19.10.2021

Valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto

Lausuntopyyntönne 7.10.2021

Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022

Tulli toteaa vastauksena lausuntopyyntöönne seuraavaa.

Hallituksen esitykseen valtion talousarvioksi vuodelle 2022 sisältyviksi Tullin toimintamenomomentin 28.10.02 määrärahoiksi esitetään 187 831 000 euroa. Esitykseen sisältyvät muutokset ovat seuraavat:

	2021	**2022**
Talousarvio 2021	186 252 000	186 252 000
II lisätalousarvio 2021	1 260 000	
ENI CBC –hankkeiden omarahoitusosuus		-762 000
Tehokkaan rahanpesun estämisen valvonnan ja täytäntöönpanon varmistaminen (RRF pilari2)		750 000
Tulliselvityksen kokonaisuudistuksen jatkaminen		19 545 000
Tulliselvityksen kokonaisuudistus vuoden 2021 rahoitus		-18 280 000
JTS-miljardin tuottavuussäästö		-395 000
Omakustannusperiaatteen toteuttaminen Senaatti-konsernin liikelaitosten vuokrissa		2 000
Palkkausten tarkistukset		719 000
Talousarvio yhteensä	187 512 000	187 831 000

Merkittävin muutos Tullin määrärahoissa on tulliselvitysuudistuksen rahoituksen jatkaminen vuoden 2021 jälkeen. Muut Tullin ehdottamat muutokset liittyen rekisterikilpien ja konttien kuvaus- ja tunnistamisjärjestelmään (1 612 000 euroa), valvontatoimen prosessien digitalisointiin (1 600 000 euroa) ja riskianalyysijärjestelmän rakentamiseen (600 000 euroa) eivät sisältyneet hallituksen esitykseen vuoden 2022 valtion talousarvioksi.

Alun perin tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistukselle myönnettiin rahoitus vuosille 2016 – 2021. Aikatauluja kuitenkin muutettiin EU-päätöksin - alkuperäinen Multi Annual Strategic Plan (MASP 2016) velvoitti jäsenmaita ottamaan kaikki EU-lainsäädännön sisältämät toiminnot käyttöön vuoden 2020 loppuun mennessä, mutta useampien siihen tulleiden muutosten jälkeen nyt voimassa oleva MASP 2019 lykkäsi käyttöönottoja vaiheittain vuoden 2025 loppuun saakka. Kehittämisen ja käyttöönottojen aikajänne kasvoi viidestä kymmeneen vuoteen. Valtioneuvosto sisällytti määrärahat tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen jatkamiseen kehyspäätökseensä vuosille 2022 – 2025 ja vuoden 2022 talousarviossa on mukana vuoden 2022 määrärahat.

Tullin määrärahoista tulevina vuosina

Tullin kroonisena pulmana toimintansa suunnittelemisessa on ollut määrärahojen niukkuus. Tullille myönnetyt lisämäärärahat ovat lähes täysin liittyneet yksittäisiin Tullin tehtäviin vaikuttaneisiin lakisääteisiin muutoksiin, joita ovat olleet viime vuosina mm. tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistus, arvonlisäverodirektiivin muutos, Iso-Britannian EU-eron vaikutukset tullitoimintaan, viidennen rahanpesudirektiivin mukaisen pankki- ja maksutilien rekisterin perustaminen ja afrikkalaisen sikaruton torjunta. Tulli on siis saanut rahaa näistä muutoksista aiheutuneisiin pakollisiin lisäkustannuksiin.

Toimintansa kehittämiseen (esim. tullihenkilöiden lisäämiseen tai valvontatehtävien digitalisoimiseen tai apuvälineiden uudistamiseen) Tulli ei ole saanut juurikaan määrärahoja, minkä vuoksi tästä aiheutunut jälkeenjääneisyys on haitannut lisääntyvästi Tullin toimintakykyä. Tullin taloustilannetta ovat heikentäneet osaltaan toimintamenomäärärahoihin kohdistuneet säästötoimet valtion tuottavuusohjelman alkamisesta lähtien vuonna 2006. Tullissa oli tuottavuusohjelman alkuvuosista lähtien käytössä tosiasiallinen rekrytointikielto vuoteen 2019 saakka. Samoin päivittäisiin työvälineisiin ja valvontateknologiaan liittyvät investoinnit kokivat voimakasta karsintaa. Tullin liikkuvalle valvonnalle välttämättömiä ajoneuvohankintoja jätettiin useina vuosina tekemättä. Historiasta johtuen Tullille on kertynyt kasvavaa investointivelkaa, joka näkyy päivittäisessä suoriutumisessa heikompana tuloksena kuin mihin asianmukaisella resursoinnilla voitaisiin päästä. Voidaan arvioida rajan yli kulkevan yhä enemmän laitonta tavaraa, jota ei nykyisin resurssein pystytä poimimaan.

Tullin heikko rahoitustilanne on kiristymässä huomattavasti nykyisestä. Uusi tiedonhallintalaki tulee nostamaan Tullin vuosittaisia ict-menoja merkittävästi, sillä Tullin turvallisuusluokitellun tiedon käsittely ei täytä tiedonhallintalain mukaisia vaatimuksia. Tämä on ikävä esimerkki Tullin pitkäaikaisen resurssikurimuksen seurauksista.

Tullin siirryttyä vuosien 2019-2020 aikana valtion turvallisuusverkon (TUVE) käyttäjäksi ilmeni odotettua merkittävämpiä puutteita Tullin omassa turvallisuusluokiteltujen tietojen käsittely-ympäristössä. Tullilla ei ole tällä hetkellä omaa erillistä TL III –tiedon käsittely-ympäristöä (mm. Tullin tietojärjestelmät, tietoverkot, työasemat, älylaitteet sekä toimitilat), ja siten vuonna 2020 toteutetusta TUVE-käyttöönotosta on jäänyt tietoturvapoikkeamia. Tiedonhallintalain täytäntöönpanon siirtymäaika päättyy 31.12.2022, jolloin turvallisuusluokiteltujen tietojen käsittelyn tulee myös Tullissa olla lain vaatimalla tasolla ja johon mennessä myös TUVE-käyttöönoton yhteydessä havaitut tietoturvapoikkeamat on korjattava. Myös Tullin nykyistä tietojenkäsittely-ympäristöä (päätelaitteet, tietoliikennepalvelut, järjestelmäympäristöt) on kehitettävä SALPID- ja TL IV-tietojen käsittelyvaatimusten täyttämiseksi.

Näiden pakollisten tietojärjestelmäympäristöjen muutosten perustamiskustannusten nykyarvio on tällä hetkellä tänä ja ensi vuonna yhteensä 7,4 miljoonaa euroa, jota valtiovarainministeriö on esittänyt näihin tiedonhallintalain vaatimiin investointeihin IV lisätaloarviossa vuodelle 2021.

Vuodesta 2023 lähtien tiedonhallintalain vaatimusten täyttämisestä aiheutuvien vuotuisten juoksevien ict-lisämenojen nykyarvio on vajaat 5 miljoonaa euroa vuodessa. Toimitilojen osalta tiedonhallintalain vaatimukset tulevat myös aiheuttamaan muutoksia toimitilojen turvallisuusjärjestelyihin ja sitä kautta lisämenoja, joista ei vielä ole tarkkaa arviota, mutta puhutaan todennäköisesti merkittävästä vaikutuksesta menotasoon vuosittain. Tulli esittää näitä vuosittaisia juoksevia määrärahoja kehysesityksessään vuosille 2023- 2026.

Vuotuisia juoksevia ict-menoja nostaa myös jopa vuoden 2025 loppuun saakka ylläpidettävien vanhojen tulliselvitysjärjestelmien ylläpitomenot uusien jo käyttöön tulleiden ja vielä tulevien tietojärjestelmien ylläpitomaksujen lisäksi, sillä pitkien siirtymäaikojen vuoksi vanhoista tulliselvitysjärjestelmistä ei päästä eroon alun perin suunnitellussa aikataulussa. Uusien tietojärjestelmien pakolliset ylläpitomaksut ovat myös arvioiden mukaan vanhoja korkeampia, mihin ei ole budjetoitu määrärahoja. Tulli tulee esittämään määrärahoja ylläpitokustannusten kattamiseen viimeistään kehysesityksessään 2024-2027.

Tulli toivoo myös, että Tullin valvontateknologian kehittämisen ja ylläpitämisen merkitys yhteiskunnan ja kansalaisten turvallisuudelle ja myös laillisen ulkomaankaupan tavaravirtojen häiriöttömälle liikkumiselle nähdään tärkeäksi samalla tavoin kuin muiden PTR-yhteistyöviranomaistenkin teknologian. Näin ei ole tähän mennessä tehty, mikä heijastuu edellä kuvatusta resurssien niukkuudesta ja vakavista teknologisista puutteista, joita muilla ei ole.

Tulli odottaa saavansa edellä kuvattuihin tarpeisiin tarvittavat määrärahat, jotta sen kyvykkyys valvoa rajat ylittävää liikennettä olisi ajanmukaisella ja muutenkin asianmukaisella tasolla. Viime vuosina Tulli on käytännössä pystynyt tekemään teknologiahankintoja turvautuen EU-rahoitukseen, jolla on rahoitettu mm. suurten yksikköjen läpivalaisuhankintoja, joita on menossa osana ENI CBC –hankkeita itärajan rajanylityspaikoilla. Tulli luonnollisesti panostaa jatkossakin EU-rahoitukseen, missä EU:n vuosien 2021 – 2027 rahoituskauteen sisältyvä uusi 1 006 miljoonan euron rahoitusväline CCEI (tullivalvontavälinerahasto) tarjoaa rahoituksen hakumahdollisuuksia, mutta tapauskohtaisen EU-rahoituksen turvin Tullin teknologista ja vastaavaa osaamisen systemaattista kehittämistä ei voida tehdä.

- Yhteenvetona on todettava, että Tullin rahoitus on kriisiytymässä lähivuosina. Näin tapahtuu jo pelkästään arvioidun pakollisen menopaineen ja käytettävissä olevan määrärahatason (ml. siirtyvät erät) suuren epäsuhteen vuoksi. Kriisiytyminen on edessä, vaikka tarvittavia investointeja esim. valvontateknologian ajantasaistamiseen ei tehtäisi ollenkaan. Tullin käytössä olevat edellisiltä vuosilta siirtyneet määrärahat ovat viime vuosina mahdollistaneet vuosittaisten määrärahojen lisänä toiminnan

jatkuvuuden, mutta niiden luoma puskuri on loppumassa ensi vuoden jälkeen. Samalla em. pakolliset ict:n ylläpitokustannukset pomppaavat aivan uudelle tasolle. Tällöin Tullin viimeinen käytännön mahdollisuus olisi hakea säästöjä henkilöstövähennysten kautta, mikä olisi sekä surullista että tuhoisaa ottaen huomioon, että vuonna 2006 alkaneen henkilöstön supistamisen jälkeen vasta pari vuotta sitten pystyttiin pitkästä aikaa pysäyttämään henkilöstömäärän väheneminen ja rekrytoimaan lisää henkilöstöä lainsäädännön muutoksista johtuneiden Brexitin ja arvonlisäverodirektiivin manuaalista työtä lisäävien vaikutusten vaatimien lisämäärärahojen turvin muuallekin kuin ict-kehittämiseen.

Tulli toistaa edelleen esittämänsä lisätarpeet liittyen rekisterikilpien ja konttien kuvaus- ja tunnistamisjärjestelmään (1 612 000 euroa), valvontatoimen prosessien digitalisointiin (1 600 000 euroa) ja riskianalyysijärjestelmän rakentamiseen (600 000 euroa), joihin nykyiset määrärahat eivät riitä ja joihin ei hankinnan mahdollistavia lisämäärärahoja ole saatu.