

Valtiovarainministeriö

Tullin vuosien 2014 - 2017 menokehykset

Tulli toimittaa ohessa esityksensä vuosien 2014 – 2017 menokehyksistä. Esitys on valtiovarainministeriön ohjeen (VM/976/02.02.00.01/2012) mukaisesti jaettu peruslaskelmaan ja kehittämislaskelmaan.

Peruslaskelma

Peruslaskelma on valtiovarainministeriön ohjeen mukaisesti laadittu valtioneuvoston maaliskuussa 2012 vahvistaman vuosien 2013 – 2016 kehyspäättöksen mukaan. Valtioneuvoston vahvistamien kehysten jälkeen valtioneuvoston sopima IT-säästö kohdennettiin virastoille ja Tullille osoitettu vähennys oli 569 000 euroa. Näin ollen Tullille vahvistetut kehykset olivat seuraavat

Vuosi	2013	2014	2015	2016
Menokehys	164 011 000	162 887 000	161 482 000	160 472 000
IT-säästö	569 000	569 000	569 000	569 000
Menokehys	163 442 000	162 318 000	160 913 000	159 903 000

Peruslaskelmaan sisältyvissä menoissa on otettu huomioon ne muutokset, joihin on jo sitouduttu:

- palkkaustarkistukset
- Vaalimaan ja Imatran raja-asemien muutostöiden tuomat lisämenot toimitilamenoihin (Vaalimaa 650 000 euroa alkaen osin vuodesta 2014 ja kokonaisuudessaan vuodesta 2015 ja Imatra 52 000 euroa alkaen vuodesta 2015)
- Tullille osoitetut laskennalliset säästöt toimitilamenoissa (vuosi 2013: 344 000 euroa; vuosi 2014: 400 000 euroa ja vuodesta 2015 eteenpäin: 500 000 euroa) on vähennetty toimitilamenoista
- Tullille osoitettu IT-säästö 569 000 euroa alkaen vuodesta 2013 on vähennetty IT-menoista.

Toteutuessaan peruslaskelma tarkoittaisi, että Tulli joutuisi vähentämään merkittävästi HTV-määräänsä käsillä olevalla kehyskaudella. Tuottavuusohjelma korvataan vaikuttavuus- ja

tuloksellisuusohjelmalla ensi vuoden alusta mutta silti määrärahaehyksissä on otettu vähennyksenä huomioon tuottavuusohjelman vähennys 27 HTV vuodessa. Tämäkään vähennys ei riittäisi, sillä määrärahojen niukkuus pakottaisi Tullin vähentämään henkilökuntansa määrää vielä sitäkin enemmän, pahimmillaan HTV-määrä voisi laskea vuoden 2012 tasosta reilusti yli 100 HTV lisää, koska käytännössä palkkausmenot on ainoa menolaji, josta merkittäviä määrärahasäästöjä voidaan toteuttaa.

Kehittämislaskelma

Tulli esittää kehittämislaskelmassa korjausta kehyskauden määrärahoihin seuraavilla perusteilla.

Henkilömäärä

Tulli on viime vuosina vähentänyt henkilökuntansa määrää jo noin 300 henkilötyövuodella sekä tuottavuusohjelman kiristämisen että määrärahojen niukkuuden vuoksi. Tuottavuusohjelma korvataan ensi vuonna vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla, jossa ei ole tuottavuusohjelman kaltaisia henkilötyövuosien vähentämistavoitteita, mutta edellisen kehyskauden 2013 – 2016 määrärahat on mitoitettu olettamalla, että Tullin henkilötyövuosimäärä vähenee edelleen 27 henkilötyövuodella vuosittain.

Näin merkittävä ja nopea henkilökunnan määrän vähentäminen on jo vaikeuttanut Tullin tehtävien suorittamista erityisesti Etelä- ja Kaakkois-Suomen rajanylityspaikoilla ja satamissa ja Helsinki-Vantaan lentokentällä. Tulli on käsityksensä mukaan tilanteessa, jossa henkilökunnan määrän vähentäminen edelleen uhkaa Tullin toiminnan ja sille osoitettujen tehtävälueiden hoitamista. Jo nyt osa valvontatehtävistä yksinkertaisesti jätetään tekemättä, koska ei ole henkilökuntaa, joka ne suorittaisi, ja monissa muissakin tehtävissä on jouduttu valitsemaan, mitä tehdään ja mitä ei. Vuorovahvuuksien ylläpitäminen riittävinä vuorotyötehtävissä on hankalaa ja välillä mahdotontakin sairaustapausten ylläpitäessä ja lomakausina. Etelä-Suomen satamissa lauttaliikenteen valvonta on Tullin harteilla ja Tullin partiot eivät ole ehtineet suorittaa edes kaikkia etukäteistietoon pohjautuvia priorisoituja tarkastuspyyntöjä – Tulli vastaa sisärajaliikenteessä paitsi omasta kohdevalinnasta myös yhteistyöviranomaisten kiireisten toimenpidepyyntöjen täytäntöönpanosta. Sähköisten palveluiden ja sanomaliikenteen valvonnan toimivuus edellyttää sekä tietojärjestelmien toimivuuden turvaamista että ajantasaista ja nopeaa reagointikykyä esille nousevien sanomien käsittelemiseksi, missä on esiintynyt viiveitä, ja myös toimipaikoissa yhä annettava fyysinen palvelu on ajoittain ja paikoittain ruuhkautunut henkilöpulan vuoksi. Alituinen töiden ruuhkautuminen kuormittaa henkilöstöä kohtuuttomasti.

Sähköisiä palveluja kehittämällä on kyetty vähentämään tulliselvitys- ja verotusprosesseihin sitoutuneen henkilöstön määrää merkittävästi, mutta tehokkuushyötyjen hakeminen edelleen sähköistämisen kautta on jo pääosin hyödynnetty, merkittäviä henkilötyösäästöjä ei sieltä enää saada poislukien Tir Carnet –menettely, jonka sähköistäminen ei ole yksinomaan Tullin käsissä eikä toteutune kehyskaudella. Tullissa meneillään oleva organisaatiouudistus on osin toteutettu kuluvana ja edellisvuonna järjestämällä ennen kaikkea rikostorjunta, sähköinen palvelukeskus ja hallinto valtakunnallisina toimintoina, joten organisaatiouudistuksen tuomia tehostamismahdollisuuksia on ulosmitattu jo kuluvana vuonna purkamalla limittäisiä piirihallintoja.

Vaalimaan ja Imatran rajanylityspaikkojen perusparannukset, jotka toteutetaan yhdessä Rajavartiolaitoksen ja Liikenneviraston kanssa, valmistuvat nykytiedon mukaan vuosien 2014 ja 2015 vaihteessa ja ne sitovat aikaisempaa enemmän myös Tullin henkilöstöä rajavartijoiden lisäksi – Rajavartiolaitos onkin saanut määrärahalisäystä henkilörekrytointeihin jo vuodelle 2013 matkustajaliikenteen kasvun vuoksi. Postipakettien ja kuriirirahdin voimakas kasvu on

lisännyt ja lisää tulevinakin vuosina työmäärää ilmoitusten käsittelyssä ja lähetysten valvonnassa ja kasvua nopeuttaa edelleen vuoden 2013 alusta toteutuva arvonnisäveron minimikannettavan laskeminen 10 eurosta 5 euroon; internet-tilausten määrän kasvun myötä on samalla kasvanut myös siihen liittyvät lieveilmiöt kuten lääkkeiden ja lääkeväärennösten, huumeiden, kemikaalien ja ylipäänsä kuluttajille tai muulle yhteiskunnalle vaarallisten tai laittomien tuotteiden tilaaminen internetin kautta. Postiliikenteestä paljastettujen rikosasioiden määrä onkin kasvanut viimeisen neljän vuoden aikana kolminkertaiseksi (nykyisin noin 2 500 täysimittaista esitutkintaa edellyttävää rikosasiaa vuodessa).

Tulli korostaa, että henkilötyövuosivähennyksiin tuottavuusohjelman lisäksi johtanut määrärahavaje selittyy merkittävältä osin toimitilamenojen kasvulla, johon ei ole osoitettu määrärahoja. Tullillekin on asetettu tavoitteeksi toimitilamenojen pienentäminen ottamatta kuitenkaan huomioon, etteivät maarajan rajanylityspaikkojen, lentokenttien ja satamien tilat jouta samalla tavalla kuin toimistotilat, kilpailua näiden toimitilojen tarjonnassa ei juuri ole ja Tullin on toimintansa puolesta sijaittava näissä paikoissa. Uudet yhteistyöviranomaisten kanssa toteutetut itärajan rajanylityspaikkojen parannushankkeet ovat myös lisänneet ja lisäävät Tullin toimitilamenojen tasoa. Tullille on myönnetty edellisen kerran korotus määrärahoihin toimitilamenojen vuoksi vuodelle 2006, jolta vuodelta toteutuneet toimitilamenot olivat 11,1 me, ja vuonna 2011 toteutuneet toimitilamenot olivat puolestaan noin 14,1 me; pelkästään toimitilamenoista aiheutunut vuotuinen vaje, joka on katettu muista menolajeista ja etupäässä henkilöstön määrästä, oli viime vuonna noin 3 me eli henkilötyövuosiksi muutettuna noin 60 ja kumulatiivisesti kautena 2007 – 2011 yli 11 me eli henkilötyövuosiksi muutettuna noin 220.

Tuottavuusohjelman alkuperäinen tavoite Tullille – 170 henkilötyövuoden vähennys vuoden 2005 tasosta 2 567 HTV – olisi johtanut lopputulokseen 2 397 HTV, mikä olisi Tullin käsityksen mukaan ollut realistinen vähennys ja toteutettavissa hallitusti ja ilman ajautumista vaikeuksiin.

Tulli esittää edellä olevilla perusteilla vuosien 2014 – 2017 kehysten nostamista tasolle, joka mahdollistaa tehtävien asianmukaisen hoitamisen vaatiman riittävän henkilöstön määrän: määrärahaesityksen taustana olevat HTV-määrät ovat 2014: 2 270 HTV; 2015: 2 300 HTV; 2016: 2 330 HTV ja 2017: 2 360 HTV. Kehyskauden loppupuolella on ennakoitu valmistautumista Venäjän viisumivapauden vaikutuksiin.

Henkilömäärien tulkinnessa on huomattava, että 24/7 avoinna olevissa toimipaikoissa yhden henkilön lisäys vuorovahvuuteen merkitsee noin 6,5 henkilötyövuotta, joten Tullin esittämä lisäys 116 HTV vuoden 2013 tasosta olisi noin 18 henkilön lisäys vuorovahvuuksiin eri toimipaikoissa, jos henkilöt sijoittuisivat kaikki 24/7 -tehtäviin.

Muut menot

Tulli keskittää pääkaupunkiseudun toimistotilansa samalle alueelle, joksi on kaavailtu Pasilaa. Senaatti-kiinteistöt selvittävät parhaillaan Tullille soveltuvia toimistotiloja tältä alueelta. Toimistotilojen keskittämisellä yhteen paikkaan tavoitellaan säästöjä, joita Tullille on annettu lähivuosien tavoitteeksi toimitilamenoissa (344 000 euroa vuonna 2013, 400 000 euroa vuonna 2014 ja 500 000 euroa vuodesta 2015 eteenpäin). Muutosta aiheutuu kuitenkin kertaluonteisia menoja mm. tilojen kalustamisesta avokonttorikäyttöön soveltuvilla kalusteilla ja tavaroiden fyysisestä siirtämisestä vanhoista tiloista uusiin. Arvio muutosta aiheutuvista menoista perustuen Senaatti-kiinteistöjen kokemuksiin on kokonaisuudessaan 2 400 euroa henkilöä kohti, mistä 750 henkilön kohdalla kertyy yhteensä 1 800 000 euroa, jota Tulli esittää lisättäväksi kertaluontoisena summana kehukseen vuodelle 2014, jolloin muutto nykytiedon mukaan toteutuu.

Vaalimaan rajanylityspaikan uudistaminen on käynnissä ja nykytiedon mukaan asema valmistuu vuonna 2014 ja on käytössä kaikilta osin viimeistään vuoden 2015 alussa. Tullille uudesta asemasta koituvat lisävuokrat ovat arviolta 650 000 euroa vuodessa. Tullin käsityksen mukaan tätä summaa ei ole huomioitu Tullin talousarviokehyksessä – Imatran rajanylityspaikan tuomat lisämenot on lisätty kehyksiin – joten Tulli esittää summaa lisättäväksi kehykseen kokonaisuudessaan vuodesta 2015 alkaen ja 200 000 euroa jo vuodelle 2014.

Tavaravirtojen valvontaa on tehostettu ottamalla käyttöön perinteisten fyysisten tavarantarkastusten rinnalle läpivalaisutekniikkaa, jolla kyetään selvittämään, onko kuormassa tai kuljetusyksikössä jotain, jonka vuoksi se on tarkastettava fyysisesti, mikä samalla vähentää henkilöresurssien käyttöä turhiin tarkastuksiin. Itärajan rajanylityspaikoista Vaalimaalla on kiinteä läpivalaisuyksikkö, jolla voidaan valvoa raskasta liikennettä ja muilla itärajan rajanylityspaikoilla suuryksiköiden läpivalaisu perustuu liikkuvan läpivalaisuyksikön käyttöön. Samaa yksikköä käytetään Haminan ja Kotkan satamissa. Toista liikkuvaa läpivalaisuyksikköä on käytetty erityisesti muissa etelärannikon satamissa, joista Vuosaarella on myös kiinteät laitteistot sekä junien että kulkuneuvojen tarkastamiseksi. Molemmat liikkuvat läpivalaisuyksiköt on otettu käyttöön noin kahdeksan vuotta sitten. Tekniikan vanhenemisen takia niiden uusimista on suunniteltu jo muutaman vuoden ajan. Lisäksi toinen liikkuvista läpivalaisuyksiköistä vaurioitui pahasti liikenneonnettomuudessa syksyllä 2012. Jotta suuryksiköiden valvontakyky voidaan säilyttää jatkossakin käytettävissä olevilla henkilöresursseilla, liikkuvien läpivalaisuyksiköiden uusiminen on tärkeää lähivuosina. Liikkuvien läpivalaisuyksiköiden hankintaprosessi kestää huomattavasti yli vuoden, joten uudet läpivalaisuyksiköt voidaan ottaa käyttöön aikaisintaan vuosina 2014-2015. Yhden liikkuvan läpivalaisuyksikön kustannusarvio on noin kaksi miljoonaa euroa, jota Tulli esittää lisättäväksi kertaluonteisena menona vuoden 2015 kehykseen.

Kehyseysitys

Tullin kehittämislaskelman mukaiset määrärahat kehyskaudelle ovat seuraavat:

Vuosi	2014	2015	2016	2017
Menokehys	166 818 000	171 213 000	171 403 000	172 403 000

Tulliselvityksen tietojärjestelmien osalta käynnistetään EU-tasoiset veloitteet toteuttava kokonaisuudistus, joka aiheuttaa merkittävää kokoluokkaa olevia menoja kehyskaudella. Uudistus kattaa nykyisistä toiminnoista vienti-, tuonti-, passitus- ja saapumismenettelyt, riskienhallinnan, tarkastuksen, veronkannon, tilitykset, taric-toiminnot, sähköiset palvelut, nettiasioinnin, sanoma-asioinnin ja tilastotietojen keruun. Komissiolle on toimitettu komission ohjeiden mukaisesti tehdyt kustannusarviot, mutta menotasot ja aikataulut ovat vielä epävarmoja, joten Tulli ei tässä kehysesityksessä pysty esittämään summia ja niiden jakautumista eri vuosille eikä sitäkään, mikä osuus niistä kyetään kattamaan Tullin nykyisen IT-budjettitason turvin ja mihin mahdollisesti tarvittaisiin lisärahoitusta.

EU-työryhmissä on käsiteltävänä komission ehdotus rikosasioiden ns. tulkkausdirektiiviksi. Direktiiviluonnoksen perusteella rikosprosessissa tulee epäillyn oikeusturvan varmistamiseksi huolehtia aiempaa huomattavasti laajemmin asiakirjojen ja kuulemisten asianmukaisesta ja objektiivisesta käänntämisestä ja tulkkauksesta. Tällä hetkellä Tullin rikostorjunnalla menee noin 130 000 euroa em. kuluihin vuodessa, mutta kustannusten arvioidaan jopa kuusinkertaistuvan valmisteltavana olevan direktiivin vuoksi.

Tulli palaa edellä mainittuihin asioihin, kun luvut ja aikataulut ovat täsmentyneet riittävästi.

Antti Hartikainen
Pääjohtaja

Pekka Pylkkänen
Talousjohtaja