

Valtiovarainministeriö

Tullin vuosien 2015 - 2018 menokehykset

Tulli toimittaa ohessa esityksensä vuosien 2015 – 2018 menokehyksistä. Esitys on valtiovarainministeriön ohjeen (VM/1135/02.02.00.01/2013) mukaisesti jaettu peruslaskelmaan ja kehittämissuunnitelmaan.

Peruslaskelma

Peruslaskelma on valtiovarainministeriön ohjeen mukaisesti laadittu valtioneuvoston maaliskuussa 2013 vahvistaman vuosien 2014 – 2017 kehyspäättökseen mukaan. Valtioneuvoston maaliskuussa 2013 vahvistamien kehysten jälkeen Tullin toimintamenomomentille 28.10.02 on lisätty vuodesta 2014 alkaen 2 200 000 euroa itärajan rajanylityspaikkojen toiminnan turvaamiseen ja 400 000 euroa maahantuonnista kannettavan ALV-minimin laskemisesta aiheutuneisiin lisätöihin. Näillä muutoksilla päivitetty Tullille vahvistetut kehykset olivat seuraavat

Vuosi	2014	2015	2016	2017
Menokehys	165 821 000	158 310 000	157 300 000	157 300 000
Itäraja		2 200 000	2 200 000	2 200 000
Maahantuonnin ALV		400 000	400 000	400 000
Menokehys	165 821 000	160 910 000	159 900 000	159 900 000

Peruslaskelmaan sisältyvissä menoissa on otettu huomioon muutoksina kehyspäättökseen 03/2013 mukaan:

- Kertaluonteisena menoeränä Pasilaan muutosta aiheutuvat muuttokustannukset ja investoinnit 1 800 000 euroa vuodelle 2014.
- Tullille osoitetut IT-menosäästöt I kohdennus 569 000 euroa alkaen vuodesta 2014 eteenpäin ja IT-menosäästöjen II kohdennus 520 000 euroa vuonna 2014 ja 2 588 000 euroa vuodesta 2015 eteenpäin.

Aiemmissa kehyspäättöksissä Tullille on osoitettu laskennallisia säästöjä myös toimitilamenoihin (vuosi 2014: 400 000 euroa ja vuodesta 2015 eteenpäin: 500 000 euroa).

Kehittämissuunnitelma

Tulli esittää kehittämissuunnitelmassa muutosta kehyskauden määrärahoihin seuraavilla perusteilla.

Henkilömäärä

Tullihenkilöstön lisätarve Vaalimaalla, Nuijamaalla ja Imatralla on arviolta noin 120 HTV vuoteen 2017 mennessä eli noin 20 henkilön lisäys työvuoroihin 24/7 avoimissa toimipaikoissa. Itärajan henkilöstötarvetta lisää rajanylityspaikkojen raskaan ja henkilöliikenteen eriyttämisestä ja ennakoidusta liikennemäärien kasvusta aiheutuva palvelu- ja valvontatarpeen kasvu. Vaalimaan ja Imatran rajanylityspaikkojen perusparannukset, jotka toteutetaan yhdessä Rajavartiolaitoksen ja Liikenneviraston kanssa, valmistuvat nykytiedon mukaan vuosien 2014 ja 2015 vaihteessa.

Vuodesta 2000 lukien Tulli on lisännyt henkilöstönsä määrää noin 200 HTV Itä-Suomen toimipaikoilla siirtämällä sinne henkilöresursseja muualta Suomesta. Samalla vuodesta 2007 lukien Tulli on vähentänyt henkilöstönsä kokonaismäärää vajaat 300 HTV vähennysten kohdistuessa muualle kuin itärajan keskeisille toimipaikoille.

Itärajan rajanylityspaikkojen ohella Tullin henkilöresurssien riittävyydelle luo haasteita rikosmäärien voimakas kasvu viime vuosina; Tullin tietoon tulleiden rikosten määrä oli viime vuonna 9 425 kpl, mikä on yli kaksi kertaa suurempi kuin vuonna 2007. Vuoden 2013 ensimmäisen puoliskon aikana Tullin tietoon tulleiden rikosten määrä jatkoi kasvuaan ollen yli 5 300 kpl. Erityisesti internet-kaupan määrän kasvun myötä on samalla kasvanut myös siihen liittyvät lieveilmiöt kuten lääkkeiden ja lääkevääreännösten, huumeiden, kemikaalien ja ylipäänsä kuluttajille tai muulle yhteiskunnalle vaarallisten tai laittomien tuotteiden tilaaminen internetin kautta. Postiliikenteestä paljastettujen rikosasioiden määrä on kasvanut viimeisen neljän vuoden aikana kolminkertaiseksi. Rikosmäärien voimakkaan kasvun myötä myös tutkinta-ajat ovat pidentyneet ja selvittämisaste on laskenut. Rikostorjunnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus uhkaa myös laskea, koska käsiin tulevat päivittäistutkinnan jutut on hoidettava kaikissa tapauksissa, mikä heikentää mahdollisuuksia puuttua keskeisiin toimijoihin yksittäisten tekojen sijasta.

Valtioneuvoston talousarvioesityksessä vuodelle 2014 Tullille esitetään 2 200 000 euroa toiminnan turvaamiseen itärajan rajanylityspaikoilla ja 400 000 euroa verovapaan maahantuonnin ALV-rajan laskusta aiheutuvaan lisätyöhön. Tulli on tyytyväinen, että valtiovarainministeriö ja valtioneuvosto ovat nähneet, että itärajan rajanylityspaikkojen lisäresursointi on välttämätöntä ja Tulli katsoo, että henkilöstön määrän tulisi kasvaa itärajalla jatkuvuosiakin liikenteen sujuvuuden ja valvonnan turvaamiseksi.

Tulli on kuitenkin huolestunut siitä, että samalla kun ennen kaikkea itärajan resursointiin on esitetty lisävaroja, sitä suurempi summa otetaan pois muualta ja lopputuloksena Tullin määräraha-kehykset tulisivat laskemaan seuraavan kahden vuoden aikana yli 5 miljoonaa euroa. Se tarkoittaisi, että Tullin yrittäessä lisätä henkilöstönsä määrää itärajan rajanylityspaikoilla sama henkilömäärä lisätyn vähintään 100 HTV:llä tulisi vähentää pois muualta, koska käytännössä palkkausmenot on ainoa menolaji, josta merkittäviä määrärahasäästöjä voidaan toteuttaa.

Aikaisempien vuosien henkilöstövähennykset Tulli on toteuttanut erityisesti tullaus- ja verotustoimintojensa sähköistämällä ja siirtymällä riskiperusteiseen valvontaan. Sähköistämisen keinot on kuitenkin jo hyödynnetty ja resurssisiirtojen mahdollisuus edelleen muista tehtävistä on rajallinen. Tullissa viime vuoden vaihteessa loppuunsaatettu

organisaatiomuutos vastaa jo tapahtuneisiin henkilövähennyksiin ja toimintamallien muutoksiin.

Tulli korostaa, että aiempina vuosina 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 jousta 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. Toimitilamenoista aiheutunut vuodesta 2006 kertynyt vuotuinen vaje, joka on katettu muista menolajeista ja etupäässä henkilöstön määrästä, oli viime vuonna noin 3,5 me eli henkilötyövuosiksi muutettuna noin 70.

Tulli on käsityksensä mukaan tilanteessa, jossa henkilökunnan määrän vähentäminen edelleen uhkaa Tullin toiminnan ja sille osoitettujen tehtäväalueiden 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 yllättäessä 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.

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 2015 – 2018 kehysten nostamista tasolle, joka mahdollistaa tehtävien asianmukaisen hoitamisen vaatiman riittävän henkilöstön määrän: määrärahaesityksen taustana olevat HTV-määrät ovat 2015: 2 300 HTV; 2016: 2 330 HTV ja 2017: 2 360 HTV. Kehyskauden loppupuolella on ennakoitu valmistautumista Venäjän viisumivapauden vaikutuksiin.

Henkilömäärien tulkinnassa on huomattava, että 24/7 avoinna olevissa toimipaikoissa yhden henkilön lisäys vuorovahvuuteen merkitsee noin 6,5 henkilötyövuotta, joten Tullin esittämä lisäys 100 HTV vuoden 2013 tasosta olisi noin 16 henkilön lisäys vuorovahvuuksiin eri toimipaikoissa, jos henkilöt sijoittuisivat kaikki 24/7 -tehtäviin.

Alkoholijuomien matkustajatuonti

Tullin arvion ja nyt syyskuussa julkaistun matkustajakyselyn mukaan alkoholijuomien matkustajatuonti muista EU-maista on kuluneen kevään ja kesän aikana kasvanut merkittävästi, minkä vaikutuksia Tullin toimintaan ei ole voitu ottaa huomioon aiemmissa toimintasuunnitelmissa. Matkustajakyselyn mukaan matkustajatuonti on lyhyessä ajassa kasvanut yli 10 prosenttia sataprosenttiseksi alkoholiksi muutettuna. Osa matkustajatuonnista

päätyy muuhun kuin valmisteverottomaan omaan käyttöön ja osa myös laittomaan alkoholin välitykseen. Alkoholijuomaveron mahdollisesti noustessa edelleen matkustajatuonnin voidaan olettaa kasvavan jatkossakin.

Sosiaali- ja terveysministeriön alkoholilain kokonaisuudistusta koskevassa arviomuistiossa edellytetään monialaisia toimia muun muassa alkoholin saatavuuden vähentämiseksi. Tullin osalta keskeisin ehdotus koskee ns. ylisuurten matkustajatuomisten siirtämistä ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Olipa valittava ratkaisu sitten ilmoitusvelvollisuus tai kattavampi tullivalvonta, kumpikin vaihtoehto vaatii Tullilta lisäresursseja EU-valtioiden välisen matkustajalauttaliikenteen valvontatyöhön. Alustavien arvioiden mukaan tullivalvonnan kattavuuden lisääminen ja alkoholin laittomaan matkustajatuontiin aiempaa tiukempi puuttuminen vaatisi Tullilta vähintään 20 henkilötyövuoden lisäresursointitarpeen jo vuonna 2014. Mikäli matkustajatuonnin valvontaa halutaan lisätä tai siirtyä ilmoitusmenettelyyn suuren alkoholierien matkustajatuonnissa, sen vaatimat resurssit tulisi lisätä Tullin määrärahoihin – näitä HTV-lukuja ei ole otettu huomioon edellä kerrotuissa vuotuisissa HTV-tavoitteissa kehyskaudelle ja niiden lisäämisen jälkeen kunkin vuoden HTV-määrä kasvaa 20 HTV:llä (2015: 2 320, 2016: 2 350, 2017: 2 380).

IT-menot

Valtioneuvosto on osoittanut Tullin IT-lisäsäästövelvoitteeksi 520 000 euroa vuodelle 2014 ja 2 588 000 euroa vuodesta 2015 eteenpäin.

EU:n tullilainsäädännön muutokset käynnistävät tulliselvitys- ja niitä tukevien tietojärjestelmien kokonaisuudistuksen lähivuosina. Hyväksyessään lainsäädäntömuutokset Suomi samalla sitoutuu niiden toteutuksen vaatimaan tietojärjestelmäkehitykseen. Yksityiskohtainen suunnittelu EU-tasoisena kehittämisen edellyttämistä tietojärjestelmähankkeista on valmisteluvaiheessa sekä komissiossa että Tullissa. Tästä syystä täsmällisiä lukuja ei voida esittää mutta on selvää, että lisärahoitusta tarvitaan. Hankkeiden sitomat resurssimäärät ovat merkittäviä: Komission laskentapohjan mukaisesti suunnitelmien toteuttaminen vaatisi Tullilta 40 – 60 miljoonaa euroa vuoden 2020 loppuun mennessä.

Tullin käsityksen mukaan olisi järkevää edetä samojen periaatteiden mukaisesti kuin on toimittu verohallinnon verotusjärjestelmien kokonaisuudistuksen budjetoinnissa. Määrärahat voitaisiin varata erilliselle momentille seuraavan hallituskauden alkaessa ja määrärahoja käytettäisiin vuosittain täsmentyvien suunnitelmien mukaisesti. Näin menetellen kunakin vuonna tarvittavien määrärahojen perusteista ei tarvitsisi keskustella erikseen vuosittain vaan toiminta perustuisi useampivuotiseen suunnitelmaan.

Tullin tietojärjestelmiin kohdistuu muitakin merkittäviä kehittämispaineita toimintaympäristön muuttumisesta johtuen. Koko Suomen alueella tapahtuvan tullityön tehokas ja nopea hoitaminen edellyttää sovellusten mobiilikäytön laajentamista ja toimintamallia tukevien tietojärjestelmien kehittämistä. Asiakkaita palvelevia ja tullin sisäistä toimintaa tehostavia kehittämiskohteita ovat asiakasportaaliratkaisu, raportointi- ja analyysivälineet, asian- ja dokumenttienhallintajärjestelmät, johtokeskustoiminnan kehittäminen, liikkuvan työn toiminnan ohjaus, rajanylityspaikkojen liikennevirran sujuvoittamista mahdollistavien järjestelmien kehittäminen sekä riski- ja rikosanalyysitoiminnan tukijärjestelmät. Kehittämiskohteet on tunnistettu mutta kustannusarvioita näille kehittämistarpeille ei vielä ole.

Rikostorjunnan tulkkausmenot

Direktiivi oikeudesta tulkkaukseen ja käännöksiin rikosoikeudellisissa menettelyissä on annettu 20.10.2010 ja se on pantava kansallisesti täytäntöön viimeistään 27.10.2013. Direktiivillä määritetään oikeutta tulkkaukseen ja käännöksiin koskevat

vähimmäisvaatimukset, joita on sovellettava rikosoikeudellisissa menettelyissä koko EU:n alueella. Jatkossa uuden esitutkintalain ja tulkkausdirektiivin vaikutuksesta kuulusteluissa ja kuulustelupöytäkirjoissa on käytettävä epäillyn omaa kieltä ja kaikki vapaudenmenetykset tulee aina kääntää epäillyn omalle kielelle.

Tulli on yhdessä poliisihallinnon kanssa arvioinut, että kustannukset tulevat kasvamaan voimakkaasti vuonna 2014 – arvio on noin kuusinkertainen taso verrattuna tälle vuodelle arvioituun 150 000 euroon. Kummallekaan, poliisihallinnolle ja Tullille, tätä summaa ei lisätty vuoden 2014 määräraha-kehityksiin ja vaan asiaan on tarkoitus palata ensi vuonna, kun on kokemukseräisesti nähty, paljonko tulkkausmenot ovat kasvaneet.

Tulli huomauttaa, että kyse on pysyväisluonteisista menoista, joita kumpikaan poliisihallinto tai Tulli eivät voi välttää laillisesti omin päätöksin, joten lisämenot tulisi lisätä määräraha-kehityksiin niiden määrän täsmentyessä.

Kehysesitys

Tullin kehittämissuunnitelman mukaiset määrärahat kehyskaudelle ovat seuraavat:

Vuosi	2015	2016	2017	2018
Menokehys	171 310 000	173 100 000	173 800 000	173 800 000

Leo Nissinen
Pääjohtaja

Hannu Lappi
Johtaja