10.10.2017

Valtionvarainvaliokunta
Hallinto- ja turvallisuusjaosto

Lausuntopyyntönne 03.10.2017

Tullin lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018 (HE 106/2017 vp)

Tulli toteaa vastauksena lausuntopyyntöönne seuraavaa.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018 Tullin toimintamenomomentin 28.10.02 määrärahaksi tulisi 163 018 000 euroa. Summa on 3 000 000 euroa suurempi kuin valtiovarainministeriön elokuinen esitys hallitukselle. Esitetty määrärahalisäys muodostuu a) 1 000 000 euron lisäyksestä määrärahakehykseen tulliselvitys- ja yhteiskunnan suojaamistehtävien turvaamiseksi ja b) 2 000 000 euron siirrosta vuodeksi 2018 momentilta 28.10.01. Lisäksi vuodesta 2018 lähtien Tullin maksullisen toiminnan tulot nettobudjetoitaisiin Tullin toimintamenomomentille. Nettobudjetoinnin määrärahoja lisäävä vaikutus olisi 1 500 000 – 2 000 000 euroa vuodessa pohjautuen nykyiseen valtiovarainministeriön asetukseen Tullin suoritteiden maksullisuudesta.

Vuonna 2017 Tullin toimintamenomomentin määrärahat ovat 159 837 000 euroa. Tullin määrärahat vuonna 2017 eivät ole suoraan vertailukelpoisia vuoden 2018 määrärahojen kanssa johtuen mm. Tullissa menossa olevan tietojärjestelmien kokonaisuudistuksen ja kilpailukykysopimuksesta aiheutuvien vuosittaisten muutosten vuoksi.

Määrärahaesitysten taustaa

Tullin on vähentänyt voimakkaasti henkilöstönsä määrää valtionhallinnon tuottavuusohjelman käynnistymisen jälkeen. Vuodesta 2007 lähtien Tullin htv-määrä on laskenut noin 700 henkilötyövuotta kuluvan vuoden loppuun mennessä. Vähennys sisältää noin 200 henkilötyövuoden siirron Verohallintoon auto- ja valmisteverotuksen siirron yhteydessä vuoden 2017 alusta. Sen sijaan loput 500 htv:ta (yli 20 % Tullin htv-määrästä vuonna 2006) on selväpiirteistä vähennystä ilman, että vähentämiseen olisi liittynyt mitään tehtäväsiirtoa Tullilta jollekin toiselle viranomaiselle.

Henkilöstön määrää kyettiin vähentämään suunnitelmallisesti tulliasioinnin digitalisoinnin ja kohdehakuisen valvonnan (ei olla koko ajan läsnä kaikkialla) kautta, mutta määrärahojen niukkuus on pakottanut Tullin tämän vuosikymmenen ajan jättämään poistuman lähes kokonaisuudessaan korvaamatta - myös niistä tehtävistä ja niiltä alueilta, joissa olisi tarvittu entinen määrä tai jopa enemmän. Tämä radikaalimuutos Tullin käytettävissä olevassa

henkilötyömäärässä on paitsi madaltanut fyysisen valvonnan tasoa mutta myös vaikeuttanut Tullin kykyä luoda uuden teknologian käyttöönoton vaatimaa uutta osaamista ja tehdä siihen liittyvää valvontavälineistön ja –teknologia uudistamista.

Hallituksen esityksen mukaisilla määrärahoilla Tulli pystynee jatkossa vakiinnuttamaan henkilöstönsä määrän vuoden 2017 lopun tasolle (noin 1 850 htv) kehyskaudeksi 2018 - 2021. Tämä mahdollistaa pitkästä aikaa suunnitelmallisen henkilöstön kehittämisen korvaamalla poistuma niihin tehtäviin ja sellaisella osaamisprofiililla, joihin on suurin tarve Tullin eri tehtävissä. Esitetyt määrärahat eivät siis mahdollista henkilöstömäärän kasvua. Huomioitavaa on lisäksi, että Tullin henkilöstömäärä tulee vuodelle 2017 myönnettyjen määrärahojen puitteista putoamaan vielä 40 henkilötyövuotta vuoden 2017 aikana.

Uuden teknologian käyttöönotto ja valvonta tekniikan uudistaminen

Valitettavasti hallituksen esitys ensi vuoden talousarvioksi ei kuitenkaan sisällä Tullin esittämää valvontalaitteiston kehittämisohjelmaa, jota Tulli esitti jo talvella 2016-2017 kehysesityksessään vuosille 2018 - 2021. Nykyiset Tullin määrärahat eivät mahdollista kaiken nykyisen ja osin jo vanhentuneen tekniikan uudistamista riittävällä aikataululla eikä tarvittavan modernin teknologian hankkimista tehostamaan tavaraliikenteen valvontaa. Uuden teknologian käyttöönotto on edellytys tarkastusten keston lyhentämiselle ja osuvuuden lisäämiselle ilman turvallisuustason merkittävää laskemista. Samalla uusi teknologia mahdollistaa nykyisen valvontatason ylläpitäminen, vaikka ulkomaanliikenteen tavaramäärät ovat tällä hetkellä jatkuvassa kasvussa. Toisaalta uuden teknologia tavoitteena on ylläpitää valvontatasoa siten, ettei Suomen ulkomaankaupalle sujuvuudelle aiheudu valvontatyöstä johtuen kohtuutonta haittaa.

Huomioitavaa on siis se, että hallituksen esityksessä esitetty määrärahalisäys kohdentuu ensisijaisesti henkilöstömäärän vakauttamiseen, mutta se ei ole riittävä lisäpanostus saman aikaiselle teknologiselle uudistamiselle. Toisaalta jos teknologiauudistuksia pyrittäisiin edistämään nykyisessä määrärahakehyksessä, henkilöstön osaamisen uudistamista ei olisi mahdollista toteuttaa riittävässä laajuudessa ja henkilöstön kokonaismäärän pudotusta olisi jatkettava aiemmalla ripeällä tahdilla, mikä ei luonnollisesti ole omiaan tukemaan uuden teknologian täysimääräistä ja tehokasta käyttöönottoa.

Toimintaympäristössä jo tapahtunut ja tapahtuva kehitys, kuten nettikaupan voimakas kasvu ja uusien teknologisten mahdollisuuksien hyödyntäminen laittomiin tarkoituksiin, vaativat myös viranomaisilta osaamisen, toimintamallien ja valvontateknologian uudistamista. Tulli pyrkii myös valjastamaan robotiikan ja keinoälyn tarkastajien tueksi, jotta käsiparit vapautuisivat rutiinitehtävistä tuottavampaan työhön.

Tulli esitti 5,5 miljoonan euron lisämäärärahaa vuodelle 2018 valvontateknologian kehittämisohjelmaan (vuodelle 2019 4,5 miljoonaa euroa ja vuosille 2020 ja 2021 kummallekin 2,9 miljoonaa euroa). Valtaosa näistä rahoista oli tarkoitettu hinnaltaan korkeisiin laitteistoihin, kuten raskaan liikenteen läpivalaisulaitteisiin, rekisterikilpien tunnistusjärjestelmiin ja Postitulliin suunniteltuun automatisoituun valvontalinjastoon, joka hyödyntäen mm. 3D-läpivalaisua ja materiaalitunnistimia poimisi kirje- ja pakettivirrasta pois tarkastusta vaativat lähetykset. Postilinjaston tullivalvonnan automatisointi on täysin välttämätöntä kasvavan verkkokaupan ja siitä Suomeen kohdistuvan (jo nykyisin) noin 40 000 000 postilähetyksen tullivalvonnan toteuttamiseksi. Pelkästään hankittavaksi suunnitellun postilinjaston investointikustannus on varovaistenkin arvioiden mukaan noin 1 500 000 euroa.

Investointimäärärahan mitoitusta harkittaessa on myös huomioitava, että Tullin esittämä teknologisen uudistamiseen liittyvä lisärahoitus on ns. bruttobudjetoitu. Eli määrärahaesitykset kattavat koko investointikustannuksen, vaikkakin on hyvin mahdollista, että ainakin osaan investoinneista on haettavana ja osin myös saatavana myös ulkopuolista

rahoitusta erilaisista rahoitusohjelmista (ENI, ISF, Hercules), joista saatavat rahat luonnollisesti vähentävät kansallisen nettorahoituksen tarvetta (rahoituslähteestä riippuen 20-80 %).

Erillisrahoitus harmaan talouden torjunnan tehostamiseksi

Tällä vuosikymmenellä harmaan talouden torjuntaan osallistuvien viranomaisten torjuntatyötä on tehostettu myöntämällä viranomaisille erillistä tehostamisrahoitusta. Myös Tulli sai osuutensa erillisrahoituksesta harmaan talouden torjuntaan 1 000 000 euroa vuodessa. Kyseisellä määrärahalla palkattiin Tullin eri sektoreille yhteensä 21 uutta virkamiestä vahvistamaan jo olemassa olevia toimintoja.

Tulli haluaa kiinnittää huomiota siihen, että muiden harmaan talouden torjunnan viranomaisten tehostamistoimia on rahoitettu edelleen erillisrahoituksella. Tullille sen sijaan tuota rahoitusta tehostamistoimien toteuttamiseen ei ole enää myönnetty vuoden 2015 jälkeen. Tullille osoitettu erillisrahoitus aiempina vuosina on lisännyt verotuloja ja rikostorjunnan vaikuttavuutta Tullin varovaisemmin arvion mukaan useilla miljoonilla euroilla vuositasolla.