

22.10.2019

Valtiovarainministeriö

## Tullin kehysesitys vuosille 2021 - 2024

Tulli toimittaa ohessa esityksensä vuosien 2021 – 2024 määrärahaehyöksistä. Esitys on valtiovarainministeriön ohjeen (VM/1254/02.02.00.01/2019) mukaisesti jaettu peruslaskelmaan ja kehittämissuunnitelmaan.

### 1. Peruslaskelma

Peruslaskelma on valtiovarainministeriön ohjeen mukaisesti laadittu valtioneuvoston 4.4.2019 vahvistaman ja 7.10.2019 tarkistaman vuosien 2020 – 2023 kehyspäättökseen mukaisesti. Valtioneuvoston kehyspäättös on alla:

<b>Peruslaskelma 2020 - 2023</b>	<b>2 020</b>	<b>2 021</b>	<b>2 022</b>	<b>2023</b>
Edellinen kehyspäättös	157 971 000	156 524 000	148 349 000	148 349 000
Viidennen rahanpesudirektiivin mukainen pankki- ja maksutilien rekisteri	846 000	1 180 000	1 180 000	1 180 000
Eläkemaksurakenteen muutos	643 000	643 000	643 000	643 000
Sairausvakuutusmaksun alentaminen (Kiky)	28 000	28 000	28 000	28 000
Työnantajan eläkemaksun alentaminen (Kiky)	26 000	26 000	26 000	26 000
JTS-miljardin tuottavuussäästö				-393 000
Vuokramenojen indeksikorotus	93 000	93 000	93 000	93 000
Vuokramenojen indeksikorotusta vastaava säästö	-116 000	-116 000	-116 000	-116 000
Vuokramenojen indeksikorotus	41 000	41 000	41 000	41 000
Verohallituksen lainan palautuksen korjaus (palautettu aiemmasta kehyspäättöksestä poiketen 1 v aiemmin 2019), siirto momentilta 28.10.01	2 000 000	-	-	-
Afrikkalaisen sikaruton torjunta	270 000	270 000	270 000	270 000
UK:n EU-eron vaikutukset (Brexit)	3 300 000	3 300 000	3 300 000	3 300 000
ENI CBC –hankkeiden omarahoitusosuus	843 000	762 000	-	-
ALV-direktiivin muutoksen vaikutukset Tullille	-	3 000 000	3 000 000	3 000 000
Kehyspäättös 4.4.2019	165 904 000	165 710 000	156 773 000	156 380 000
Omakustannusperiaatteen toteuttaminen Senaatti-kiinteistöjen vuokrissa		-381 000	-381 000	-381 000
Kehyspäättös 7.10.2019		165 329 000	156 392 000	155 999 000

Valtion talousarvioesityksen 2020 käsittelyssä keväinen kehyspäättös muuttui vuoden 2020 osalta siten, että Tullin toimintamäärärahaksi esitetään 166 099 000 euroa vuonna 2020. Vuoden 2024 peruslaskelman määräraha on VM:n ohjeen mukaan sama kuin vuoden 2023 määräraha eli 155 999 000 euroa.

Tullin edelliseltä vuodelta siirtyneet määrärahat olivat 30,1 miljoonaa euroa vuoden 2018 lopulla. Tästä summasta 13,5 miljoonaa euroa oli tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksesta eteenpäin siirtyneitä määrärahoja ja 2,9 miljoonaa euroa välineinvestoinneista eteenpäin siirtyneitä määrärahoja. Muiden edelliseltä vuodelta siirtyneiden määrärahojen osuus oli noin 13,7 miljoonaa euroa. Siirtyvät määrärahat kuluvat loppuun kehyskauden aikana, joten kehyskauden lopussa htv-määrää joudutaan supistamaan, ellei Tulli saa lisämäärärahoja. Henkilökunnan määrän supistaminen määrärahojen

niukkuuden vuoksi tarkoittaisi samalla Tullin toimintaedellytysten ja toiminnan tulosten heikentämistä.

## 2. Kehittämissuunnitelma

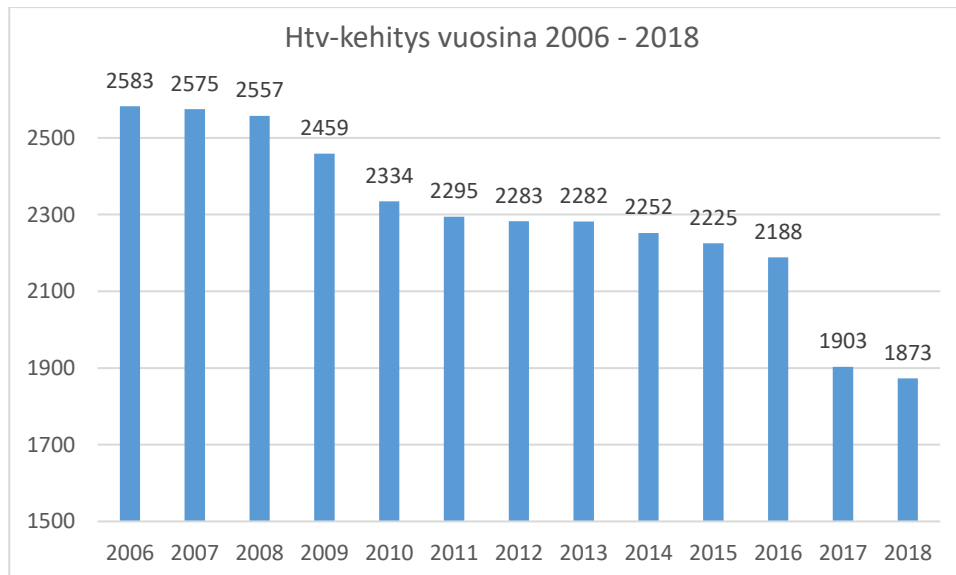
Tulli esittää seuraavia määrärahoja lisättäväksi Tullin määrärahoihin kehyskaudella 2021 – 2024:

- Tullin perustoimintojen turvaaminen 3 000 000 euroa.
- Rikostorjunnan toimintaedellytysten varmistaminen digitalisoituvassa toimintaympäristössä 1 800 000 euroa.
- Tullivarmuuden kehittäminen osana rajaturvallisuutta 1 200 000 euroa.

Tulli esittää siten Tullin toimintamäärärahojen tason korottamista 6 000 000 eurolla vuodesta 2021 alkaen.

### *Tullin perustoimintojen turvaaminen*

Tulli on vähentänyt henkilöstönsä määrää yli 700 henkilötyövuodella valtionhallinnon tuottavuusohjelman käynnistymisen jälkeen vuodesta 2006 viime vuoden loppuun mennessä. Vähennys sisältää noin 200 henkilötyövuoden siirron Verohallintoon auto- ja valmisteverotuksen siirron yhteydessä vuonna 2017.



Tulliselvityshenkilöstön määrää on aiemmin kyetty vähentämään suunnitelmallisesti tulliasioinnin digitalisoinnin kautta ja tätä nykyä Tullille toimitettavista tulli- ja muista ilmoituksista likipitään 100 % toimitetaan ja käsitellään digitaalisesti. Tullin valvontatoiminnan henkilöresursseja on puolestaan vähennetty kohdehakuisen valvonnan kautta ja järjestämällä tullivalvonta tapahtuvaksi liikkuvien ryhmien toimesta muualla kuin Venäjän vastaisella rajalla.

Säästötoimista huomattava on myös toimitilamenojen tasomuutos. Huolimatta siitä, että tullilain 20 § mukaisista ilmaistiloista luovuttiin vuonna 2015, mikä aiheutti lähes 3 miljoonan euron lisäyksen toimitilamenoihin ja olisi johtanut toimitilamenojen kasvamiseen noin 17 miljoonaan euroon vuodessa, Tulli on pystynyt vähentämään toimitilamenojaan 13 miljoonan euron vuositasolle viime vuonna ennen kaikkea tehostamalla toimistotilojensa käyttöä pääkaupunkiseudulla ja isoimmista kaupungeista muuallakin Suomessa.

Säästötoimien ansiosta Tulli on pystynyt kuluvana vuonna vakiinnuttamaan henkilöstönsä määrän viime vuoden tasolle. Tulli on voinut korvata pitkää aikaa poistumaa suunnitelmallisesti vaadittavalla osaamisprofiililla niihin tehtäviin, joihin on suurin tarve. Viime kesänä Tulli on myös käynnistänyt 60 henkilön rekrytoinnin tulliselvitys- ja

valvontatehtäviin Brexitin aiheuttaman tulli-ilmoitusten määrän kasvun hallitsemiseksi. Vuonna 2020 Tullin htv-määrä tulee olemaan tasolla 1 920 htv.

Määrärahojen niukkuus on kuitenkin pakottanut jättämään korvaamatta poistumaa niistäkin tehtävistä ja alueilta, joissa olisi tarvittu enemmän henkilöstöä. Poistuman jättäminen korvaamatta on myös hidastanut henkilöstön uusiutumista ja samalla hidastanut uuden teknologian ja uusiutuvien toimintatapojen kehittämistä ja ottamista käyttöön Tullissa. On ilmeistä, että tämän pitkäaikaisen resurssivajauksen seurauksena maahan on tullut ja tulee jatkuvasti tarpeettoman paljon vaarallisia, kiellettyjä tavaroita ja aineita. Järkevintä olisi estää tällaisten hyödykkeiden tulo rajalla ennen niiden leviämistä yhteiskuntaan. Tähän voidaan päästä vahvistamalla valvonnan henkilöstö- ja teknologiaresursseja.

Tullin näkökulmasta heikko resurssi-kehitys on näkynyt myös epäsuhteisina toimintaedellytyksinä keskeisimpiin yhteistyöviranomaisiin ja erityisesti PTR-kumppaneihin Poliisiin ja Rajavartiolaitokseen nähden. Yhteistyön ollessa tiivistä ja toimittaessa samoissa tiloissa rajanylityspaikoilla epäsuhta on näkynyt konkreettisesti mm. käytettävissä olevan henkilöstön määrässä ja mahdollisuuksissa laitehankintoihin ja teknologiauudistuksiin. Jotta tiivis viranomaisyhteistyö voisi olla tasapainoista ja toimintaedellytykset yhtäläisiä, yhteistyöviranomaisten resurssi-kehityksenkin tulisi olla tasapainoista.

Epäsuhta on valitettavasti korostunut hiljattain tehdyissä resurssipäätöksissä, joissa PTR-kumppanit ovat saaneet merkittäviä summia toimintansa turvaamiseen samalla kun Tullille on osoitettu lisäresursseja pääsääntöisesti vain lakisääteisiin tai muuten pakollisiin lisätehtäviin tai niiden vaatimiin ICT- ja laitehankintoihin. Tullin perustoiminnan rahoittamiseen käytettävissä olevien varojen määrä on vähentynyt eikä Tulli ole esim. Rajavartiolaitoksen tai poliisin tavoin saanut resursseja toimintakykynsä vahvistamiseen.

Tullin näkökulmasta on vaikea ymmärtää esimerkiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkon (TUVE) määrärahapäätöksiä – PTR-kumppanit ovat saaneet sekä rahoituksen perustamismenoihin, että lisärahoitusta kasvaneisiin menoihin samalla kun Tullille ei ole myönnetty TUVE-rahoitusta lainkaan. Tullille TUVE:sta aiheutuvat VM:n edellyttämät pakolliset lisämenot kehyskauden loppuun 2024 saakka ovat nykytiedon valossa noin 6,5 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaa henkilötyövuosiksi muutettuna noin 120 henkilövuoden kumulatiivisen työpanoksen katoamista saman ajanjakson aikana TUVE:sta aiheutuvien menojen rahoittamiseen.

Kehyspäätöksessä 7.10.2019 vuosille 2021 – 2023 vahvistetuilla määräraha-kehyksillä Tullin henkilömäärä tulee kääntymään laskuun viimeistään vuonna 2022. Näin tulee käymään huolimatta Brexitin tuomista lisärekrytoinneista ensi vuodelle ja vuodesta 2021 lähtien Tullille osoitetusta 3 000 000 eurosta ALV-direktiivin muutoksen aiheuttamiin lisämenoihin ICT-kapasiteetin kasvattamiseksi ja lisähenkilöstön rekrytointiin. Tämä heijastuu edelleen rajaturvallisuuden heikentymisenä, mikä ei välttämättä ole yhteiskunnan kokonaisedun mukaista.

Ilman tasokorotusta Tullin määrärahoihin Brexitistä ja ALV-minimin poistumisesta tuleva henkilömäärän lisäys on tilapäinen ja suunnilleen sitä vastaava htv-määrä poistuu kehyskauden loppuun vuoteen 2024 mennessä määrärahojen niukkuuden pakottamana. Ilman lisämäärärahoja ei voida turvata ja jatkaa myöskään uusien tehtävien edellyttämää riittävää toimintaa.

### ***Rikostorjunnan toimintaedellytysten varmistaminen digitalisoituvassa toimintaympäristössä***

Tullin toimintaympäristö on muuttunut viime vuosina voimakkaasti kaupankäynnin ja globaalin tavarakaupan sähköistyessä. Samalla toimintaan liittyvä digitaalinen aineisto on moninkertaistunut, ja kasvu tulee jatkumaan voimakkaana. Iso osa kuluttajakaupasta on siirtynyt erilaisille sähköisille alustoille, mikä on johtanut siihen, että sadat tuhannet Suomessa

asuvat henkilöt ”harjoittavat ulkomaankauppaa” itsenäisesti suoraan tai palveluntarjoajan välityksellä tuottajalta. Sähköisen aineiston käsittely ja elektronisen todisteaineiston hankinta vaativat merkittävästi enemmän kapasiteettia ja uusia kyvykkyyksiä, jotta Tullin suorituskyky pystytään turvaamaan toimintaympäristön voimakkaassa muutoksessa.

Esitetyillä määrärahoilla kyetään sekä hankkimaan osaavia asiantuntijoita, että tekemään ict- ja välineinvestointeja, jotka kumpikin ovat edellytyksiä menestyksekkäälle ja tuloksekkaalle toiminnalle digitaalisessa toimintaympäristössä. Tullin arvion mukaan pelkästään näihin ict- ja välineinvestointeihin tarvitaan noin 5,3 miljoonaa euroa kehyskaudella, mihin Tullin nykyiset määrärahat eivät riitä. Teknologian uudistuminen on nopeaa ja välineistöä näissä toiminnoissa on uudistettava jatkuvasti, jotta pysytään ajan tasalla.

### ***Tullivarmuuden kehittäminen osana rajaturvallisuutta***

Digitalisoitumisesta johtuva datan määrän kasvu on johtanut siihen, että dataa ei pystytä käsittelemään pelkästään ihmisten toimesta. Vuoden 2021 alusta alv-alarajan poistaminen on ennakoitu jopa 16-kertaistavan (1 milj -> 16 miljoonaa) tullililmoitusten määrän, jonka käsitteleminen nykyisillä menetelmillä ja resursseilla on mahdotonta. Tullissa on aloitettu koneoppimiseen perustuvia hankkeita kasvavan datamäärän hallitsemiseksi. Valtavan datamäärän käsittely analyysin keinoin ulkomaanliikenteen (sisä- ja ulkokauppa sekä matkustajaliikenne) osalta edellyttää nykyistä systemaattisempaa tiedonkeruuta ja poikkeamien tunnistamista toimenpiteiden kohdentamisen vaikuttavuuden varmistamiseksi.

Laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa (muutokset voimaan 01.06.2019) antaa Tullille uutena oikeutena mahdollisuuden käsitellä teknisen valvonnan avulla saatua kuvamateriaalia myös biometrista tunnista varten. Tulli saa biometrisia tunnistetietoja paitsi rekisterikilpien ja konttien tunnisteen tunnistusjärjestelmän (LIPRE) kameroiden kautta myös matkustajaliikenteen teknisen valvonnan kautta. Poliisin vetämä KASTU-hanke on toteuttamassa kasvokuvien tunnistamiseen PTR-tietojärjestelmää, joka kattaa PTR-viranomaisten yhteiset tietolähteen/kamerajärjestelmät. Tämän lisäksi Tullin on rakennettava omien tietolähteidensä/kamerajärjestelmiensä osalta KASTUa vastaava järjestelmä, jossa voidaan hyväksikäyttää kaikki toimintaa tukevat datan lähteet.

Tämä kehittäminen vaatii asiantuntijakapasiteetin kasvattamista rekrytoimalla ja kouluttamalla sekä vuosittaisia uus- ja korvausinvestointeja moderniin teknologiaan. Etenkin biometriikan alueella kehitys on nopeaa, mikä tarkoittaa jatkuvaa vuosittaista panostusta nopeasti kehittyvään teknologiaan ja uudistamissyklin nopeuttamista verrattuna perinteiseen teknologiaan

### ***EU-lähtöinen tietojärjestelmien kehittäminen***

Tullille on myönnetty valtuus 54,2 miljoonaa euroa ja valtuuden mukaiset määrärahat vuosille 2016 – 2021 tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistukseen. Hankkeen taustana on EU:n tullilainsäädännön muutokset, jotka alun perin velvoittivat jäsenmaat muokkaamaan tai uusimaan tietojärjestelmänsä ja prosessinsa vuoden 2020 loppuun mennessä. EU:n taseisia aikatauluja on sittemmin vaiheistettu uudestaan vuoden 2025 loppuun saakka.

Tulli ottaa aikataulumuutosten vaikutukset määrärahoihin esille valtiovarainministeriön kanssa myöhemmin loppuvuodesta tai alkuvuodesta 2020 sen ratkaisemiseksi, miten hankkeen rahoitus voidaan järjestää vuoden 2025 loppuun saakka.