7.2.2023

Valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto

Lausuntopyyntönne 2.2.2023

Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 2023 ensimmäiseksi lisätalousarvioksi

Tulli toteaa vastauksena lausuntopyyntöönne seuraavaa.

Tulli esitti 803 000 euron määrärahaa hiilirajamekanismin käynnistämistoimiin ja 1 235 000 euron määrärahaa EU:n tullivalvontavälinerahaston kansalliseen 20 % omavastuuosuuteen. Näistä kumpikin on mukana hallituksen esityksessä lisätalousarvioksi lisättynä 278 000 eurolla julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädännön muutosten johdosta.

Hiilirajamekanismi

Hiilirajamekanismin (CBAM) tarkoituksena on ehkäistä hiilivuotoa eli tuotannon siirtymistä EU:n ulkopuolelle matalamman ympäristösääntelyn maihin. Sen avulla voidaan ohjata hiilen hinnoittelua, ja samalla vahvistetaan kolmansien maiden ilmastotoimia. Mekanismi täydentää EU:n nykyistä hiilen hinnoittelupolitiikkaa, erityisesti EU:n päästökauppajärjestelmää (EU ETS). Mekanismi koskee tässä kohtaa EU:n ulkopuolelta tuotavaa sementtiä, terästä ja rautaa, alumiinia, lannoitteita, sähköä, vetyä, kaoliinia, rautamalmia, ruuveja ja muttereita.

EU-maiden talous- ja rahoitusasioiden neuvostossa (Ecofin) päästiin 15.3.2022 sopuun hiilirajamekanismin perustamisesta. Sen jälkeen hiilirajamekanismi eteni lainsäädäntöprosessissa (trilogi-vaihe) ja Euroopan komissio, neuvosto ja parlamentti pääsivät sopuun asetustekstistä ja soveltamisalasta 13.12.2022. CBAM-asetuksen siirtymäaika käynnistyy lokakuun 2023 alusta. Kvartaali Q4/2023 on ensimmäinen, jolta CBAM-tuotteiden maahantuojien on tehtävä päästölaskelma komission CBAM-portaaliin.

Hiilirajamekanismin on tarkoitus täydentää EU:n päästökauppajärjestelmää, jossa yritykset joutuvat maksamaan EU:lle sen mukaan, kuinka saastuttavaa tavaraa ne tuottavat. Hiilirajamekanismissa EU:hun tavaraa tuovien täytyy hankkia päästöoikeussertifikaatteja, joilla katetaan tuotteiden päästöjä. Sertifikaattien maksut olisivat samaa luokkaa kuin EU:n päästökauppajärjestelmässä. Tuojien olisi kuitenkin mahdollista todentaa tuotannon alhaiset hiilipäästöt tai ilmoittaa kolmannessa valtiossa jo maksetusta päästömaksusta. Tämän perusteella tuojat voisivat hakea vähennystä päästöoikeussertifikaattien määrään.

Toimijoiden tulee ilmoittaa hiilirajamekanismin alaiset tuotteet Tullille maahantuonnin yhteydessä. Hiilirajamekanismin maksua ei kanneta tullauspäätöksellä, vaan se maksetaan jälkikäteen ostamalla tarvittava määrä sertifikaatteja. Poikkeuksena ovat enintään 150 euron arvoiset lähetykset, joista ei tarvitse maksaa ollenkaan maksua. Tuontiin tarvitaan lupa. Yrityksen pitää tehdä joka vuosi tuonneistaan ilmoitus, josta tarkistetaan muun muassa maahantuotujen tuotteiden päästöjen ja niiden kattamiseksi ostettujen sertifikaattien määrä.

Työ- ja elinkeinoministeriöstä on joulukuussa 2022 tehdyn linjauksen mukaan tulossa CBAM-vastuuministeriö, joka hoitaa tarvittavien lakimuutosten valmistelun, kansallisen CBAM-hallintoviranomaisen ohjauksen ja CBAM-toimeenpanosäädöksistä käytävät neuvottelut. CBAM-asetukseen sisältyvät kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tehtävät ovat puolestaan tarkoitus säätä lailla Tullin tehtäväksi (CBAM U-jatkokirje 29.11.2022 EU-ministerivaliokunnalle).

Suomelle hiilirajamekanismista kertyy tuloja EU:n omien varojen kantopalkkiona.

Tulli on arvioinut kustannuksia, joita CBAM tulee aiheuttamaan vuodesta 2023 alkaen. Merkittävin kustannuserä tulee olemaan rekrytoitavan henkilöstön palkkausmenot, nykyisten arvioiden pohjalta eri tehtäviin vuoteen 2027 mennessä tarvittaisiin mahdollisesti 79 henkilöä. Etenkin toiminnan käynnistämisvaiheessa tarvitaan myös tehtävissä aloittavan henkilöstön intensiivistä kouluttamista. Muita menoja ovat tietojärjestelmiin liittyvät muutokset ja vuosittainen ylläpito, joissa on vielä merkittävää epävarmuutta, laitteiden ja välineiden hankinta ml. mahdollisesti Tullilaboratorion tarvitsema noin puolen miljoonan euron mittalaite, mahdolliset toimitilamenot ja muut henkilösidonnaiset menot (mm. työterveyshuolto ja matkustus).

Tullin arvion mukaan toiminnan käynnistäminen aiheuttaisi seuraavat kustannukset vuonna 2023:

- Rekrytoitavan henkilöstön palkkausmenot sivukuluineen noin 527 000 euroa. Tullin arvion mukaan tänä vuonna on tarve 8 henkilön rekrytoinnille ja henkilöt aloittaisivat loppukeväällä: CBAM-toimintoon vetäjä, 2 esittelijää ja 2 asiantuntijaa, oikaisutoimintoon 2 esittelijää ja Tullilaboratorioon laboratorioanalyytikko.
- Uuden CBAM-työn käynnistävän henkilöstön koulutus ostopalveluna 120 000 euroa. Koulutus on hankittava Tullin ulkopuolelta ja olettamana on, että aihealueen koulutusta tarvitaan käynnistämisvaiheessa runsaasti.
- Ict-järjestelmät 110 000 euroa, joka sisältää UTU-tullausjärjestelmään tehtävät päätöshuomautukset ja Surveillance-järjestelmän mahdolliset muutokset.
- Toiminnasta aiheutuvat juoksevat menot 46 000 euroa käsittäen mm. työvälineiden hankinnan ja käytön, virkamatkat ja muut henkilösidonnaiset menot kuten työterveyshuollon.
- Yhteensä tälle vuodelle arvioidut kustannukset ovat 803 000 euroa.

Tulli esitti lisätalousarvioehdotuksessaan vuodelle 2023, että Tullin toimintamenomomentille 28.10.02 lisätään yhteensä 803 000 euroa hiilirajamekanismin käynnistämistoimiin vuodelle 2023. CBAM-vastuuministeriöksi tuleva työ- ja elinkeinoministeriö puolsi LTAE-saatteessaan Tullin CBAM-lisätalousarvioehdotusta.

Tullivalvontavälinerahaston kansallinen osuus vuodelle 2023

EU:n rahoituskauteen vuosille 2021 – 2027 sisältyy uutena rahoitusvälineenä tullivalvontavälinerahasto (Customs Control Equipment Instrument, CCEI). Rahastoon on varattu 1 006 miljoonaa euroa rahoituskaudelle 2021 – 2027. Rahaston tarkoituksena on tukea jäsenmaiden mahdollisuuksia hankkia tullivalvontaa mahdollistavia välineitä, joiden avulla tarkastuksia voidaan tehdä tehokkaasti ja tuloksekkaasti. Tuen piiriin luetaan laitteita, jotka mahdollistavat ei-intrusiiviset tarkastukset, kehoon kätkettyjen esineiden löytämisen, säteilevien aineiden valvonnan, laboratorioanalyysin, näytteiden kenttä-analyysin ja käsikäyttöiset laitteet.

Tulli haki viime talvena ensimmäisellä hakukierroksella yhteensä 18,4 miljoonan euron rahoitusta CCEI-rahoitusvälineestä. Hakemuksista 1,6 miljoonaa euroa kohdistui Tullilaboratorion välineisiin ja 16,8 tullitoimipaikkojen varusteluun sisältäen myös CCEI-rahoitusvälineen mahdollistaman säteilyvalvontalaitteiston hankinnan Säteilyturvakeskuksen puolesta. Isojen läpivalaisulaitteiden, jotka soveltuvat tavarankuljetusajoneuvojen ja –junien läpivalaisuun, osuus toimipaikkojen varustelusta oli noin 70%. EU-rahoitusosuuden 18,4 miljoonaa euroa, joka kattaa 80 % kustannuksista, päälle tulee kansallinen 20 % osuus eli 4,6 miljoonaa euroa bruttomäärän ollessa 23 miljoonaa euroa.

Komissio hyväksyi Tullin esitykset. Rahoitussopimukset vahvistettiin kesän 2022 aikana ja hankekausi käynnistyi syyskuun 2022 alusta, minkä jälkeen projekteja ryhdyttiin toteuttamaan osan niistä vaatiessa tarkemman suunnittelun ja kilpailutuksen samalla, kun osasta niistä voidaan tehdä hankintapäätökset nopeasti voimassa olevien sopimusten puitteissa.

Vuoden 2022 arvioitu kansallinen rahoitusosuus 125 000 euroa sisältyy vuoden 2022 neljänteen lisätalousarvioon sen kattaessa matkatavaroiden, postilähetysten ja muiden pientavaroiden läpivalaisuun tarkoitettuja laitteita. Näiden tilausten ennakoitu arvo on noin 622 000 euroa kansallisen rahoitusosuuden ollessa siten 125 000 euroa.

Vuoden 2023 aikana toteutettaviksi suunnitelluista hankinnoista maksettavaksi tulevan määrän arvioidaan olevan noin 6 170 000 euroa kansallisen osuuden 20% ollessa noin 1 235 000 euroa. Mukana hankinnoissa on mm. ANPR-laitteita (rekisterikilpien ja konttien tunnistaminen), säteilyvalvontalaitteita, RAMAN-laitteita (aineiden tunnistaminen kentällä), isojen läpivalaisulaitteiden ennakkomaksuja ja laboratoriolaitteita.

Tulli ehdotti lisätalousarvioehdotuksessaan vuodelle 2023, että CCEI-rahoitteisten hankintojen arvioitu vuoden 2023 kansallinen rahoitusosuus 1 235 000 euroa lisätään Tullin toimintamenomomentille 28.10.02 vuodelle 2023.

Tullin määrärahatilanteesta

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, tiedonhallintasäännöstön vaatimat turvallisuusympäristön muutokset ja afrikkalaisen sikaruton torjunta. Tulli on siis saanut rahaa näistä muutoksista aiheutuneisiin pakollisiin lisäkustannuksiin.

Viimeisimpänä Tullille myönnettiin lisärahoitus tiedonhallintalain vaatimiin kehittämis- ja ylläpitomenoihin minimitason saavuttamiseksi salassa pidettävien tietojen turvalliseksi käsittelemiseksi. Lisäksi valtiovarainministeriö, sen vero-osasto ja Tulli solmivat yhteistoimintasopimuksen viime keväänä Tullin valvontasektorin tehtävienhallinnan kehittämiseksi tuottavuusrahoista maksettavana hankkeena vuosien 2022 – 2024 aikana. Tehtävienhallinnan avulla on mahdollista hallinnoida, seurata ja kehittää toiminta- ja sen ohjausprosessia ja parantaa toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta eli luoda kyvykkyys, joka Tullilta on puuttunut suhteessa muihin vastaaviin toimijoihin.

Vuoden 2023 talousarviossa on mukana pitkästä aikaa 4 000 000 euron suuruinen määrärahalisäys, joka ei kohdistu johonkin yksittäiseen lakisääteiseen muutokseen tai tietojärjestelmähankkeeseen. Määrärahalisäys tuli todelliseen tarpeeseen, sillä Tullin perusrahoitus on kaventunut vuosi vuodelta erilaisten säästötoimien ja kompensoimattoman kustannustason nousun vuoksi. Ilman tätä määrärahalisäystä Tulli todennäköisesti olisi joutunut aloittamaan henkilökuntansa määrään rajoitustoimet jo tänä vuonna. Tullin vuodelle 2023 arvioima lisätarve nykytason säilyttämiseksi tosin oli 7 000 000 euroa eli tämä vuosi tulee olemaan tiukka eikä määrärahataso mahdollista edelleenkään riittävää vastaamista kumuloituneisiin henkilöstö-, tietojärjestelmä- ja välinetarpeisiin.

Erityisesti Tullin ict-menoihin kohdistuu suuria kasvupaineita. Tullissa on ollut käynnissä vuodesta 2015 lähtien mittava EU-lainsäädäntöön perustuva tulliselvityksen tietojärjestelmien uudistaminen sidosjärjestelmineen. Uudistuksen aikataulut ovat EU-päätöksin venyneet alkuperäisestä 5 vuodella vuoden 2025 loppuun saakka ja samalla ovat kasvaneet merkittävästi hankekustannuksetkin, joihin Tulli on saanut erillisrahoituksen. Vanhojen tietojärjestelmien käyttämisen siirtymäkaudet ovat samassa yhteydessä pidentyneet jopa vuoden 2025 loppuun, mikä on luonut tilanteen, jossa Tullille koituu päällekkäisiä vuosittaisia ICT-toimittajille maksettavia menoja ja lisähenkilöstön tarvetta vanhoista yhä kustannuksia aiheuttavista palveluista samalla, kun uusien palvelujen aiempaa korkeammat vuosittaiset ylläpitokustannukset tulevat niiden rinnalle. Tullin ict-menojen määrä pois lukien tulliselvitysjärjestelmien uudistamisen lisärahoitus on kasvanut viime vuosina voimakkaasti aiempien vuosien noin 24 – 26 miljoonasta eurosta vuodessa viime vuoden 36,5 miljoonaan euroon ja kuluvana vuonna on varauduttu jopa lähes 50 miljoonan euron summaan.

Tulli katsoo myös, että Tullin valvontateknologian kehittämisen ja ylläpitämisen merkitys yhteiskunnan ja kansalaisten turvallisuudelle ja myös laillisen ulkomaankaupan tavaravirtojen häiriöttömälle liikkumiselle tulisi nähdä samalla tavoin tärkeäksi kuin muiden PTR-yhteistyöviranomaistenkin teknologian. Näin ei ole tähän mennessä tehty, mikä heijastuu resurssien niukkuutena ja kumuloituneina vakavina teknologisina puutteina, joita muilla ei ole.

Turvallisuusympäristön vakava heikentyminen on johtanut mittaviin määrärahalisäyksiin turvallisuusviranomaisille kuten esim. Rajavartiolaitokselle. Tulli toimii myös kaikissa rajatoimipisteissä viranomaisena ja kohtaa turvallisuusympäristön muutokset työssään uusina vakavina haasteina. Huomiota tulee kiinnittää erityisesti siihen, että ulkorajan ylityspaikkojen ohella (joilla siis myös Rajavartiolaitos on läsnä) Tulli hoitaa ainoana valvontaviranomaisena koko hallinnon puolesta valvontatyön myös sisärajoilla (satamat, lentokentät sekä Ruotsin ja Norjan rajat). On selvää, että tulevaisuuden logistisissa ratkaisuissa ja toimitusketjuissa sisärajankuljetusten merkitys Suomelle ja erityisesti Suomen huoltovarmuudelle tulee korostumaan, koska Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan vuoksi Venäjän kauppa on jo nyt tyrehtynyt lähes olemattomiin eikä Venäjän kauppa tule palautumaan arvioiden mukaan entiselleen pitkiin aikoihin. Sisärajoilla tapahtuvan valvonnan tehostaminen on nyt ajankohtaisempaa kuin koskaan. Tulli ei ole kuitenkaan saanut muita turvallisuusviranomaisia vastaavia määrärahalisäyksiä. Jos Tulli saisi lisää rahaa, se mm. hankkisi valvontateknologiaa ja ajantasaistaisi valvontakyvykkyyttään rajoilla sekä pyrkisi nopeuttamaan konkreettista valvontatyötä tukevan automaation (tiedonkeruu ja –analysointi sekä liikennevirroissa tapahtuvien poikkeamien tunnistaminen tullitoimenpiteiden tehokkaan kohdentamisen toteuttamiseksi) käyttöönottoa. Pelkän epävarman ja kertaluonteisen EU-rahoituksen varaan ei voi rakentaa pitkäjänteistä valvontateknologian kehittämistä ja ylläpitoa.

Merkittävä epävarmuustekijä jatkoa ajatellen on voimakkaasti kasvaneen inflaation vaikutus kustannustasoon. Tullille kuten muille virastoille on lisätty vuosittain määrärahoihin valtionhallinnon palkkaratkaisujen aiheuttama palkkausmenojen kasvu, mutta sen sijaan muiden menojen kustannustason nousua ei ole kompensoitu. Tosin tälle vuodelle virastoille kompensoitiin 50% vuokramenojen arvioidusta kasvusta, mikä Tullin kohdalla tarkoitti 427 000 euroa. Toimittajien kanssa solmituissa sopimuksissa on pääsääntönä esimerkiksi kuluttajahintaindeksiin sidottu indeksiehto, joten edessä on merkittäviä korotuksia palvelujen ja tavaroiden hankintahintoihin. Tullin viime vuoden toteutuneista bruttomenoista 81,3 miljoonaa euroa kohdistui muihin kuin palkkausmenoihin, joten jokaisen prosenttiyksikön tuoma menonlisäys on reilu 800 000 euroa ja joulukuun 2022 inflaatioprosentin 9,1 % vaikutus olisi jo 7,4 miljoonaa euroa, jos kaikki hankintahinnat kohoaisivat sen mukaisesti. Pahimmillaan voi käydä niin, että voimakkaana jatkuva inflaatio aiheuttaa Tullille kuten muillekin virastoille merkittäviä vaikeuksia rahoittaa edes perustoimintaansa, ellei kustannustason nousua kompensoida lainkaan määrärahoihin.