

3.10.2014

Valtiovarainministeriö

Tullin vuosien 2016 - 2019 menokehykset

Tulli toimittaa ohessa esityksensä vuosien 2016 – 2019 menokehyksistä. Esitys on valtiovarainministeriön ohjeen (VM/1231/02.02.00.01/2014) mukaisesti jaettu peruslaskelmaan ja kehittämissuunnitelmaan.

Peruslaskelma

Peruslaskelma on valtiovarainministeriön ohjeen mukaisesti laadittu valtioneuvoston huhtikuussa 2014 vahvistaman vuosien 2015 – 2018 kehyspäättökseen mukaan. Valtioneuvoston huhtikuiseen 2014 kehyspäättökseen sisältyi 0,5 % vuotuinen tuottavuusvähennys koko kehyskaudelle ja palkkaliukumavähennys 0,44 %, jotka eivät olleet mukana julkaistuissa kehyslukuissa. Valtioneuvoston talousarvioesitykseen vuodelle 2015 sisältyi ylimääräinen vähennys vuokramenoista (indeksikorotus 188 000 euroa vähennettynä vuokramenojen indeksikorotusta vastaavalla säästöllä 226 000 euroa) sekä 2 500 000 euron lisäys toiminnan turvaamiseen. Näillä muutoksilla päivitetty Tullille vahvistetut kehykset ovat seuraavat vuosille 2015 – 2018:

Vuosi	2015	2016	2017	2018
VN kehys 04/2014	161 975 000	161 688 000	161 688 000	161 688 000
Tuottavuussäästö 0,5 %	-810 000	-1 620 000	-2 430 000	-3 240 000
Palkkaliukumasäästö	-273 000	-537 000	-537 000	-537 000
Toimitilasäästö	-38 000	-76 000	-114 000	-152 000
Toiminnan turvaaminen	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000
Menokehys	163 354 000	161 955 000	161 107 000	160 259 000

Tuottavuussäästö 0,5 % on laskettu kumuloituvana eli 810 000 euroa vähennetään lisää joka vuosi ja toimitilasäästö on laskettu samalla periaatteella. Palkkaliukusäästö on sen sijaan ymmärretty ei-kumuloituvaksi, koska laskennallisen palkkaliukuman tultua kerran vähennetyksi sitä ei enää ole.

Tullista Valtoriin 1.5.2014 siirtyneiden henkilöiden ja Kiekun käyttöönoton myötä 1.10.2014 Palkeisiin siirtyneiden tehtävien tuoma vähennys on noin 40 henkilötyövuotta, mikä näkyy peruslaskelmassa täysimääräisesti vuoden 2015 alusta. Valtorin ja Palkeitten palvelumaksujen

on oletettu olevan kustannusneutraaleja eli niiden lisäyksen on arvioitu vastaavan Tullin henkilöstömenojen vähenemistä.

Peruslaskelman vuoden 2019 kehyssummaksi on merkitty sama 160 259 000 euroa kuin vuodelle 2018.

Kehittämissuunnitelma

Tulli esittää kehittämissuunnitelmassa muutosta kehyskauden määrärahoihin seuraavilla perusteilla.

Henkilömäärä

Valtioneuvoston viimekeväinen kehysesitys vuosille 2015 – 2018 asettaa suuria haasteita Tullin toiminnan resursoinnille lähivuosina. Tullin talousarviokehukset tulisivat laskemaan samalla kun Tullin siirtomäärärahat uhkaavat loppua lähivuosina. Verrattuna vuoteen 2014 Tullin määrärahakehys laskisi reilut 6,1 miljoonaa euroa vuoteen 2018 mennessä.

Peruslaskelman mukainen määrärahakehys tarkoittaisi, että samanaikaisesti kun Tullin tulisi lisätä henkilömääräänsä itärajan suurimmilla rajanylityspaikoilla jo pelkästään johtuen Rajavartioston ja liikenneviraston kanssa yhteisistä infrastruktuurihankkeista liikennemäärien kehittymisestä riippumatta, Tullin olisi vähennettävä henkilöstönsä kokonaismäärää vuodesta 2014 noin 150 henkilötyövuodella vuoden 2019 loppuun mennessä, kun Valtorin ja Palkeitten tuomaa vähennystä ei lasketa mukaan. Sen toteuttaminen samalla turvaten lakisääteisten tehtävien asianmukainen hoitaminen ja mittavien EU-lähtöisten tietojärjestelmä uudistusten läpivienti ja noudattaen hyvää henkilöstöpolitiikkaa olisi haasteellista etenkin, kun aiemmin Tulli on vähentänyt henkilöstönsä määrää jo yli 300 henkilötyövuodella vuodesta 2006 lähtien.

Tullin henkilöresurssien riittävyydelle luo haasteita myös rikosmäärien voimakas kasvu viime vuosina. Tullin tietoon tulleiden rikosten määrä oli viime vuonna 10 724 kpl, mikä on yli 130 % suurempi kuin vuonna 2007. 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. 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.

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 vuoden 2013 alussa loppuunsaatettu organisaatiomuutos vastaa jo tapahtuneisiin henkilövähennyksiin ja toimintamallien muutoksiin.

Tulli korostaa edelleen, että aiempina vuosina henkilötyövuosivähennyksiin tuottavuusohjelman lisäksi johtanut määrärahavaje selittyy huomattavilta 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 yli 3,7 me eli henkilötyövuosiksi muutettuna yli 70. Vuodelle 2015 valtioneuvosto on toki esittänyt vuokramenojen indeksikorotukseksi 188 000 euroa mutta samalla on myös esitetty 226 000 euron vähennys vuokramenojen indeksikorotusta vastaavana säästönä ja näiden erotus eli 38 000 euroa on esitetty kumuloituvaksi vähennykseksi tuleville vuosille.

Tullin näkemyksen mukaan toimintamenojen mitoituksessa tulisi erottaa toisistaan Tullin vaikutettavissa olevat menot ja menot, joihin Tulli ei voi suoraan vaikuttaa. Tulli luonnollisesti pyrkii toteuttamaan sille osoitetut säästövelvoitteet mutta korostaa, että Tullin on melko mahdotonta toteuttaa sellaisia säästöjä, jotka eivät ole Tullin omissa käsissä.

Tulli on käsityksensä mukaan tilanteessa, jossa henkilökunnan määrän vähentäminen edelleen voimakkaasti uhkaa Tullin toiminnan ja sille osoitettujen tehtävälueiden hoitamista. Jo nyt osa valvontatehtävistä 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 eikä tilannetta helpota alkoholijuomien ylisuurten matkustajatuomisten valvonnan ja verotuksen resurssitarpeet – Tulli vastaa sisärajalienteessä 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.

Tulli esittää edellä olevilla perusteilla vuosien 2016 – 2019 menokehysten säilyttämistä vuoden 2015 kehyksen tasolla, joka mahdollistaa tehtävien asianmukaisen hoitamisen vaatiman henkilöstön määrän. Tälläkin menokehystasolla Tullin henkilömäärä laskee arviolta 20 henkilötyövuodella kunakin vuotena 2016 – 2018.

IT-menot

EU:n tullilainsäädännön muutokset käynnistävät tulliselvitys- ja niitä tukevien tietojärjestelmien kokonaisuudistuksen lähivuosina. Hyväksyessään lainsäädäntömuutokset Suomi on samalla sitoutunut niiden toteutuksen vaatimaan tietojärjestelmäkehitykseen. Kokonaisuudistuksen sitoma resurssimäärä on sen verran suuri, että Tullin nykyiset resurssit eivät riitä uudistuksen läpivientiin. Tulli ei voi myöskään käynnistää kilpailutuksia ilman tietoa rahoituksesta.

Tulli esittää, että EU:n tullilainsäädännön muutosten tuomien tietojärjestelmä uudistusten rahoittamiseksi Tullille myönnetään vuosille 2015 – 2020 valtuus, jonka määrä on enintään 54,2 miljoonaa euroa. Tällöin Tullilla olisi näkyvyys määrärahoista hankkeen koko arvioidulle kestoajalle, mikä tukisi pitkäjänteistä kehitystyötä.

Tulli käsityksen mukaan kokonaisuudistuksen vuosittainen rahoitus olisi järkevää hoitaa siihen perustettavan Tullin toimintamenoista erillisen määrärahamomentin kautta. Erillinen määrärahamomentti olisi läpinäkyvä, sillä olevia määrärahoja voitaisiin käyttää vain momentin mukaiseen käyttötarkoitukseen, eivätkä uudistukseen varatut määrärahat ja Tullin tavanomaiseen toimintaan tarkoitettut määrärahat pääsisi sekoittumaan keskenään. Menettely

olisi turvallinen myös suhteessa toimittajiin, sillä nämä eivät pystyisi päättelemään vuosittain momentille kirjattavista kokonaissummista, kuinka paljon varoja Tullin on varannut kuhunkin yksittäiseen uudistuksen osaan. Siirtomäärärahan ollessa kolmivuotinen mahdolliset vuosikohtaiset siirtymät tai viiveet toimituksissa eivät myöskään aiheuttaisi ongelmia yksittäisten vuosien määrärahojen käytettävyydelle.

Tarkemmat perustelut tietojärjestelmähankkeille euroineen ovat tämän menokehitysesityksen liitteenä.

On huomattava, että tämä esitys ei sisällä Tullin henkilötyötä. Kokonaisuudistuksen läpivienti sitoo ulkoisten investointien lisäksi huomattavan määrän Tullin omaa henkilötyötä ja näin mittava ja pitkäkestoinen kehittäminen vaatii myös ulkoisia rekrytointeja. Tulevien vuosien määräraha-kehitykset ovat laskusuuntaisia, mikä aiheuttaa riskin kehittämistyön onnistumiselle – Tullin mahdollisuus rekrytoida osaavia henkilöitä ulkopuolelta riippuu Tullin toimintamäärärahan kehityksestä.

Kehysesitys

Tullin kehittämissuunnitelman mukaiset määrärahat kehyskaudelle 2016 – 2019 ovat seuraavat:

Vuosi	2015	2016	2017	2018	2019
Tullin toimintamenot	163 354 000	163 354 000	163 354 000	163 354 000	163 354 000
Tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistus	4700 000	10 600 000	12 100 000	11 700 000	8 800 000

Leo Nissinen
Pääjohtaja

Hannu Lappi
Johtaja