Hallintovaliokunta

Lausuntopyyntönne 9.10.2019

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VUODEN 2020 TALOUSARVIOKSI

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASTA VUOSILLE 2020-23

Tulli toteaa vastauksena hallintovaliokunnan lausuntopyyntöön seuraavaa.

Talousarvioesitys ja kehyspäätös Tullin osalta

Hallituksen esityksessä Tullille esitetään uusina määrärahoina 3 300 000 euroa Brexitin aiheuttaman tulli-ilmoitusten määrän kasvun vaikutuksiin, 846 000 euroa viidennen rahanpesudirektiivin mukaisen pankki- ja maksutilien rekisterin vuotuiseen ylläpitoon ja 700 000 euroa Veto-hankkeen siirtymäkauden aikaisen tietojärjestelmien ylläpidon jatkumiseen vielä vuoden 2020 ajan. Nämä määrärahalisäykset vastaavat Tullin pakollisten kustannusten lisääntymistä. Sen sijaan Tullin esittämää 1 146 000 euron rahoitusta julkisen hallinnon turvallisuusverkon (TUVE) velvoittavan käyttöönoton aiheuttamiin pakollisiin lisämenoihin ei ole mukana hallituksen esityksessä.

Valtioneuvoston 7.10.2019 vahvistaman kehyspäätöksen vuosille 2021 – 2023 mukaan Tullin toimintamenomääräraha on 165 329 000 euroa vuonna 2021, 156 392 000 euroa vuonna 2022 ja 155 999 000 euroa vuonna 2023. Määrärahat laskevat 8 937 000 euroa vuonna 2022, mistä 7 780 000 euroa selittää tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistukseen vuosille 2016 – 2021 osoitetun lisärahoituksen päättyminen. Kehyspäätös ei sisällä Tullille vielä resursseja hallituksen päättämään Parikkalan raja-aseman kehittämiseen, joka aiheuttaa mm. Tullille huomattavia lisäkustannuksia.

Talousarvioesityksessä Tullille esitetään 270 000 euroa afrikkalaisen sikaruton torjuntaan ja 843 000 euroa ENI CBC –hankkeiden omarahoitusosuudeksi. Tulli ei ole muutoin saamassa määrärahoja toimintansa vahvistamiseen esim. samaan tapaan kuin PTR-yhteistyön kumppanit Poliisi ja Rajavartiolaitos.

Resurssikehitys viime vuosina ja näköala lähivuosiin

Tulli on vähentänyt henkilöstönsä määrää yli 700 henkilötyövuodella valtionhallinnon tuottavuusohjelman käynnistymisen jälkeen vuodesta 2006 viime vuoden loppuun mennessä. Vähennys sisältää noin 200 henkilötyövuoden siirron Verohallintoon auto- ja valmisteverotuksen siirron yhteydessä vuonna 2017. Henkilöstön määrää kyettiin vähentämään suunnitelmallisesti tulliasioinnin digitalisoinnin ja kohdehakuisen valvonnan kautta. Valitettavasti määrärahojen niukkuus pakotti jättämään korvaamatta poistumaa tehtävistä ja alueilta, joissa olisi tarvittu enemmän henkilöstöä. Poistuman jättäminen korvaamatta myös hidasti henkilöstön uusiutumista ja samalla hankaloitti uuden teknologian ja uusiutuvien toimintatapojen omaksumista.

Kuluvana vuonna Tulli on pystynyt vakiinnuttamaan henkilöstönsä määrän viime vuoden noin 1 860 henkilötyövuoden tasolle. Tulli on voinut korvata pitkästä aikaa poistumaa suunnitelmallisesti niihin tehtäviin ja sellaisella osaamisprofiililla, joihin on suurin tarve. Viime kesänä Tulli on myös käynnistänyt 60 henkilön rekrytoinnin tulliselvitys- ja valvontatehtäviin Brexitin aiheuttaman tulli-ilmoitusten määrän kasvun hallitsemiseksi.

Myös alv-alarajan poistuminen vuoden 2021 alusta aiheuttaa merkittävän lisätyövoimatarpeen Tullissa. Tähän kehyspäätös sisältää vain osittaisresurssin, joka näyttää olevan tarkoitettu ict-muutosten rahoittamiseen. Tullin arvion mukaan tulliselvitettävien pikkupakettien määrä monikymmenkertaistuu, mikä ilman lisähenkilöstöä johtaisi mittavaan ruuhkautumiseen. Lisähenkilöstön tarpeeksi on myös tässä asiassa arvioitu 60 henkilöä. Jos lisämäärärahoja ei saada, Tulli joutuu arvioimaan, voidaanko ja missä määrin henkilöstöä monikymmenkertaistuvien tullausmäärien sujuvuuden ja valvonnan varmistamiseksi rekrytoida.

Näyttää myös siltä, että Brexitiin ja alv-alarajan poistumiseen liittyvien lisämäärärahojen myönteinen vaikutus on poistumassa asteittain johtuen muiden tekijöiden määrärahatasoa alentavasta vaikutuksesta.

Tullin juoksevaan perustoimintaan käytettävissä olevat määrärahat ovat vähentyneet viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana. Määrärahalisäykset, joita Tullille on myönnetty, ovat kohdistuneet pääosin yksittäisiin rajattuihin lisätehtäviin tai ict- ja laitehankintoihin samalla, kun tulliselvityksen ja valvontatoimintojen perustehtävät on hoidettu vähenevin voimavaroin. Toisaalta Tulli ei ole saanut lisärahoitusta kaikkiin pakollisiin velvoitteisiin, jolloin niiden rahoitus on jouduttu järjestämään mm. vähentämällä henkilöstön määrää – esimerkiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkon lisäkustannusten rahoituksen epääminen vastaa käytännössä noin 20 henkilötyövuoden työpanoksen poistamista vuosittain.

Tullin näkökulmasta resurssikehitys suhteessa keskeisimpiin yhteistyöviranomaisiin ja erityisesti PTR-kumppaneihin Poliisiin ja Rajavartiolaitokseen nähden on ollut epäsuhteista. Yhteistyön ollessa tiivistä ja toimittaessa samoissa tiloissakin rajanylityspaikoilla epäsuhta on näkynyt konkreettisesti mm. käytettävissä olevan henkilöstön määrässä ja mahdollisuuksissa laitehankintoihin ja teknologiauudistuksiin. Jotta tiivis viranomaisyhteistyö voisi olla tasapainoista ja toimintaedellytykset yhtäläisiä, yhteistyöviranomaisten resurssikehityksenkin tulisi olla tasapainoista.

Sujuva tulliselvitysprosessi ja asiointi rajoilla edellyttää asianmukaista henkilöstömäärää ja riittävää sekä ajanmukaista laite- ja välinevarantoa. Myös valvontatyön tehokkuus on riippuvainen osaavan henkilöstön määrästä ja laitteistojen riittävyydestä ja tasokkuudesta. Tullin palvelu- ja valvontakykyä olisi mahdollista nostaa voimavaroja vahvistamalla. Mm. valvontateknologian valikoimaa ja tasoa kehittämällä valvontatulosten voi odottaa paranevan. Sama vaikutus on oikein sijoitetulla lisähenkilöstöllä. Esim. ns. pienillä rajanylityspaikoilla palvelu- ja valvontakapasiteetti on nykyisin suhteellisen rajallinen. Suurilla rajanylityspaikoilla liikenteen sujuvuutta ja samalla valvontatuloksia voidaan parantaa hyödyntämällä enemmän kehittynyttä teknologiaa ja ammattitaitoista henkilöstöä. Toimintakyvyn vahvistamiseen saatavat lisäresurssit parantaisivat Tullin kykyä toisaalta palvella asiakkaita ja toisaalta estää kiellettyjen tuotteiden pääsy maahan.

Tullin rikostorjunta

Hallintovaliokunnan toimialaan liittyen on perusteltua todeta joitakin asioita erikseen Tullin rikostorjunnasta.

Tullin rikostorjunta keskittyy ulkomaan liikenteeseen ja rajat ylittävään sähköiseen kaupankäyntiin liittyvän rikollisuuden estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Tällöin kohteena ovat erityisesti harmaa talous sekä kiellettyjen ja rajoitettujen tavaroiden (mm. huumeet, lääkkeet ja dopingaineet sekä puolustustarvikkeet, aseet ja räjähteet) laiton tuonti. Viranomaistoiminnan tehokkuuden kannalta on tärkeää toimia oikea-aikaisesti ennen tavaroiden päätymistä vähittäismyyntiin tai muille vastaanottajille/kuluttajille. Tullin rikostorjunta varmistaa yhteiskunnan suojaamisen lisäksi yritysten tasapuoliset kilpailuedellytykset huolehtimalla siitä, ettei laittomasti toimimalla saavuteta markkinoilla kilpailuetua. Rikostorjunnan erityisenä kohteena on ollut viime vuosina tietoverkoissa, varsinkin internetin laittomilla kauppapaikoilla, tapahtuva rajat ylittävä laittomien tavaroiden kauppa ja tässä kaupankäynnissä hyödynnettävät virtuaalivaluutat.

Tullin rikostorjunta on toiminnallisesti osa Tullia ja rahoitus saadaan Tullin toimintamenomäärärahoista. Tosiasialliset vähennykset Tullin toimintamenomäärärahoissa johtavat vastaavalla tavalla vähennyksiin myös Tullin rikostorjunnan toiminnan osalta. Paljastettujen rikosten määrä on kuitenkin voitu pitää aiemmalla korkealla tasolla ja olisi tosiasiallisesti jopa moninkertainen, jos puuttumiskynnystä ei olisi syyttäjälaitoksen myötävaikutuksella vuosien mittaan nostettu. Samoin vaikuttaa se, että paikallispoliisin paljastamiksi tilastoituu Tullin tosiasiallisesti paljastamia rikoksia, kun paikallispoliisi tutkii niistä merkittävän määrän (vuositasolla vähintään satoja) Tullin puolesta.

Viimeaikainen oikeuskäytäntö on korottanut näyttökynnystä sähköisen kaupankäynnin osalta, minkä johdosta forensiikkaa eli elektronisen todisteaineiston hankintaa tulee suorittaa jatkossa entistä useammassa rikostapauksessa riittävän näytön hankkimiseksi. Lisäksi tutkintavankeuslaki on tiukentanut ja tulee jatkossa tiukentamaan edelleen edellytyksiä poliisivankiloiden käytölle tutkintavankien sijoittelussa. Tämä lisää

tuntuvasti, paitsi Tullin rikostorjunnan työmäärää, virkamiesten tehtävälle siirtymiseen aiempaa enemmän tarvitseman työajan johdosta myös paineita vankien kuljetuskaluston lisäämiseen. Ulkomaan liikenteeseen, ulkomaankauppaan ja sähköiseen kaupankäyntiin liittyvän tiedon määrä on tällä vuosikymmenellä kattavasti muuttunut elektroniseen muotoon. Samalla kamera- ja hahmontunnistusjärjestelmät ovat kehittyneet hyvin voimakkaasti. Toiminnan kohdistamiseen tarvittavan tiedon käsittely poikkeamien havaitsemiseksi ja poikkeamiin reagoimiseksi edellyttävät koneoppimiseen perustuvien riskianalyysijärjestelmien ja hahmontunnistusjärjestelmien systemaattista käyttöönottoa ja laajaa operatiivista käyttöä.

Tullin tarvitsee vuosina 2020-23 lisärahoitusta Tullin rikostorjunnan operatiivisen toiminnan kehittämiseen. Lisärahoitusta edellyttävät erityisesti elektronisen todisteaineiston ja teknisen tiedonhankinnan kehittäminen (ml. tiedonhankinta 5G-verkkojen käyttöönottotilanteessa), riskianalyysin ja poikkeamien tunnistamisen kehittäminen, biometrisen tunnistamisen ja hahmontunnistuksen kehittäminen sekä harmaan talouden torjunta.