa sujuvia ja kaikille osapuolille kustannuksiltaan edullisia menettelyjä sekä varmistaa veronsaajien, verovelvollisten ja muiden asiakkaiden tasapuolisen kohtelun.

Fiskaalisella tehtäväalueella tulosprisman palvelukyvyyn ja laadun osa-alueen toimenpiteet koskivat käytettyjen ajoneuvojen ensiverotuksen käsittelyaikoja (nopeutetaan ensiverotus- ja arvonmäärittämisprosessia kehittämällä), autoverotuksen oikaisu- ja muutoksenhakuprosessien käsittelyä (ruuhkat puretaan käsittelemällä hakemukset mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja mitoittamalla resurssit oikein suhteessa vireillä oleviin hakemuksiin) sekä makeis-, energia- ja jäteverovelvollisten veroilmoittamista (tuetaan verovelvollisten oikeaa, uuden tai muutetun lainsäädännön mukaista veroilmoittamista systemaattisella vero- ja asiakaskohtaisella neuvonnalla ja ohjeistuksella sekä suunnitellaan ja toteutetaan uudistetun lainsäädännön vaikutusten seuranta erikseen valtiovarainministeriön kanssa sovittavalla tavalla).

Toimenpiteille on asetettu selkeät mittarit, joilla tavoitteiden saavuttamista mitataan, ja useimmille mittareista on myös asetettu numeeriset tavoitearvot. Toimenpiteille asetetut mittarit ovat pääasiassa sellaisia, että

---

<sup>210</sup> *Tulosprisman osa-alueet ovat palvelukyky ja laatu, toiminnallinen tehokkuus, resurssien hallinta ja kehittäminen sekä vaikuttavuus.*

<sup>211</sup> *Tullilaitoksen tilinpäätös vuodelta 2011.*

ne voivat mitata välillisesti myös harmaan talouden torjuntaa. Käytettyjen ajoneuvojen ensiverotuksen käsittelyajalle on asetettu mediaani- ja keskiarvotavoite päivinä, ajoneuvojen ensiverotuksessa muutettujen verotuspäätösten määrälle prosentuaalinen enimmäismäärä 1.4.2009 voimaan tulleen autoveromuutoksen jälkeen verotetuista ajoneuvoista. Oikaisujen ja muutoksenhakujen käsittelyajalle on asetettu keskimääräinen maksimiaika kuukausina. Lisäksi on asetettu tavoitearvo asiakastyytyväisyydelle auto- ja valmisteverotuksessa.

Verovelvollisille annetun yritys- tai verokohtaisen ohjauksen ja neuvonan kattavuudelle ei asetettu tavoitearvoa, mutta uusien makeisveroa koskevien lupahakemusten käsittelyajalle asetettiin päivämäärätavoite. Muutetun makeis-, energia- ja jäteverotuksen seuranta todettiin toteutettavan sovitulla tavalla, mutta itse menettelytapaa ei tavoiteasettelussa kuvattu.

Niissä tavoitteissa, joille oli asetettu selvät mittarit ja niille numeeriset tavoitearvot, saavutettiin tavoitteet pääsääntöisesti muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta: esimerkiksi tavoitteena oli, että käytettyjen ajoneuvojen ensiverotuksen käsittelyajan keskiarvo on 14 päivää, mutta toteuma oli 18. Myös oikaisujen ja muutoksenhakujen käsittelyaika oli kuukauden tavoiteltua 3 kuukautta pidempi.

Fiskaalisella tehtäväalueella tulosprisman toiminnallisen tehokkuuden osa-alueella toimenpide oli, että kehitetään kustannustehokkuutta edistäviä ja tarkoituksenmukaisia verotusmenettelyjä: autoverotuksen käteisasiakkaiden verotus käynnistetään rekisteröintikatsastuksessa tai yksittäishyväksynnässä ja näin kerätyt tiedot siirretään vero-ilmoitussanomana verottajalle. Toimenpiteelle on asetettu ne mittarit, joilla tavoitteen ja toimenpiteiden saavuttamista mitataan. Mittareista ensimmäinen oli, että autoverotuksen käteisasiakkaiden verotusprosessin esiselvitys on tehty ja määrittely aloitettu. Tälle mittarille ei ole asetettu tavoitearvoa esimerkiksi vuorokausina. Asian loppuraportti oli annettu keväällä 2012. Toisena mittarina oli suorit määrä / htv -kehitys ja verotuksen työkuukausi / verotuotto -kehitys. Myöskään niille ei ole asetettu tavoitearvoa, joten tavoitteen saavuttamista on vaikea arvioida. Mittari on muodoltaan sellainen, että sille olisi voitu asettaa numeerinen tavoitearvo. Osa-alueelle asetetut mittarit eivät mittaa harmaan talouden torjuntaa.

Fiskaalisella tehtäväalueella tulosprisman resurssien hallinnan ja kehittämisen osa-alueella toimenpide oli huolehtia verotushenkilöstön erityisosaamisesta. Tavoitteen saavuttamista mitataan sillä, että lainsäädännön sekä tietojärjestelmien ja toimintamallien muutosten edellyttämä koulutus on järjestetty ja ohjeistus on ajan tasalla. Mittarille ei ole asetettu selkeää numeerista tavoitearvoa, joten tavoitteen saavuttamista on vaikea arvioida. Ilmaisuja ”muutosten edellyttämä koulutus on järjestetty” ja ”ohjeistus on ajan tasalla” on vaikea arvioida saavuttamisen kannalta. Mittari itsessään

ei välittömästi liity harmaan talouden torjuntaan. Toimenpiteen toteutana raportoitiin muun muassa autoverotuksen sisäisen ja ulkoisen ohjeistuksen ajan tasalla pitämisestä mutta siinä ei resurssisyistä aivan onnistuttu. Lisäksi raportoitiin järjestetystä valmisteverotus- ja EMCS<sup>212</sup>- sekä muusta koulutuksesta.

Fiskaalisella tehtäväalueella tulosprisman vaikuttavuuden osa-alueen toimenpiteet koskivat verojen keräämisen oikeellisuutta ja ajoitusta (verot kerätään oikea-aikaisesti ja ne vahvistetaan kerralla oikein). Tavoitteen saavuttamiseksi painotetaan verotukseen kohdistuvaa yritystarkastusta, erääntyneiden verojen perintää (saadaan merkittävä osa erääntyneistä maksamattomista veroista perittyä) ja EMCS-järjestelmän toimivuutta (varmistetaan EMCS-järjestelmän toimivuus ja siten turvataan sen piiriin kuuluvien valmisteveron alaisten tavaroiden verotetuksi tuleminen). Joillekin osa-alueen toimenpiteille on asetettu ne mittarit, joilla tavoitteiden saavuttamista mitataan. Oikaistujen ja tuomioistuimen muuttamien jälkikanto- sekä peruutus- ja palautuspäätösten määrälle on asetettu prosentuaalinen enimmäistavoitearvo. Lisäksi jäämäperinnän kertymää seurataan siten, että verrataan vuoden aikana perintätoimenpiteillä kertyneitä veroja edellisenä vuonna maksuunpantuihin mutta seurattavan vuoden alussa maksamatta olevien verojen sekä seurattavan vuoden aikana perintään siirrettyjen verojen yhteismäärään. Ulkoisiin suoritteisiin liittyvät mittarit, joilla tässä tarkoitetaan jälkikanto- sekä peruutus- ja palautuspäätösten määrää, voivat mitata myös harmaan talouden torjuntaa. Näitä tavoitteita ei kuitenkaan aivan saavutettu. Huomattavaa on, että yhdelle toimenpiteistä (EMCS-järjestelmää koskeva toimenpide) ei asetettu mittaria. Toteutuksessa raportoitiin muun muassa Tullihallituksen autoverotusyksikön osallistumisesta autoverotarkastusten suunnitteluun ja tarkastuskohteiden valintaan sekä tullipiireille antamaan tulkinta-apuun verotuksen oikeellisuuden varmistamiseksi. Lisäksi raportoitiin Tullihallituksen valmisteverotusyksikön tarkastuksen painopistealueladinnasta, oikaisu- ja jälkiverotuspäätöksistä, EMCS-järjestelmän ensimmäisen vaiheen käyttöönotosta sekä verojäämien perinnästä.

### *Ulkomaankaupan tehtäväalue*

Ulkomaankaupan tehtäväalueella tavoitteena on, että Tullilaitos on ulkomaankaupan edistäjä, joka turvaa yritysten ulkomaankaupan sujuvuutta kumppanuuteen perustuvalla asiakasyhteistyöllä ja laadunvarmistusmal-

---

<sup>212</sup> *Excise Movement and Control System.*



leilla sekä tukeutumalla sähköiseen tiedonsiirtoon logististen toimitusketjujen hallinnassa.

Ulkomaankaupan tehtäväalueen tulosprisman palvelukyvyyn ja laadun osa-alueella toimenpiteet koskivat Tullin palvelupisteiden asiakaspalvelun järjestämistä ja Tullin sähköisten palveluiden asiakastuen saavutettavuutta. Toimenpiteille on asetettu selvät mittarit, joilla tavoitteiden saavuttamista mitataan, ja niille on myös asetettu numeeriset tavoitearvot. Mittarit koskevat asiakkaiden ja asiakastuen odotusaikaa sekä asiakastyytyväisyyttä. Asioiden sujuva ja nopea hoitaminen edesauttaa sitä, että tullausasiat hoidetaan asianmukaisesti eikä näin ollen osallistuta harmaaseen talouteen. Tavoitteita ei aivan saavutettu. Asiakkaiden odotusaika jäi tavoiteltua pidemmäksi suuremmalla osalla kuin tavoiteltiin, ja asiakastyytyväisyys jäi tavoiteltua heikommaksi. Lisäksi yksi tavoite eli sähköisten palvelujen asiakastuen odotusaika oli asetettu siten, ettei sitä pystytty mittaamaan.

Ulkomaankaupan tehtäväalueen tulosprisman toiminnallisen tehokkuuden osa-alueella ensimmäisenä toimenpiteenä oli julkaista nettituontisovelluksen 1. vaihe (täydelliset ilmoitukset) asiakkaiden käyttöön. Toisena toimenpiteenä oli kehittää sovelluksien toiminnallisuuksia ja tarkentaa riskiperusteisia poimintaehtoja, jotta SPAKEssa (sähköinen palvelukeskus) käsittelyyn nousevien ilmoitusten määrä pienenee ja riskiperusteisten osuus kasvaa. Osa-alueen toimenpiteille on asetettu selvät mittarit, joilla tavoitteiden saavuttamista mitataan. Kaikille mittareille ei kuitenkaan ole asetettu numeerisia tavoitearvoja: ne puuttuvat käteis-, manuaali- ja postitullauksiin käytettäviltä henkilötyövuosilta. Sen sijaan netti-ilmoitusta käyttäen annettujen tuonnin tulli-ilmoitusten osuudelle on asetettu prosentuaalinen tavoitearvo ja SPAKEssa ylösnousseiden ilmoitusten määrälle prosentuaalinen enimmäisosuus. Tätä on lisäksi tarkennettu asettamalla prosentuaalinen enimmäisosuus myös riskiperusteisten (RIKE) osuudelle ja EU-rajoituksista aiheutuville ja menettelypohjaisille (ULVE). Näitä tavoitteita ei kaikilta osin aivan saavutettu. Netti-ilmoitusta käyttäen annettujen tuonnin tulli-ilmoitusten osuus jäi tavoiteltua pienemmäksi. Tavoiteltua suurempia olivat SPAKEssa ylösnousseiden ilmoitusten määrä samoin kuin riskiperusteisten (RIKE) osuus tästä. SPAKEssa ylösnousseista ilmoituksista EU-rajoituksista aiheutuvien ja menettelypohjaisten osuuden toteumaa ei raportoitu. Tavoitteen toteutumista käteis-, manuaali- ja postitullauksiin käytetyissä henkilötyövuosissa ei voitu arvioida, koska numeerisia tavoitearvoja ei ollut asetettu.

Ulkomaankaupan tehtäväalueen tulosprisman resurssien hallinnan ja kehittämisen osa-alueella toimenpiteenä oli huolehtia tulliselvityshenkilöstön osaamisesta erityisesti sähköisessä asiointimallissa. Toimenpiteelle on asetettu selvä mittari (järjestetty koulutus ja koulutuspäivien lukumäärä),

mutta sille ei ole asetettu numeerista tavoitearvoa, vaikka se mittarin muoto huomioon ottaen olisi ollut mahdollista. Myös tavoitteen saavuttamista on tällöin mahdoton arvioida. Mittari sinänsä ei kytkeydy harmaan talouden torjuntaan kuin korkeintaan välillisesti. Toteumana on kuvattu järjestettyjen kurssimäärien, niihin osallistuneiden ja koulutuspäivämäärien lisäksi muun muassa tulliselvityshenkilöstölle järjestettyä monimuotoista sähköisen asioinnin koulutusohjelmaa ja SPAKEssa järjestettyä nettituontikoulutusta.

Ulkomaankaupan tehtäväalueen tulosprisman vaikuttavuuden osaluueella toimenpiteenä on, että tullitoiminnan oikeellisuutta hallitaan yhdenmukaisin toimintatavoin koko prosessiketjussa asiakasryhmäkohtaisesti laadittujen laadunvarmistusmallien avulla. Toimenpiteelle on asetettu selvät mittarit, joilla tavoitteiden saavuttamista mitataan. Kaikille mittareille ei kuitenkaan ole asetettu numeerisia tavoitearvoja: ne puuttuvat laadunvarmistusmallien piirissä olevien tulli-ilmoitusten määrältä ja osuudelta verokertymästä, joten näiden tavoittamista ei voida arvioida. Tarkastusten kattavuuden ja osuvuuden kehitystä mitataan varastotarkastusten määrällä ja näistä toimenpiteeseen johtavien tapausten määrällä. Näille mittareille on asetettu numeeriset tavoitearvot. Mittarilla on selkeä kytkentä harmaan talouden torjuntaan. Tavoitetta ei aivan saavutettu. Varastotarkastuksia tehtiin tavoiteltua vähemmän, ja niistä johti toimenpiteeseen harvempi tapaus kuin tavoiteltiin. Muilta osin toteumana raportoitiin muun muassa tuonnin kotitullauksen, tullivarastoinnin, väliaikaisen varastoinnin sekä passituksen valtuutetun lähettäjän laadunvarmistusmallien käytöstä sekä tullivarastoonpanoilmoitusten ja kumppanuusasiakkaiden tulliasioinnin laadunvarmistuksesta. Lisäksi raportoitiin siitä, mikä oli tuonnin kotitullausilmoitusten ja kumppanuusasiakkaiden tulli-ilmoitusten osuus kaikista kaupallisista tuonnin tulli-ilmoituksista ja verokertymästä.

Varastotarkastuksia tehtiin 219 vuonna 2011, ja näistä tuloksellisia oli 52 (24 %). Lisäksi varastoihin on tehty yhdeksän yritystarkastusta, joiden avulla on reagoitu varastotarkastusta kattavammin varastotoiminnassa todettuihin vakaviin riskeihin. Veronkanto ja luotonhallinnan käynnistämisen varastovakuuksien uudelleenmäärittely -projektin edellyttämät varasto- ja varastojen yritystarkastukset tehdään 2012–2013 tarkastussuunnitelmien puitteissa.

#### *Yhteiskunnan suojaamisen tehtäväalue*

Yhteiskunnan suojaamisen tehtäväalueella tavoitteena on, että tullilaitos torjuu kansallista ja kansainvälistä rikollisuutta sekä tavaroiden laitonta maahantuontia, maastavientiä ja kauttakuljetusta sekä suojelee kuluttajia

valvomalla tavaroiden säännöstenmukaisuutta. Tullilaitos panee osaltaan täytäntöön hallituksen sisäisen turvallisuuden ohjelmaa. Sisämarkkina-alueella varmistetaan se, että tiedonhankinta Suomeen liittyvästä ulkomaanliikenteestä ja rikollisuudesta on kaikissa olosuhteissa kattava sekä tämän tiedon hallinnalla kyetään tehokkaaseen ja tuloksekkaaseen valvontaan ja tullirikostorjuntaan. Lisäksi toteutetaan aktiivista, kansainvälistä tulliyhteistyötä EU-jäsenvaltioiden ja erityisesti Venäjän kanssa, myös toisiin EU-maihin kohdistuvan rikollisuuden torjumiseksi.

Yhteiskunnan suojaaminen -tehtäväalueen tulosprisman palvelukyvyyn ja laadun osa-alueella toimenpiteinä on varmistaa tullivarmuus sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisesti, laatia EU:n vaarattomuus- ja turvallisuusriskianalyysi ulkorajaliikenteessä ja automatisoida riskianalyysi vastaamaan EU:n uusia vaarattomuus- ja turvallisuusvaatimuksia sekä kansallisia tarpeita. Toimenpiteelle tullivarmuuden varmistaminen sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisesti on asetettu selvät mittarit, joilla tavoitteen saavuttamista mitataan, ja mittareille on myös asetettu numeeriset tavoitearvot. Tarkastusten osuvuustavoitetta ei aivan saavutettu, mutta RIF<sup>213</sup>-ilmoitusten määrätavoite saavutettiin. Mittareilla on kytkentä harmaan talouden torjuntaan. Kahdelle muulle toimenpiteelle (EU:n vaarattomuus- ja turvallisuusriskianalyysin toteuttaminen ulkorajaliikenteessä sekä riskianalyysin automatisoiminen vastaamaan EU:n uusia vaarattomuus- ja turvallisuusvaatimuksia ja kansallisia tarpeita) ei mittareita asetettu eikä tavoitteiden saavuttamista siten raportoitu.

Yhteiskunnan suojaaminen -tehtäväalueen tulosprisman toiminnallisen tehokkuuden osa-alueella yhtenä toimenpiteenä on, että sähköistä etukäteistietoa rajat ylittävistä liikenteestä kohdistetaan valvontateknologiaa hyödyntämällä valvontatoimet siten, etteivät ne haittaa laillista rajat ylittävää matkustaja- ja tavaraliikennettä. Toisena toimenpiteenä on, että etukäteistiedon avulla myös suunnataan rikostiedustelulähtöistä rikostorjuntaa, ja kolmantena, että kehitetään kohteellista tuoteturvallisuusvalvontaa. Toimenpiteille on osittain asetettu ne mittarit, joilla tavoitteiden saavuttamista mitataan. Mittareista ensimmäisen (tarkastustoimeksiantojen antaminen pääsääntöisesti prioriteettiohjeistuksen mukaisesti, seuranta neljännesvuosittain) saavuttamista ei voida arvioida, koska priorisointijärjestyksen ohjeistus oli edelleen työn alla. Sen sijaan tuoteturvallisuuden osuvuustavoite saavutettiin. Tämä mittari voi liittyä välillisesti harmaan talouden torjuntaan.

Yhteiskunnan suojaaminen -tehtäväalueen tulosprisman resurssien hallinnan ja kehittämisen osa-alueella toimenpiteet koskevat tarkastustoimin-

---

<sup>213</sup> *Risk Information Form.*

nan kokonaisvaltaista koulutushankeuudistusta (käynnistetään) ja rikostorjuntatyötä tekevien tullimiesten perus- ja erityisosaamisen kehittämistä (jatketaan). Toimenpiteille on asetettu mittarit, joista toinen on selvästi mitattavissa oleva (rikostorjunnan koulutuksen koulutuspäivät). Tälle ei kuitenkaan ole asetettu numeerista tavoitearvoa, joten tavoitteen saavuttamista on vaikea arvioida. Tällä mittarilla on välillinen yhteys harmaan talouden torjuntaan. Toisen mittarin mukaiset nykytilakartoitus ja koulutusarvekartoitus on tehty sekä tarkastustoimen henkilöstön tulevien vuosien koulutussuunnitelmalle laadittu sisältörunko. Näillä mittareilla ei ole suoraa yhteyttä harmaan talouden torjuntaan.

Yhteiskunnan suojaaminen -tehtäväalueen tulosprisman vaikuttavuuden osa-alueella toimenpiteenä on organisoida rikostorjunta valtakunnalliseksi toiminnoksi vuoden 2011 alusta. Sillä pyritään selkiyttämään johtosuhteita ja siten parantamaan Tullin rikostorjunnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Osa-alueen toimenpiteelle on asetettu selvät mittarit, joilla tavoitteen saavuttamista mitataan, ja mittareille on myös asetettu numeeriset tavoitearvot. Mittareina olivat takaisin saadun rikoshyödyn määrä ja tullirikostorjunnan vaikuttavuus sekä tullirikosten (kaikki rikokset), törkeiden huumausainerikosten ja törkeiden veropetosten tutkinta-ajat, joiden tavoiteltiin lyhenevän. Tavoitetta takaisin saadusta rikoshyödyistä ei saavutettu, mutta tullirikostorjunnan vaikuttavuustavoite ylitettiin reilusti. Sama koskee myös toista tavoitetta: tullirikosten tutkinta-aikaa ei saatu lyhennettyä tavoitellun mukaisesti, mutta tavoite saavutettiin törkeiden huumausainerikosten osalta. Törkeiden veropetosten tutkinta-aikatavoitetta ei saavutettu. Näillä mittareilla on välillinen yhteys harmaan talouden torjuntaan.

## 4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko Tullilla edellytykset torjua harmaata taloutta tuloksellisesti. Tarkastuksessa selvitettiin Tullin tavoiteasettelua, toiminnan organisointia, toimeenpanoa ja toiminnan vaikutuksia harmaan talouden torjunnassa. Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin Tullin tiedonsaantioikeudet, Tullin suorittama talousrikosten esitutkinta ja Tullin tietojärjestelmät. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että monet Tullille strategia-asiakirjassa asetetut tavoitteet ovat pikemminkin keinoja kuin tavoitteita. Tältä osin vuoden 2012 talousarvioesitys on jossain määrin korjannut tilannetta.

Tarkastusajankohtana oli käynnissä useita Tullin toimintaan merkittävästi vaikuttavia uudistuksia ja muutoksia. Niistä tärkeimpiä olivat tulosohjauksen uudistaminen ja organisaatiouudistus. Menossa olevien uudistusten vuoksi tarkastuksessa ei ole nähty perustelluksi ottaa kaikilta osin kantaa muutoksen alaisiin asioihin.

Vastauksena pääkysymykseen tarkastusvirasto katsoo, että Tullin harmaan talouden tuloksekkaalle torjunnalle on hyvät edellytykset, koska tarkastuksen mukaan Tullin perustoiminnot ovat siltä osin kunnossa, että osaaminen on monipuolista ja korkeatasoista ja veronkantojärjestelmä toimiva. Tarkastusviraston käsityksen mukaan harmaan talouden torjunta on, suoraan tai välillisesti, osa kaikkea Tullin toimintaa.

Tarkastusvirasto perustelee kannanottojaan seuraavasti:

### *Harmaan talouden käsite*

Harmaa talous on käsitteenä ja ilmiönä epämääräinen. Käsite on määritelty ensimmäistä kertaa lainsäädännössä Harmaan talouden selvitysyksiköistä annetussa laissa. Tullissa käsite on käytännön työssä määrittynyt periaatteessa tätä laajemmaksi, sillä toiminnan ja veronkannon lähtökohtana on hoitaa tehtävät kokonaisuutena mahdollisimman hyvin, jolloin harmaan talouden torjunnalle luodaan parhaat edellytykset.

### *Tullille asetetut tavoitteet harmaan talouden torjunnassa*

Tarkastusajankohtana valtiovarainministeriön hallinnonalan tulosohjauksen prosessia oltiin uudistamassa. Uudistuksessa toiminta- ja taloussuunnitelmat korvautuvat hallituskauden kattavilla strategia-asiakirjoilla, jonka lisäksi laaditaan vuosittaiset tulosopimukset. Ensimmäiset Tullia koskevat uudistetut tulosohjausasiakirjat on laadittu vuodelle 2012.

Vuosiksi 2012–2015 laaditussa valtiovarainministeriön ja Tullin välisessä strategia-asiakirjassa määritellään Tullin perusstrategiat. Strategioissa ei yksilöidysti mainita harmaata taloutta, mutta toteutuessaan strategioiden sisältämät tavoitteet tukevat selvästi harmaan talouden torjuntaa. Erityisesti valvontastrategia keskittyy kohderyhmien toiminnan lainmukaisuuden valvontaan, yhteiskunnan suojaamiseen ja tullirikollisuuden torjuntaan. Strategia-asiakirjassa asetettiin Tullille myös vaikuttavuustavoitteet, ja niistä yksi koski suoraan harmaan talouden torjuntaa. Myös strategia-asiakirjassa asetetut muut vaikuttavuustavoitteet edesauttavat harmaan talouden torjuntaa.

Strategia-asiakirjassa asetettiin lisäksi tavoitteita Tullin perustoiminnoille ja kehittämiselle. Tavoiteasetanta Tullin toiminnalle harmaan talouden torjunnassa korostuu Tullin verojen ja maksujen kantotehtävissä sekä yhteiskunnan suojaamistehtävissä. Tavoitteena on se, että Tulli kantaa oikea-aikaisesti ja oikeamääräisenä tullit, verot ja maksut. Täysimääräinen veronkanto turvataan vakuusjärjestelmällä ja maksujen seurannalla.

Strategia-asiakirjassa asetettiin Tullin kehittämiseen liittyviä tavoitteita vaikuttavuudelle ja tuloksellisuudelle toiminnan tehostamisen kautta. Näissä kehittämistavoitteissa asetettiin mittareita harmaan talouden torjunnalle mutta ei asetettu yksilöityjä harmaan talouden torjunnan tavoitteita, joita kyseisillä mittareilla kuitenkin mitataan. Mittareille oli tulossopimuksessa asetettu myös tavoitetasot. Tarkastusvirasto katsoo, että harmaan talouden torjunnan vaikuttavuudelle olisi asetettava selvät tavoitteet eikä pelkästään mittareita ilman tavoitteita.

Tullille asetetuissa tulostavoitteissa ei ole kiinnitetty harmaaseen talouteen erityistä huomiota eikä sen torjunnalle ole asetettu yksilöityjä tavoitteita ennen vuotta 2012. Vaikka harmaan talouden torjuntaa ei tarkastuksessa läpikäydyissä tulossopimuksissa ja -tavoitteissa vuosilta 2009–2011 ollutkaan yksilöidysti ilmaistu, tuli se kuitenkin tavoiteasettelussa huomioon otetuksi siten, että Tullille asetettiin sen toimintaa tehostavia tavoitteita.

Tarkastusvirasto katsoo, että harmaan talouden torjunta ilmeni vuosina 2009–2011 välillisesti tavoiteasettelussa sekä laillisen toiminnan valvontana että laittoman toiminnan paljastamisena.

### *Tullin toiminta harmaan talouden torjunnassa*

Tulli kantaa EU:n ulkopuolisten maiden kanssa käytävässä kaupassa tullit, tuontimaksut ja arvonlisäverot, huolehtii valmisteverotuksesta ja kantaa muutamia muita veroja ja maksuja. Tullit tilitetään EU:lle ja niistä peri-

tään Suomelle kantopalkkio. Tuontitavaroista maksettavaksi tulevat verot ja tullit määräytyvät tulliselvitysmuodon mukaan.

Tarkastuksen perusteella Tulli on panostanut harmaan talouden torjunnassa vahvasti etukäteisvalvontaan. Tullin asiakkuudet perustuvat erilaisiin lupiin, erimuotoiseen kumppanuuteen ja luottoasiakkuuteen. Tulli voi tietyin edellytyksin myöntää asiakkaille erilaisia lupia, jotka tuovat etuja tulliasioiden hoitoon muun muassa yksinkertaistamalla menettelyjä. Luvan myöntämistä edeltää asiakkaan prosessien läpikäynti ja riskianalyysin perusteella valittujen asiakkaiden tarkastus. Luottoasiakkaat asettavat maahantuonnin veroja ja maksuja varten vakuuden, ja Tulli seuraa transaktiokohtaisesti vakuuden riittävyttä. Lupa-asiakkuus- ja vakuusmenettely vaikeuttavat huomattavasti lainmukaisten velvoitteiden hoitamatta jättämistä. Vakuuksilla varmistetaan se, että asiakkaan verot ja maksut tulevat kannetuiksi. Lisäksi lupa-asiakkuuksiin liittyy etupainotteinen tarkastus, ja tämä osaltaan torjuu harmaata taloutta. Vaikka avain- ja kumppanuusasiakkuuksia ei ole itsessään käytetty väärin ja vaikka Tullilla on mahdollisten väärinkäytösten tai muiden puutteiden ilmetessä mahdollisuus peruuttaa myöntämänsä luvat, muodostaa asiakkaiden omavalvonta riskin veronkannolle. Lisäksi Tullille tulee merkittävästi lisätehtäviä, jos asiakkaan omavalvonnassa alkaa ilmetä runsaasti ongelmia ja asiakas muuttuu takaisin pieniasiakkaaksi.

Etukäteisvalvonnan lisäksi Tulli pyrkii varmistamaan verojen ja tullien oikeamääräisen keräämisen myös jälkikäteisen valvonnan avulla. Jälkitar- kastuksesta huolehtivat tullipiirien tarkastusyksiköt. Ne huolehtivat myös lupiin ja statuksiin liittyvistä kontroleista. Tullissa käynnissä olevassa organisaatiouudistuksessa muodostetaan valtakunnallinen valvontayksikkö, jonka yksi osa on tarkastusyksikkö, ja tämä yksikkö puolestaan muodostuu valtakunnallisista riskianalyysi- ja yritystarkastustoiminnoista. Yritystarkastuksen yksi toiminto on harmaa talous, ja sinne lisätään henkilöstö- resursseja harmaan talouden torjuntaan myönnetyn lisämäärärahan turvin. Lisähenkilöresursseja kohdistuu myös riskianalyysitoimintoon. Yritystar- kastuksen ja riskianalyysin lisäksi resursseja harmaan talouden torjumiseksi on lisätty myös varastotarkastukseen ja rikostorjuntaan. Suunnitel- lussa organisaatiouudistuksessa ja jo toteutetussa organisaatiouudistukses- sa, jossa rikostorjunta organisoitiin valtakunnalliseksi, näkyy Tullin vahva panostus harmaan talouden torjuntaan. Lisäksi Tulli tekee jatkuvasti ja monipuolisesti yhteistyötä sekä kansallisesti että kansainvälisesti muiden viranomaisten kanssa harmaan talouden torjumiseksi.

Tullin valvonta- ja tarkastustoiminta on sekä reaaliaikaista että jälkikä- teistä. Valvonta perustuu pääasiassa etukäteisvalvontaan ja riskianalyysiin ja niiden perusteella tehtävään kohdevalintaan. Riskianalyysin merkitys harmaan talouden torjunnassa on suuri. Tulli analysoi eri toimintojen ris-

kejä hyvin kattavasti ja monipuolisesti. Tulli myös kehittää riskianalyysitoimintiaan jatkuvasti ja osallistuu aktiivisesti kansainväliseen yhteis- ja kehitystyöhön. Tarkastuksen mukaan harmaan talouden torjuntaa tukevat myös Riskianalyysitoiminnon organisoiminen valtakunnalliseksi ja lisämäärärahan turvin rekrytoitavien henkilöstöresurssien sijoittaminen riskianalyysitoimintoon.

Tulli torjuu harmaata taloutta maan rajoilla valvomalla reaaliaikaista ajoneuvo-, matkustaja- ja tavaraliikennettä. Tulli tarkastaa rajalla myös maahantuonnin etukäteisilmoituksien paikkansapitävyyttä. Merkittävimmän osan toimenpiteistään harmaan talouden torjumiseksi Tulli tekee kuitenkin rajatarkastusten jälkeen (yritystarkastukset sekä tavara- ja varastotarkastukset). Nämä tarkastukset perustuvat vuosittaiseen tarkastussuunnitelmaan, jonka perustana käytetään riskianalyysiä. Tarkastussuunnitelma kattaa suurimman osan vuosittaisista tarkastuksista, mutta siihen on jätetty myös liikkumavaraa nopeasti ja ennalta arvaamatta ilmenneitä tarkastustarpeita varten. Tarkastusprosessit on myös räätälöity eri asiakastyypien mukaan.

Tullin paljastama rikosten määrä on kasvanut vuodesta 2007 (noin 4 700) vuoteen 2011 (noin 7 500). Rikosten selvitysprosentti on puolestaan alentunut vastaavana ajanjaksona 93 prosentista 84 prosenttiin, mutta tämä on kuitenkin edelleen korkea osuus. Tullin takaisin saama rikoshyödyn määrä on vaihdellut vuosina 2007–2011 noin 7,7 miljoonasta eurosta noin 6,1 miljoonaan euroon.

Tarkastuksen perusteella Tullin toimintamalli tukee harmaan talouden torjuntaa ilmoitusmenettelyn, vakuusjärjestelyn, riskianalyysin, valvonnan, jälkitarkastuksen ja rikostorjunnan muodostaman kokonaisuuden keinoin. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan harmaan talouden torjunta läpäisee Tullissa koko organisaation. Tulli torjuu harmaata taloutta ennalta ehkäisevin toimin ja harjoittamalla sekä reaaliaikaista että jälkikäteistä valvontaa. Myös Tullin riskianalyysi on monipuolista ja kattavaa, ja sitä kehitetään jatkuvasti. Tullin veronkannon verojäämät ovat erittäin pieniä kerättäviin ja kerättyihin veroihin nähden.

### *Tullin tuloksellisuus harmaan talouden torjunnassa*

Tullin tulosohtauksessa ei harmaan talouden torjunnalle ole asetettu yksilöityjä tavoitteita ennen vuotta 2012. Kuten edellä todettiin, otettiin harmaan talouden torjunta tulostavoitteissa kuitenkin huomioon, kun Tullille asetettiin sen toimintaa tehostavia tavoitteita. Harmaan talouden torjunta ilmeni välillisesti myös ennen vuotta 2012 tavoiteasettelussa sekä laillisen toiminnan valvontana että laittoman toiminnan paljastamisena. Tarkastuk-



sen perusteella valtiovarainministeriön tullilaitokselle vuodelle 2011 asettamissa toiminnallisissa tulostavoitteissa fiskaaliselle, ulkomaankaupan ja yhteiskunnan suojaamisen tehtäväalueille ei harmaan talouden torjuntaa mainittu. Kuitenkin osa kyseisten tehtäväalueiden tavoitteisen saavuttamista mittaavista mittareista liittyi ainakin välillisesti harmaan talouden torjuntaan. Kaikille mitattavissa oleville asioille ei kuitenkaan ollut asetettu numeerista tavoitearvoa, vaikka mittarin muoto huomioon ottaen tämä olisi ollut mahdollista.

Tulli oli saavuttanut sille asetetut tavoitteet osittain. Kaikilta osin tätä ei voinut tarkastuksessa arvioida, koska kaikista tavoitteista ei ollut lainkaan raportoitu toteumaa tai mittarille ei ollut asetettu tavoitearvoa tai -tilaa, johon toteumaa olisi voinut verrata.

Tarkastusvirasto katsoo, että mittarit tulostavoitteiden saavuttamiselle olisi laadittava siten, että niille asetettuja tavoitearvoja voidaan myös seurata ja mitata. Selkeästi numeerisille mittareille olisi myös asetettava tavoitearvot. Tarkastusvirasto katsoo myös, että kaikkien asetettujen tavoitteiden toteutuminen olisi raportoitava tilinpäätöksessä.

Vaikka harmaa talous on vaikeasti hahmotettava ja alati muuttuva ongelma, niin tarkastuksen perusteella Tullilla on valitsemallaan toimintatavalla hyvät edellytykset torjua harmaata taloutta tuloksellisesti. Harmaa talous ja siihen liittyvät tapaukset tulevat riittävästi yksilöidyiksi ja torjuntatoimet tehokkaasti kohdennetuiksi. Tullin valvonta koskee muun muassa kaikkia Tullille säädettyjä verotustehtäviä ulkomaankaupassa ja tuotteiden valmistuksessa, jolloin myös laitton toiminta tulee paljastetuksi ja laillisesta toiminnasta liian vähän maksetut verot kannetuiksi. Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan toiminnassa ei ole havaittavissa merkittäviä puutteita.

Tarkastuksessa ei ollut vielä mahdollista arvioida vireillä olevien tehostamistoimenpiteiden tuloksia ja vaikutuksia harmaan talouden torjunnassa.

# Lähteet

---

## 1. Säädökset

Arvonlisäverolaki (1501/1993).

Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010).

Laki tullilaitoksesta (228/1991).

Laki Tullin hallinnosta (960/2012).

Tulliasetus (1543/1994).

Tullilaki (1466/1994).

Valtioneuvoston asetus tullilaitoksesta (205/2008).

Komission asetus (ETY) N:o 2454/93 tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä.

Neuvoston asetus (ETY) N:o 2913/92 yhteisön tullikoodeksista.

## 2. Kirjalliset lähteet

Euroopan komission Verotus- ja tulliliiton verkkosivut.

HE 145/2012 vp. Hallituksen esitys laiksi Tullin hallinnosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 95/2012 vp. Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2013.

HE 166/2012 vp. Hallituksen esitys vuoden 2013 talousarvioesityksen (HE 95/2012 vp) täydentämisestä.

Hallitusohjelman linjaukset liittyen Tullin toimintaan. Tullihallituksen kirje 8.8.2011 valtiovarainministeriölle.

Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011.

Harmaa talous – musta tulevaisuus -kampanjan verkkosivut.

Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/99.

Harmaan talouden torjuntaan osoitettavan lisämäärärahan kohdentaminen. Tullin valvontaosaston muistio 18.12.2011.

Ohjausjärjestelmätarkastuksen ohje. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Dnro 338/01/2010.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

Strategia-asiakirja ja monivuotiset tulossopimukset. Kehittämispäällikkö Panu Kukkonen esitys 15.11.2011.

Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010.

Talousrikollisuuden tilannekuva I/2011. Poliisin tietoon tullut talousrikollisuus. Talousrikosten esikäsittely-yksikkö. Poliisihallituksen hanke 490071.

Talousrikollisuuden tilannekuva I/2012. Poliisin ja Tullin tietoon tullut talousrikollisuus.

Tarkastusvaliokunnan mietintö 9/20120 vp. Harmaan talouden katvealueet (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous).

Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012–2015. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012.

Tulli. Aito Media Oy/Yle 2011.

Tulli kantoi veroja valtiolle 10,5 miljardia euroa vuonna 2011. Tullin lehdistötiedote 13.3.2012.

Tullihallituksen lausunto Veto-työryhmän raportista 26.2.2010. Dnro 5/099/10.

Tullihallituksen organisaatio 1.7.2009.

Tullilaitoksen tilinpäätökset vuosilta 2007–2011.

Tullin verkkosivut.

Tullin toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2011–2014.

Tullin toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2012–2015.

Tullin vuosikertomukset 2007–2011.

Tullirikostorjunnan vuosikirjat 2010 ja 2011.

Tulliviesti 2/2011.

Tulliviesti 3/2011.

Tulliviesti 3–4/2012.

Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset. Tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2011. Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Valmisteverotuksen kohdearkkitehtuuri -hankkeen asettaminen. Valtiovarainministeriön asettamispäätös VM113:00/2011 (16.11.2011).

Valmisteverotuksen kohdearkkitehtuurin perusteet. Tavoitetilakuvaus 1.3.2012. Valtiovarainministeriö.

Valtion talousarvio vuodelle 2011. Suomen säädöskokoelma (1186/2010).

Valtion talousarvio vuodelle 2012. Suomen säädöskokoelma (1488/2011).

Valtion tilinpäätöskertomus 2011. Osat I–III. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17a/2012.

Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikkisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2010–2011. Valtioneuvoston periaatepäätös 17.12.2009.

Valtiovarainministeriön ja tullilaitoksen välinen tulostavoiteasiakirja vuodelle 2009 (TH 22/930/09).

Valtiovarainministeriön ja tullilaitoksen välinen tulostavoiteasiakirja vuodelle 2010 (TH 19/930/10).

Valtiovarainministeriön ja tullilaitoksen välinen tulostavoiteasiakirja vuodelle 2011 (TH 6/930/11).

Valtiovarainministeriön ja Tullin välinen strategia-asiakirja 2012–2015. Helmikuu 2012 (allekirjoitettu 9.3.2012).

Valtiovarainministeriön ja Tullin välinen tulostavoitesopimus 2012. Helmikuu 2012 (allekirjoitettu 9.3.2012).

VaVM 39/2012 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 95/2012 vp. valtion talousarvioksi vuodelle 2013 ja hallituksen esityksestä HE 166/2012 vp. vuoden 2013 talousarvioesityksen (HE 95/2012 vp) täydentämisestä.

Verohallinnon ja Tullin verotustoimintojen uudelleenjärjestelyn ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten esikartoitus perustuen Veto-raporttiin. Veto-raportin lisäselvitys 12.5.2010. Valtiovarainministeriö.

Verohallinnon ja Tullin verotustoimintojen uudelleenjärjestelyn ja tarvittavien lainsäädäntömuutosten esikartoitus perustuen Veto-työryhmän muistioon. Valtiovarainministeriön asettamispäätös VM064:00/2010 (14.4.2010).

Veto-työryhmä. Verohallinnon, Tullin ja Ajoneuvohallintokeskuksen verotustoimintoja selvittävän työryhmän muistio. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2010.

Yhteenveto VETO-työryhmän muistiosta valtiovarainministeriölle annetuista lausunnoista. Valtiovarainministeriön muistio 19.3.2010. VM/192:00/2008.

YLE Pohjois-Suomen alueuutiset 8.6.2011.

### 3. Haastattelut ja paikalliskäynnit

10.2.2011 Tullihallitus (1 henkilö).

14.12.2011 Tullihallitus (3 henkilöä).

16.12.2011 Valtiovarainministeriö (2 henkilöä).

21.12.2011 Tullihallitus (1 henkilö).

7.2.2012 Valtiovarainministeriö (1 henkilö).

21.2.2012 Vaalimaan tulli (1 henkilö).

29.2.2012 Sähköinen palvelukeskus, Helsinki (2 henkilöä).

29.2.2012 Riskianalyysikeskus (1 henkilö).

29.2.2012 Lentotulli (2 henkilöä).

8.3.2012 Eteläinen tullipiiri (5 henkilöä).

15.3.2012 Tullin talousrikostorjunta (2 henkilöä).

Lisäksi tutustuttiin Tullin toimintaan Vaalimaan tulliasemalla ja Lentotullissa.

#### 4. Koulutukset ja kurssit

24.5.2011 Tullaus nyt ja jatkossa. Yritysakatemia.

22.3.2012 Arvonlisäverotus kansainvälisessä kaupassa. TVML-koulutus Oy.

8.5.2012 Tullimenettelyiden perusteet haltuun TVML-koulutus Oy.

24.5.2012 Valmisteverotuksen perusteet. TVML-koulutus Oy.

#### 5. Tarkastuskertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Tullihallitus, 18.1.2013, Dnro 42/980/12.

Valtiovarainministeriö, 18.1.2013, VM/2231/00.05.00/2012.

# Liitteet

Liite 1. Tullilaitoksen veronkanto vuosina 2009–2011 (nettokanto, 1 000 €).<sup>214</sup>

	2009	2010	2011
<b>TUONNIN PERUSTEELLA KAN- NETTAVAT VEROT JA MAKSUT</b>			
Arvonlisävero	2 518 950	2 637 226	3 012 434
Autovero	681 935	935 290	1 066 499
Muut verotulot	134	332	523
Yhteensä	3 201 019	3 572 847	4 079 456
<b>VALMISTEVEROT</b>			
Tupakkavero	688 947	698 185	739 016
Alkoholijuomavero	1 206 523	1 284 318	1 281 089
Makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuoma- vero	35 454	37 010	133 650
Juomapakkauksero	11 912	12 520	15 029
<b>ENERGIAVEROT</b>			
Nestemäiset polttoaineet	2 583 290	2 639 494	2 757 900
Sähkö ja eräät energialähteet	565 511	612 719	1 122 577
Yhteensä	5 091 637	5 284 246	6 049 261
<b>MUUT VEROT JA MAKSUT</b>			
Veronlisäykset, viivekorot	1 874	3 159	2 533
Ajoneuvovero	2	2	264
Jätevero	45 350	41 912	64 083
Öljyjättemaksu	3 549	3 813	3 736
Väylämaksut	66 469	69 017	75 740
EU-varojen kantopalkkio	38 042	37 753	47 309

<sup>214</sup> Tullin vuosikertomukset 2010–2011.

Belgian tullin tilittämät kantopalkkiot	0	122	30
Yhteensä	155 286	155 778	193 695
<hr/>			
TULLILAITOKSEN SEKALAISET TULOT			
Tulot maksullisista suoritteista	3 779	3 277	2 799
Julkisoikeudelliset tulot	3 119	2 717	2 280
Liiketaloudelliset tulot	660	560	519
Kantopalkkiot	238	222	241
Muut tulot	1 581	1 715	1 764
Yhteensä	5 598	5 213	4 805
<hr/>			
SUORAAN VALTIOLLE TU- LOUTETTAVA	8 453 540	9 018 084	10 327 216
<hr/>			
MUILLE VIRANOMAISILLE TILI- TETTÄVÄ KANTO			
Lästimaksut	787	848	939
Öljysuojamaksu	7 859	20 220	23 509
Kasvintarkastusmaksu	30	32	31
Havupuun tarkastusmaksu	528	576	608
Huoltovarmuusmaksu	44 916	47 843	45 804
Siirtoluvat ja -vakuutukset	314	318	401
Rajatarkastusmaksut/MMM	638	722	674
Yhteensä	55 072	70 559	71 966
<hr/>			
MUIHIN SOPIMUKSIIN PERUS- TUVA KANTO	106	138	202
<hr/>			
EU:LLE TILITETTÄVÄT BRUTTO- VARAT **)			
Tullit	147 140	144 239	177 797
Maatalousmaksut	5 022	6 751	11 405
Yhteensä	152 162	150 990	189 202
EU-varojen kantopalkkio	-38 283	-37 748	-47 300
Yhteensä EU:LLE	113 879	113 243	141 901
<hr/>			
TULLILAITOKSEN KOKONAIS- KANTO	8 622 597	9 202 024	10 541 286
<hr/>			



Liite 2. Tullin toiminnalliset tulostavoitteet sekä tuottavuuden parantamistoimet fiskaalisella tehtävälueella vuonna 2011.<sup>215</sup>

Tulosprisman osa-alue	Palvelukyky ja laatu
Toimenpide	<p>Käytettyjen ajoneuvojen ensiverotuksen käsittelyaikoja nopeutetaan ensiverotus- ja arvonmääritysprosessia kehittämällä.</p> <p>Autoverotuksen oikaisu- ja muutoksenhakuruuhkat puretaan käsittelemällä hakemukset mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja mitoittamalla resurssit oikein suhteessa vireillä oleviin hakemuksiin.</p> <p>Tuetaan makeis-, energia- ja jäteverovelvollisten oikeaa, uuden tai muutetun lainsäädännön mukaista veroilmoittamista systemaattisella vero- ja asiakasohjauksella neuvonnalla ja ohjeistuksella. Suunnitellaan ja toteutetaan uudistetun lainsäädännön vaikutusten seuranta erikseen valtiovarainministeriön kanssa sovittavalla tavalla.</p>
Mittarit	<p>Käytettyjen ajoneuvojen ensiverotuksen käsittelyajan mediaani 7 päivää ja keskiarvo 14 päivää (vuonna 2010 mediaani 8 ja keskiarvo 18 päivää).</p> <p>Ajoneuvojen ensiverotuksessa muutettujen verotuspäätösten määrä on alle 2 % 1.4.2009 voimaan tulleen autoveromuutoksen jälkeen verotetuista ajoneuvoista.</p> <p>Oikaisujen ja muutoksenhakujen käsittelyaika keskimäärin on enintään 3 kk vuoden 2011 lopussa.</p> <p>Asiakastytyväisyys auto- ja valmisteverotuksessa on vähintään 3,8 (asteikolla 1–5).</p> <p>Verovelvollisille annetun yritys- tai verokohtaisen ohjauksen ja neuvonnan kattavuus. Uudet makeisveroa koskevat lupahakemukset on käsitelty 30.4. mennessä.</p> <p>Muutetun makeis-, energia- ja jäteverotuksen seuranta toteutettu sovittavalla tavalla.</p>
Toteuma 2011	<p>Käteisasiakkaiden verotettavaksi ilmoittamien ajoneuvojen veroilmoitusten käsittelyaikojen mediaani vuonna 2011 oli 7 päivää ja keskiarvo 18 päivää.</p> <p>Ajoneuvojen ensiverotuksessa muutettujen verotuspäätösten osuus oli 1,9 %.</p> <p>Autoverotuksessa oikaisujen keskimääräinen käsittelyaika oli noin 4 kk. Valmisteverotuksessa asiakasaloitteisten oikaisujen ja jälkiverotusten keskimääräinen käsittelyaika oli 1,7 kk, KHO:n ja HAO:n päätösten perusteella tehtyjen päätösten käsittelyaika 3 kk sekä valituslausuntojen käsittelyaika 2,6 kk.</p> <p>Autoverotuksessa asiakastytyväisyyden yleisarvosana oli 3,2, kun se edellisessä mittauksessa oli 4,0. Alenemaa selittää osin uudistunut tapa tehdä kysely. Valmisteverotuksessa asiakastytyväisyyden yleisarvosana oli 3,76, kun se edellisessä mittauksessa oli 3,9.</p>

<sup>215</sup> Tullilaitoksen tilinpäätös vuodelta 2011.

	<p>Autoverotuksessa 1.4.2012 voimaan tulevaan lainmuutokseen liittyen osallistuttiin Autotuoajat ry:n jäsenistöilleen järjestämään koulutustilaisuuteen. Valmisteverotuksessa neuvontatarve painottui vuosien 2010/2011 vaihteen lakimuutoksiin: TH:n järjestämät neuvontatilaisuudet pidettiin jo vuoden 2010 lopussa ja makeisveroa koskeva tullipiirin järjestämä neuvontatilaisuus pidettiin tammikuussa 2011. Lisäksi tullipiirin järjestämää yrityskohontaista neuvontaa annettiin 90 yritykselle. Yhteisneuvontatilaisuuksiin osallistui 80 yritystä. Muuta yrityskohontaista ohjausta (sähköposti) annettiin 1 340 yritykselle. Samassa määrin on annettu myös puhelinohjausta.</p> <p>Makeisverotuksen lupahakemukset käsiteltiin 30.4. mennessä yksinkertaisella menettelyllä, minkä jälkeen lupahakemuksia on käsitelty normaali-menettelyn mukaisesti.</p> <p>Makeisverotuksen seurantaraportti vuodelta 2011 toimitettiin VM:lle 8.2.2012 ja seurantaa ja yritysneuvontaa jatketaan vuonna 2012. Jäteveroilmioittaminen on toteutettu VM:n toivomalla tavalla jäteluokittain. Vuoden 2011 alusta muutetun energiaverotuksen toteutumista seurataan energiantensiivisen teollisuuden veronpalautushakemusten yhteydessä kerättäviä tietoja analysoimalla. Tiedot raportoidaan VM:lle hakemuskauden loputtua 30.6.2012 jälkeen.</p>
Tulosprisman osa-alue	Toiminnallinen tehokkuus
Toimenpide	Kehitetään kustannustehokkuutta edistäviä ja tarkoituksenmukaisia verotusmenettelyjä: Autoverotuksen käteisasiakkaiden verotus käynnistetään rekisteröintikatsastuksessa tai yksittäishyväksynnässä ja näin kerätyt tiedot siirretään veroilmoitussanomana verottajalle.
Mittarit	<p>Autoverotuksen käteisasiakkaiden verotusprosessin esiselvitys tehty ja määrittely aloitettu.</p> <p>Suoritemäärä / HTV -kehitys, verotuksen työkustannus / verotuotto -kehitys.</p>
Toteuma 2011	<p>Autoverotuksen käteisasiakkaiden verotusprosessin esiselvitystä tehtiin VM:n johtamassa työryhmässä yhteistyössä Trafín kanssa. Työ on edennyt hyvin, ja loppuraportti annetaan keväällä 2012, minkä jälkeen alkaa määrittelytyö. Tavoitteena on, että uuteen prosessiin siirrytään vuoden 2015 alusta.</p> <p>Valmisteverotuksen HTV-määrä laski hieman kuten autoverotuksenkin Tullin kokonais-HTV-määrän laskun mukana. Valmisteverotuspäätösten määrä kasvoi 19,2 %, uusien ajoneuvojen veropäätösten määrä kasvoi 15,3 % ja käytettyjen ajoneuvojen veropäätösten määrä laski 6,9 %. Kannettujen valmisteverojen määrä kasvoi 14,5 % ja autoverojen määrä 14 %.</p>
Tulosprisman osa-alue	Resurssien hallinta ja kehittäminen
Toimenpide	Huolehditaan verotushenkilöstön erityisosaamisesta.
Mittarit	Lainsäädännön sekä tietojärjestelmien ja toimintamallien muutosten edellyttämä koulutus on järjestetty, ohjeistus on ajan tasalla.
Toteuma 2011	Autoverotuksen sisäistä ja ulkoista ohjeistusta ei kyetty pitämään ajan tasalla resurssisyydestä. Tullipiirin henkilöstölle on järjestetty koulutusta kahdesta aihealueesta videoneuvotteluna.

	<p>Valmisteverotuksessa järjestettiin kolme valmisteverovastaavien matriisipäivää. Päivitetty valmisteverotuksen verkkokurssi on ollut käytettävissä 2/2011 alkaen. Ajankohtaispäivä järjestettiin marraskuussa verotuksen ja tarkastuksen henkilöille. Lisäksi tullipiirit ovat järjestäneet sisäisiä matriisipäiviä ja sisäistä koulutusta.</p> <p>EMCS-koulutusta on annettu alkuvuonna tarpeen mukaan ja sisäistä EMCS-ohjeistusta on päivitetty tarpeiden mukaan. FS2-vaiheeseen liittyvä ohjeistus on päivitetty ja sisäistä koulutusta on järjestetty alkuvuonna 2012.</p> <p>Verotuksen täydennys-, ajankohtais- ja tietotekninen koulutus käsitti yhteensä 11 kurssia, osallistujia oli 184 ja koulutettavapäiviä 161.</p>
Tulosprisman osa-alue	Vaikuttavuus
Toimenpide	<p>Verot kerätään oikea-aikaisesti ja ne vahvistetaan kerralla oikein. Tavoitteen saavuttamiseksi painotetaan verotukseen kohdistuvaa yritystarkastusta.</p> <p>Saadaan merkittävä osa erääntyneistä maksamattomista veroista perittyä: Reagoidaan asiakkaiden muuttuneeseen tilanteeseen nopeammin.</p> <p>Varmistetaan EMCS-järjestelmän toimivuus ja siten turvataan sen piiriin kuuluvien valmisteveron alaisten tavaroiden verotetuksi tuleminen.</p>
Mittarit	<p>Oikaistujen ja tuomioistuimen muuttamien jälkikanto- sekä peruutus- ja palautuspäätösten määrä on alle 2,5 %.</p> <p>Jäämäperinnän kertymää seurataan vertaamalla vuoden aikana perintätoimenpiteillä kertyneitä veroja vuonna 2010 maksuunpantuihin mutta 1.1.2011 maksamatta olevien verojen sekä vuoden 2011 aikana perintään siirrettyjen verojen yhteismäärään.</p>
Toteuma 2011	<p>Autoverotuksessa TH:n autoverotusyksikkö osallistui autoverotarkastusten suunnitteluun ja tarkastuskohteiden valintaan. Verotuksen oikeellisuuden varmistamiseksi tullipiireille annettiin paljon tulkinta-apua, jota olisi tarvittu enemmän kuin TH:n resursseilla kyettiin antamaan.</p> <p>Valmisteverotuksessa TH:n valmisteverotusyksikkö toimitti tarkastukselle esityksen tarkastuksen painopistealueista vuodelle 2012. Asiakasaloitteisten muutosten määrän (1 315 kpl), mukaan lukien oikaisujen määrää lisäivät sähköveroluokan oikaisut, osuus kaikista ensivaiheen päätöksistä oli 4,4 %. Valitusten määrä pysyi edellisvuoden tasolla (66 kpl). Viranomaisaloitteisia oikaisu- ja jälkiverotuspäätöksiä oli 527 kpl eli 1,8 % kaikista päätöksistä.</p> <p>EMCS-järjestelmän FS1-vaihe otettiin käyttöön Suomessa 4.12.2010 (EU-aikaraja viimeistään 1.1.2011). Seuraavan FS2-vaiheen käyttöönotto oli Suomessa 3.1.2012 (EU-aikaraja viimeistään 31.3.2012). Sähköisiä saateasiakirjoja välitettiin 34 077 kpl. Järjestelmän ylläpito sekä sisäinen että asiakkaille suunnattu menettely- ja lainsäädännöllinen tuki resursoitiin; etenkin vuoden ensimmäisinä kuukausina valmisteverotuksen resursseja kohdistettiin tilapäisesti EMCS-sektorille järjestelmän toimivuuden ja käytön vakiinnuttamisen turvaamiseksi.</p> <p>Vuoden 2010 verojäämästä, joka oli 0,10 % veronkannosta, saatiin perittyä 16.2.2011 mennessä 48,97 % (jäämäperinnän kertymä).</p>

Liite 3. Tullin toiminnalliset tulostavoitteet sekä tuottavuuden parantamistoimet ulkomaankaupan tehtävälueella vuonna 2011.<sup>216</sup>

Tulosprisman osa-alue	Palvelukyky ja laatu
Toimenpide	Tullin palvelupisteiden asiakaspalvelu järjestetään palvelutarpeiden mukaisesti ja asiakkaita pyritään palvelemaan 15 minuutin kuluessa. Tullin sähköisten palveluiden asiakastuen saavutettavuus on hyvä.
Mittarit	Asiakkaiden odotusaika tullilaitoksen palvelupisteissä (85 % enintään 15 minuuttia). Sähköisten palvelujen asiakastuen odotusaika (85 % enintään 3 minuuttia). Asiakastytyväisyys on vähintään 4 (asteikolla 1–5).
Toteuma 2011	Asiakkaiden odotusaika Tullin palvelupisteissä on alle 15 minuuttia arviolta yli 80 %:ssa tapauksista. Tästä poikkeuksena ovat Kotkan Mussalon ja Hietasen palvelupisteet sekä Turun palvelupiste, joissa muutamina kuukausina 15 minuutin odotusaika on ylittynyt merkittävästi.  Netti-ilmoitusten puhelintuen puhelumäärä on ollut seurantajaksolla noin 3 000 puhelua kuukaudessa, joista noin 75 % on koskenut tuontia, 23 % vientiä ja 2 % AREXia (turvatiedot). Tullin nykyiset puhelinpalveluiden raportointijärjestelmät eivät mahdollista systemaattista ja riittävän tarkkaa seurantaa, joten asiakaspuheluista ei ole saatavissa yksityiskohtaista raportointitietoa. Suullisen palautteen mukaan suurin osa netti-ilmoittamisen tuen puheluista pystyttiin hoitamaan lyhyellä vastausajalla. Tekniset ongelmat tullin tietojärjestelmissä ja/tai nettisovelluksissa aiheuttivat kuitenkin ruuhkatilanteita, jolloin odotusaika voi venyä pitkäksikin. Asiakastytyväisyyskyselyjen 2011 tulosten perusteella asiakkaat eivät olleet täysin tyytyväisiä Sanoma-asioinnin tuen odotusaikaan (arvosana 2,96 asteikolla 1–5). Säännöllisesti asioivat yritykset olivat melko tyytyväisiä Netti-ilmoittamisen tuen odotusaikaan (arvosana 3,22), ja yksityishenkilöt ja pienyritykset puolestaan olivat tyytyväisiä Netti-ilmoittamisen tuen odotusaikoihin (arvosana 3,60).  Vuoden 2011 lopussa julkaistiin tulliselvityksen asiakastytyväisyyskysely. Tyytyväisyys tulliselvityksen palveluihin oli samalla tasolla vuoden 2007 kyselyn tulosten kanssa. Säännöllisesti asioivien yritysasiakkaiden antama yleisarvosana tulliselvityspalveluista kokonaisuudessaan oli 3,59, kun se edellisessä mittauksessa vuonna oli 3,63.
Tulosprisman osa-alue	Toiminnallinen tehokkuus
Toimenpide	Julkaistaan asiakkaiden käyttöön nettituontisovelluksen 1. vaihe (täydelliset ilmoitukset). Sovelluksien toiminnallisuuksia kehitetään ja riskiperusteisia poimintaehtoja tarkennetaan, jotta SPAKEssa (sähköinen palvelukeskus) käsitteilyyn

<sup>216</sup> Tullilaitoksen tilinpäätös vuodelta 2011.

	nousevien ilmoitusten määrä pienenee ja riskiperusteisten osuus kasvaa.
Mittarit	<p>Netti-ilmoitusta käyttäen annettujen tuonnin tulli-ilmoitusten osuus 90 %.</p> <p>Käteis-, manuaali- ja postitullauksiin käytettävät HTV:t.</p> <p>SPAKEssa ylösnousseiden ilmoitusten määrä enintään 20 %, riskiperusteisten (RIKE) osuus tästä vähintään 5 % ja enintään 15 % EU-rajoituksista aiheutuvia ja menettelypohjaisia (ULVE).</p>
Toteuma 2011	<p>Yksityishenkilöiden nettituontisovelluksen 1. vaihe julkaistiin Q1/2011. Yrityksien nettituontisovelluksen 1. vaihe julkaistiin Q2/2011. Lisäksi kehitettiin ITUn muita toiminnallisuuksia käsittelyyn nousevien ilmoitusten määrän pienentämiseksi. Sähköisten tuonnin tulli-ilmoitusten osuus oli 89 %.</p> <p>Käteis-, manuaali- ja postitullauksiin käytettävä HTV-määrä väheni 16 HTV:llä. Ilmoitusten sähköistymisen vuoksi vapautuneet resurssit siirrettiin osittain SPAKEen, jolloin kokonaisuudessaan tuontitullaukseen käytetyt resurssit pienenevät noin 7 HTV:llä.</p> <p>EU-rajoituksista aiheutuvien ja menettelypohjaisten ylösnousseiden ilmoitusten määriä saatiin alas, erityisesti rajoitusten osalta tavoitteen mukaisesti. Ylösnousseiden tuonnin sähköisten tuonti-ilmoitusten määrä oli 21,2 %. RIKE:n riskiperusteisten poimintaehtojen osuus ylösnousseista oli 5,5 %. RIKE:n riskiperusteisten osuus kaikista sähköisistä tuonti-ilmoituksista oli noin 1,2 %, ja se on kasvussa.</p>
Tulosprisman osa-alue	Resurssien hallinta ja kehittäminen
Toimenpide	Huolehditaan tulliselvityshenkilöstön osaamisesta erityisesti sähköisessä asiointimallissa.
Mittarit	Järjestetty koulutus ja koulutuspäivien lkm.
Toteuma 2011	<p>Sähköisen tulliselvityshenkilöstön osaamisen kehittäminen – monimuotoinen koulutusohjelma aloitettiin 14.3.2011 ja jatkuu 2013 syksyyn saakka. Tavoitteena on samanlainen perusosaamistaso koko SPAKE:n henkilöstölle (~100 hlöä). Vuonna 2011 kurssseja aloitettu 4, osallistujia 38, koulutuspäiviä 65 (sis. Verkko-oppimisen, lähijaksot ja työssäoppimisjaksot).</p> <p>Nettituontia koulutettiin SPAKE:n eri toimipaikoissa yksityishenkilöiden ja yritysten ilmoitusten käsittelyyn keväällä ja kesällä (81 henkilöä osallistui koulutukseen). Kymmenen henkilöä osallistui lisäksi työkiertoon pääkaupunkiseudulla.</p> <p>Netti-ilmoittamisen tuen neuvojille järjestettiin keväällä yhden päivän tilaisuus nettituonnista ja uusille neuvojille kahden päivän koulutus AREX- ja ELEX-ilmoituspalveluista sekä syksyllä kolmen päivän koulutus kolmelle uudelle neuvojalle tuonti-, ELEX- ja AREX-ilmoituspalveluista.</p> <p>Tulliselvityksen täydennys-, ajankohtais- ja tietotekninen koulutus käsitti yhteensä 63 kurssia, osallistujia oli 557 ja koulutettavapäiviä 1 317.</p>
Tulosprisman osa-alue	Vaikuttavuus
Toimenpide	Tullitoiminnan oikeellisuutta hallitaan yhdenmukaisin toimintatavoin koko prosessiketjussa asiakasryhmäkohtaisesti laadittujen laadunvarmistusmallien avulla.

Mittarit	<p>Laadunvarmistusmallien piirissä olevien tulli-ilmoitusten määrä ja osuus verokertymästä.</p> <p>Tarkastusten kattavuuden ja osuvuuden kehitys: Varastotarkastuksia tehdään vähintään 350 kpl (2009 355 kpl, 2010 arvio 312 kpl), joista toimenpiteeseen johtavia vähintään 80 kpl (2009 74 kpl, 2010 arvio 80 kpl).</p>
Toteuma 2011	<p>Tuonnin kotitullauksen, tullivarastoinnin, väliaikaisen varastoinnin sekä passituksen valtuutetun lähettäjän laadunvarmistusmallit ovat käytössä mallien käyttöasteiden vaihdellessa. Tullivarastoonpanoilmoitukset ovat 100-prosenttisesti laadunvarmistusmallin piirissä. Kumppanuusasiakkaiden tulliasioinnin laatua varmennetaan kumppanuusasiakkaan laadunvarmistusmallin mukaisesti.</p> <p>Tuonnin kotitullausilmoitusten osuus kaikista kaupallisista tuonnin tulli-ilmoituksista oli 3 % ja osuus verokertymästä 22 %. Kumppanuusasiakkaiden (28 kpl) tulli-ilmoitusten osuus kaikista tuontitullausilmoituksista oli 35 % ja osuus verokertymästä 42 %. Samalla toimijalla voi olla useita lupia.</p> <p>Laadunvarmistusmallien lisäksi AEO-todistuksen sekä kansallisten yksinkertaistuslupien hakijoiden tullitoiminta on arvioitu EU-tasolla määritetyn lupaprosessin mukaisesti. Lupakeskus ja tarkastus ovat yhteistyönä aloittaneet laadunvarmistusmallien ja EU-tasoisien lupaprosessin yhteen sovittamisen.</p> <p>Varastotarkastuksia tehtiin 219 kpl vuonna 2011, ja näistä tuloksellisia oli 52 (24 %). Lisäksi varastoihin on tehty yhdeksän yritystarkastusta, joiden avulla on reagoitu varastotarkastusta kattavammin varastotoiminnassa todettuihin vakaviin riskeihin. Veronkanto ja luotonhallinnan käynnistämisen varastovakuuksien uudelleenmäärittely -projektin edellyttämät varasto- ja varastojen yritystarkastukset toteutetaan 2012–2013 tarkastussuunnitelmiensa puitteissa.</p>

Liite 4. Tullin toiminnalliset tulostavoitteet sekä tuottavuuden parantamistoimet yhteiskunnan suojaamisen tehtävälueella vuonna 2011.<sup>217</sup>

Tulosprisman osa-alue	Palvelukyky ja laatu
Toimenpide	Tullivarmuus varmistetaan sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisesti. EU:n vaarattomuus- ja turvallisuusriskianalyysi toteutetaan ulkorajaliikenteessä. Riskianalyysi automatisoidaan vastaamaan EU:n uusia vaarattomuus- ja turvallisuusvaatimuksia ja kansallisia tarpeita.
Mittarit	Tarkastusten määrä ja vaikuttavuus sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisesti: Terveysten ja turvallisuuteen liittyvien tarkastusten osuus on vähintään 15 %, Tulli tekee vähintään 50 turvallisuuteen ja vaarattomuuteen liittyvää RIF-ilmoitusta (Risk Information Form).
Toteuma 2011	Sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisten terveysten ja vaarattomuuteen liittyvien tarkastusten osuus oli 8,4 %. Tulli teki vuonna 2011 yhteensä 54 RIF-ilmoitusta.
Tulosprisman osa-alue	Toiminnallinen tehokkuus
Toimenpide	Sähköistä etukäteistietoa rajat ylittävästä liikenteestä sekä valvontateknologiaa hyödyntämällä kohdistetaan valvontatoimet haittaamatta laillista rajat ylittävää matkustaja- ja tavaraliikennettä. Etukäteistiedon avulla myös suunnataan rikostiedustelulähtöistä rikostorjuntaa. Kehitetään kohteellista tuoteturvallisuusvalvontaa.
Mittarit	Tarkastustoimeksiannot annetaan pääsääntöisesti prioriteettiohjeistuksen mukaisesti, seuranta neljännesvuosittain. Tuoteturvallisuus (elintarvikkeet ja kulutustavarat): osuustavoite 20 % (hylättyjä tai huomautuksia).
Toteuma 2011	Priorisointijärjestyksen ohjeistus on edelleen työn alla, ja sitä jatketaan vuonna 2012 yhdessä uusien alueyksiköiden johdon kanssa. Tuoteturvallisuus: tutkittiin 5 104 näytettä, joista huomautettuja tai hylättyjä oli 1 159, osuus 22,7 %.
Tulosprisman osa-alue	Resurssien hallinta ja kehittäminen
Toimenpide	Tarkastustoiminnan kokonaisvaltainen koulutushankeudistus käynnistetään.

<sup>217</sup> Tullilaitoksen tilinpäätös vuodelta 2011.

	Rikostorjuntatyötä tekevien tullimiesten perus- ja erityisosaamisen kehittämistä jatketaan.
Mittarit	Nykytilakartoitus ja koulutustarvekartoitus toteutettu sekä tarkastustoimen henkilöstön tulevien vuosien koulutussuunnitelma laadittu. Rikostorjunnan koulutuksen koulutuspäivät.
Toteuma 2011	Tarkastustoimen henkilöstön nykytilakartoitus toteutettiin ja koulutustarvekartoitus valmisteltiin julkaistavaksi tutkimustyökalua hyödyntäen. Laadittiin sisältörungot tarkastustoimen henkilöstön tulevien vuosien koulutussuunnitelmaksi. Kouluttajaverkosto koulutettiin antamaan toimivaltakoulutusta toimipaikoissa. Tarkastustoimessa kursseja oli yhteensä 163 ja koulutettavapäiviä 3 962. Rikostorjunnan henkilöstö osallistui koulutukseen yhteensä 3 587 päivää (joista 2 827 päivää Tullin rikostorjunnan itse järjestämiä).
Tulosprisman osa-alue	Vaikuttavuus
Toimenpide	Rikostorjunnan organisoinnilla valtakunnalliseksi toiminnoksi vuoden 2011 alusta selkiytetään johtosuhteita ja siten parannetaan Tullin rikostorjunnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.
Mittarit	Takaisin saadun rikoshyödyn määrä ja tullirikostorjunnan vaikuttavuus ovat vähintään viiden viime vuoden keskiarvotasolla (5,9 M € / 49,2 M €). Tullirikosten (kaikki rikokset) ja törkeiden huumausainerikosten tutkinta-aika lyhenee (vuonna 2010 tutkinta-ajat olivat keskimäärin 38 pv/rikos ja 146 pv/törkeä huumausainerikos). Samoin lyhenee myös törkeiden veropetosten tutkinta-aika (vuonna 2010 tutkinta-aika oli keskimäärin 242 pv/törkeä veropetos).
Toteuma 2011	Rikoshyötyä saatiin takaisin 1,9 miljoonaa euroa, ja rikostorjunnan vaikuttavuus oli 130,67 miljoonaa euroa. Tullirikosten keskimääräinen tutkinta-aika oli 41 pv/rikos, törkeiden huumausainerikosten 103 pv/rikos ja törkeiden veropetosten 296 pv/rikos.



## Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2008 lähtien

### Tuloksellisuustarkastukset

- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus  
*– liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa  
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä

- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistaja-ohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtioneuvoston tuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut

- 212/2010 Politiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus
- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

## Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

## Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
- 7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu
- 9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
- 10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
- 11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
- 12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
- 13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto
- 14/2012 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen
- 15/2012 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2011
- 16/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä

- 17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde
- 18/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma
- 19/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

#### Tarkastuskertomukset vuodesta 2013 lähtien

- 1/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tulli harmaan talouden torjuna

Valtiontalouden tarkastusviraston aiemmat tuloksellisuustarkastuskertomukset ovat saatavissa viraston verkkosivuilla osoitteessa [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi). Kertomukset vuodesta 2007 alkaen sekä kertomusten tiivistelmät vuosilta 2001–2006 löytyvät kohdasta julkaisut / tuloksellisuustarkastuskertomukset.







VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki  
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-234-3 (PDF)