

20.9.2024
Tulli/2024/00986

Valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto

Lausuntopyyntöne 25.9.2024

HE 109/2024 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

Vastauksena lausuntopyyntöönne Tulli lausuu seuraavaa.

Tulli esitetyt määrärahat vuodelle 2025

Valtioneuvoston esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2025 sisältää seuraavat Tullin toimintamenomäärärahat muutoksineen edellisvuodesta.

Talousarvio 2024	207 749 000
CCEI-rahoitusvälineen kansallinen osuus	-2 037 000
Galileo-satelliittipaikannusjärjestelmän PRS-palvelun käyttöönotto	-475 000
Pakotevalvonnan pakolliset tehtävät	-1 000 000
PTR-yhteistyö, koirakoulutus	500 000
Tehokkaan rahanpesun estämisen valvonnan ja täytäntöönpanon varmistaminen (RRF pilari 2)	-600 000
Tullin tehtävienhallinnan kehittäminen (v. 2024 rahoitus, siirto momentille 28.70.20)	-1 600 000
Tullin toiminnan teknologisen kyvykkyydenturvaaminen	-500 000
Tullin verotustehtävien siirron ICT-osuuden tarkistus (siirto momentille 28.10.01)	-373 000
Tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen jatkaminen (v. 2024 rahoitus, siirto momentille 28.70.20)	-11 196 000
Tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen jatkaminen (v. 2025 rahoitus, siirto momentilta 28.70.20)	8 663 000
Palkkausten tarkistukset	468 000
Toimintamenosäästö (lisätoimet 2024)	1 579 000
Tuottavuustoimenpiteet (HO 2023)	-2 437 000
Muutokset yhteensä	-9 008 000
Valtioneuvoston talousarvioehdotus 2025	198 741 000

Valtioneuvoston talousarvioesityksessä vuodelle 2025 Tullin toimintamenomäärärahaksi esitetään 198 741 000 euroa, jonka keskeisimpinä muutoksina edellisvuoteen nähden on tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen vuosittaisen rahoituksen pieneneminen 2,533 miljoonaa euroa, CCEI-rahoitusvälineen vuoden 2024 rahoituksen 2,037 miljoonaa euroa poistuminen, tehtävähallinnan vuoden 2024 rahoituksen 1,6 miljoonaa euroa poistuminen, pakotevalvonnan rahoituksen 1 miljoonaa euroa poistuminen ja hallitusohjelman toimintamenosäästöjen ja kevään 2024 lisätoimien yhteismäärän 0,858 miljoonaa euroa mukainen säästö.

Tuottavuusohjelman ja kehysriihen säästöpäätöksien (2025-2027) mukaiset säästöt

Tullille on kohdistettu määrärahasäästövelvoitteita vuosille 2025–2027 siten, että vuoden 2025 säästö on yhteensä 858 000 euroa summan muodostuessa tuottavuustoimenpiteistä -2 437 000 euroa ja kevään kehysriihessä sovitusta toimintamenoisäästöistä 1 579 000 euroa. Jälkimmäisen summan kohdalla on Tullin tietämän mukaan otettu huomioon hiilirajamekanismin (CBAM) vaatimaa lisärahoitusta vuodelle 2025 säästösumman ollessa positiivinen, mutta Tullilla ei ole tarkempaa euromäärästä, sillä Tullin esittämä rahoitus CBAM-tehtävän hoitamiseksi on merkittävä. Ensi vuoden jälkeen säästövelvoite kasvaa vuosittain ja on yhteensä 4 962 000 euroa vuonna 2026 ja 6 116 000 euroa vuonna 2027.

Tullissa on etsitty säästökohteita jo tästä kesästä lähtien ja Tullilla on käytettävissään loppuvuosi 2024 ja alkuvuosi 2025 toimiensa suunnitteluun ennen merkittävien säästövelvoitteiden alkamista vuonna 2026. Suurimmat säästöt pyritään kohdistamaan ICT-menoihin, joista säästöjä etsitään mm. uusia hankkeita karsimalla sekä käynnissä olevia projekteja viivästyttämällä tai keskeyttämällä. Säästöjä etsitään myös henkilöstöeduista, kuten kaikkialla muuallakin valtionhallinnossa. Tavoitteena on säästää mahdollisimman tasaisella tahdilla koko hallituskauden ajan, jotta pystymme helpottamaan etupainoisesti vuosien 2026 - 2027 säästötaakkaa. Tullissa on ollut voimassa 1.5.-30.9. ulkoinen rekrytointikielto, jonka johdosta htv-määrä on hieman laskenut.

Tullin toimintamenojen toteuma ja ennakoitu kehitys 2024 - 2025

Tullin toimintamonomomentin 28.10.02 määrärahat lisätalousarvioineen vuodelle 2023 olivat 200,1 miljoonaa euroa. Edelliseltä vuodelta siirtyi määrärahaa 28,8 miljoonaa euroa, joten Tullilla oli vuodelle 2023 käytössä rahoitusta yhteensä 228,9 miljoonaa euroa. Tullin toteutuneet nettomenot vuonna 2023 olivat 206,3 miljoonaa euroa summan ollessa 12,8 miljoonaa euroa suurempi kuin edellisvuonna. Vuodelle 2024 siirtyi määrärahaa 22,2 miljoonaa euroa, josta oli sidottu tulliselvitysjärjestelmän kokonaisuudistukseen 8,2 miljoonaa euroa ja laiteinvestointeihin noin 3,6 miljoonaa euroa. Tullin bruttomenoista palkkamenot sivukuluineen olivat 58 %, ict-menot ilman palkkamenoja 26 % ja toimitilamenot 7 %. Muiden menolajien osuus oli 9 %. Ict-menot olivat vuonna 2023 yhteensä 55,8 miljoonaa euroa, mistä tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistus sidosjärjestelmineen vei 15,0 miljoonaa euroa ja muu Tullin tietojärjestelmäpalveluiden tuottaminen ja kehittäminen 40,8 miljoonaa euroa. Tullin henkilötyövuosimäärä oli 2028 htv:ta, mikä oli 16 htv pienempi kuin edellisvuonna.

Tullin toimintamonomomentin 28.10.02 määrärahat hyväksytyine lisätalousarvioineen vuodelle 2024 ovat 208,6 miljoonaa euroa. Tullilla on käytössä rahoitusta vuodelle 2024 edellisen vuoden siirtomäärärahat huomioiden yhteensä 230,8 miljoonaa euroa. Lisäksi syksyn lisätalousarviokäsittelyssä (LTAE III/2024) on 0,9 miljoonan euron ehdotus itärajan komennusmenoihin ja 0,9 miljoonan euron ehdotus Venäjän vastaisten pakotteiden valvontaan. Tullin tämän vuotisten nettomenojen arvioidaan tämän hetken tietojen mukaan olevan noin 6 – 10 miljoonaa euroa suurempi kuin vuonna 2023 riippuen ennen kaikkea ICT-menojen kehittymisestä loppuvuonna ja laitehankintojen maksupostien ajoittumisesta loppuvuodelle tai alkavalle vuodelle. Vuodelle 2025 siirtyisi näin ollen 14 – 18 miljoonaa euroa, josta noin 6 – 8 miljoonaa euroa olisi sidottu tulliselvitysjärjestelmän kokonaisuudistukseen ja laiteinvestointeihin. ICT-menot tulevat tämän hetken arvion mukaan tänä vuonna kasvamaan n. 8 % viime vuodesta, mihin merkittävin syy on inflaation aiheuttama kustannustason nousu. Myös matkustusmenot tulevat merkittävästi kasvamaan tänä vuonna, johtuen Tullin itärajan henkilöstön käyttämisestä komennuksilla ja virka-aputehtävissä muualla Suomessa itärajan rajanylityspaikkojen sulkeuduttua. Henkilötyövuosimääräarvio vuodelle 2024 on tämänhetkisen arvion mukaan 1998 htv:ta, mikä olisi noin 30 htv pienempi kuin edellisvuonna.

Valtioneuvoston esityksen mukaan Tullin toimintamonomomentin 28.10.02 määrärahat vuodelle 2025 olisivat 198,7 miljoonaa euroa. Tullilla olisi siis käytössä rahoitusta vuodelle 2025 edellisen vuoden siirtomääräraha-arvio huomioiden noin 212 - 216 miljoonaa euroa. Tämän hetkisen arvion mukaan Tullin nettomenot olisivat n. 206 milj. euroa. Arvio täsmentyy sisäisen budjetin valmistelun edetessä. Vuodelle 2026 siirtyisi siirtomäärärahoja näin ollen noin 6 – 10 miljoonaa euroa, joka on 3 - 5 % Tullin nettomenoista. Viraston edelliseltä vuodelta siirtyvien määrärahojen olisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan oltava noin 10% tasolla, mikä turvaisi viraston toiminnan jatkuvuuden yllättävissä tilanteissa. Tullin kohdalla siirtyvien määrärahojen suuruus on siis putoamassa merkittävästi tuon rajan alapuolelle.

Vailla rahoitusta olevat Tullille koituvat lisämenot

Valtioneuvosto linjasi viime kevään kehyspäätöksessään, että uudet EU- ja muut tehtävät on hoidettava pääsääntöisesti nykyisten määrärahojen puitteissa nykyisiä tehtäviä vähentäen tai niiden tuottavuutta lisäten. Tullin osalta on mainittu erikseen hiilirajamekanismi (CBAM).

Tullille on osoitettu hiilirajamekanismin (CBAM) kansallisen vastuuviranomaisen rooli. Hiilirajamekanismin tarkoituksena on ehkäistä hiilivuotoa eli tuotannon siirtymistä EU:n ulkopuolelle matalamman ympäristösäätelyn maihin. Tulli oli valmis ottamaan tämän vaativan uuden tehtävän vastaan edellytyksellä, että Tullille myönnetään tehtäväalueen rakentamiseen ja hoitamiseen aiheutuvia lisäkustannuksia vastaavat määrärahat. Toiminnan käynnistyessä vuonna 2023 Tullille myönnettiin 803 000 euroa hiilirajamekanismin toimeenpanoon vuoden 2023 I lisätalousarviossa. Kehyspäättöksessä 2024-2027 Tullille myönnettiin vuodesta 2024 alkaen hiilirajamekanismin toimeenpanoon 1,9 miljoonaa euroa/vuosi. Tämä on mahdollistanut toiminnan aloittamisen 16 henkilön palkkausmenoineen sekä toiminnan käynnistämiseen vaadittavine ICT-, koulutus- ja muine kustannuksineen. Kuluvan vuoden ensimmäisessä lisätalousarvioehdotuksessa haettuja ICT-kustannuksia 390 000 euroa ei sen sijaan hyväksytty. Talousarvioehdotuksessaan 2025 Tulli esitti määrärahoja 21 henkilön rektyointiin ja ict-kustannuksiin yhteensä 3,3 miljoonaa euroa, mikä ei edennyt kirjauksena ensi vuoden talousarvioesitykseen.

Hiilirajamekanismin täytäntöönpano suoritetaan vaiheittain siihen mukaan luettujen toimintojen ja tehtävien lisääntyessä ja sen myötä kustannusten kasvaessa vuosittain, vuoteen 2027 asti. Tullin kehysesityksessä 2025 – 2027 on arvioitu, että CBAM -toiminnan vuonna 2027 toteutuessa täysipainoisena, sen hoitamisen kustannukset olisivat n. 6,2 milj. euroa summan tarkentuessa vuosittain. Tulli on saanut 1,9 miljoonan euron pysyvän rahoituksen tuleville vuosille ja Tullille asetettua säästövelvoitetta on alennettu CBAM:n vuoksi vuonna 2025, mutta Tullilla ei käytössään tarkkoja tietoja euromäärästä kuten ei siitäkään, onko ja jos on, kuinka uusi CBAM-tehtävä on vaikuttanut vuosien 2026 – 2027 säästövelvoitteeseen. Joka tapauksessa näyttää siltä, että Tulli ei tällä tietoa tule saamaan täyttä rahoitusta CBAM-tehtävien aiheuttamille lisämenoille.

Lisäksi Tullille on tulossa muitakin lakisääteisiä lisätehtäviä, joille ei ainakaan toistaiseksi olla myöntämässä rahoitusta:

- Tulli ehdotti 425 000 euron määrärahaa vuodelle 2025 eurooppalaisen merenkulkualan yhdenmätyn palveluympäristön (European Maritime Single Window, EMSW) johtuviin tietojärjestelmämuutoksiin. Määrärahatarve perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksymään asetukseen (EU) 2019/1239 eurooppalaisen merenkulkualan yhdenmätyn palveluympäristön perustamisesta ja direktiivin 2010/65/EU kumoamisesta. Suomessa järjestelmästä vastaavana viranomaisena on liikenne- ja viestintävirasto Traficom. Tullille on annettava määrätyt saapumis- ja poistumisilmoitukset määräajassa ennen laivan saapumista satamaan ja ennen laivan satamasta lähtöä. Tietojärjestelmämuutokset ovat olennaisia Tullin valvontatyön ja muun muassa Suomen kansallisen sisäisen turvallisuuden turvaamiseksi. Määräraha ei ole mukana talousarvioesityksessä vuodelle 2025.
- Sähköisistä kuljetustiedoista annetun asetuksen (EU) 2020/1056, ns. eFTI-asetus (Electronic Freight Transport Information), mukaan EUCDM (EU Customs Data Model) sekä EUTDM (EU Transport Data Model) tiedot yhdistetään yhteen kaiken kattavaan digitaaliseen tietomalliin. EU:n tulliviranomaiset velvoitetaan hyväksymään eFTI:n tietomallien käyttö vaihtoehtona kuljetuksen yhteydessä kannettavalle paperiselle dokumentaatiolle. Tullin tulee eFTI-asetuksen täytäntöönpanon johdosta rakentaa tarvittavat tietojärjestelmät sekä siihen välittömästi liittyvät integraatiot tiedon hyväksikäytön, reagoimisen sekä analytiikan varmistamiseksi vuosien 2024-2026 aikana. Tulli ehdotti 875 000 euroa vuodelle 2025 eFTI-asetuksen soveltamisen vaatimiin tietojärjestelmämuutoksiin ja integraatioihin. Määräraha ei ole mukana talousarvioesityksessä vuodelle 2025.
- Tullille on lisäksi tulossa uusina tarkastusalueina aineettomien kaksikäyttötuotteiden valvonta (uusi laki astuu voimaan 15.9.2024) ja metsäkatoasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/1115) mukaiset Tullille säädetyt tarkastukset vuoden 2025 alusta lähtien. Tulli ehdotti 210 000 euroa vuodelle 2025 metsäkatoasetuksen toimeenpanoon mutta ehdotusta ei hyväksytty.

Tulli vastaa EU-pakotteiden täytäntöönpanosta pakotteiden alaisten tavaroiden viennissä, tuonnissa ja kauttakulussa. Tullin tehtävä on tunnistaa pakotteiden alaiset tavarat ulkomaankaupan tavaravirroista ja puuttua niihin ottamalla tavarat Tullin haltuun ja käynnistämällä niiden osalta tarvittavat viranomaisprosessit. Lisäksi Tulli tukee muita toimivaltaisia viranomaisia pakotteiden alaisten tavaroiden ja toimijoiden tunnistamisessa. Tulli on toiminnassaan kiinnittänyt erityistä huomiota pakotteiden vaikuttavuuden turvaamiseen sekä tehokkaaseen toimeenpanoon ja pakotteiden kiertämisen estämiseen.

Pakotteiden aiheuttama lisätyö on johtanut osin muun normaaliajan tehtävien karsimiseen sekä tiedonhankinnan ja analysoinnin kaventumiseen tilanteessa, jossa jokaisen turvallisuusviranomaisen tulee kyetä huolehtimaan omalla tehtäväalueellaan yhteiskunnan kriittisten toimintojen suojaamiseksi tarpeellisesta tiedonhankinnasta ja

analysoinnista. Vastaavasti paljastettujen säännöstelyrikosten aiheuttama huomattava lisätyö esitutkinnassa (normaalista 2-5 vuosittaisen säännöstelyrikoksen esitutkinnasta kasvu noin 800 esitutinnan käynnistymiseen vuosina 2022-2024) aiheuttaa merkittävää haittaa muiden (erityisesti) harmaan talouden ja talousrikollisuuden selvittämiseen.

Tullille myönnettiin vuoden 2022 toisessa lisätalousarviossa 1,5 miljoonaa euroa lisämäärärahoja Ukrainan tilanteeseen liittyvään analyysi- ja tiedustelukyvykkyyksien kehittämiseen sekä esitutinnan ja analyysi- ja tiedustelutehtävien vahvistamiseen vuoden 2023 loppuun saakka. Tämän määrärahan ansiosta on pystytty rekrytoimaan uutta henkilökuntaa em. tehtäviin sekä laajentamaan kansainvälisen kaupan tiedonhankintaa. Vuoden 2024 talousarviossa Tullille myönnettiin pakotevalvonnan pakollisiin tehtäviin 1 miljoona euroa, Tullin arvio tarvittavasta määrärahasta oli 1,9 miljoonaa euroa.

Tulli on lisäksi ehdottanut vuoden 2024 kolmannessa lisätalousarvioehdotuksessa 900 000 euroa Ukrainan ja Venäjän välisen sodan aiheuttamiin pakotteiden valvonnan tiedonhankinnan, analysoinnin ja esitutinnan kustannuksiin. Tämän käsittely on vielä kesken summien kuitenkin sisältyessä valtiovarainministeriön ehdotukseen kolmanneksi lisätalousarvioksi. Pakotteet jatkuvat edelleenkin vuonna 2025 ja pakotepaketteja voi tulla vielä lisääkin, joten Tulli on ehdottanut 1,9 miljoonan euron suuruisen määrärahan sisällyttämistä Ukrainan sodasta aiheutuvien lisäkustannusten kattamiseksi myös vuoden 2025 talousarvioon, mutta pakotevalvonnan rahoitus ei ole mukana talousarvioesityksessä vuodelle 2025. Ukrainan sotaan liittyvän pakotevalvonnan lisärahoituksen myöntämättä jättäminen ensi vuodelle johtaa väistämättä pakotevalvonnan heikkenemiseen ja havaittujen pakoterikosten esitutinnan viivästymiseen.

VIRVE-palvelut ja päätelaitteet uudistetaan seuraavien vuosien aikana valtiovarainministeriön johdolla siten, että täysi operatiivinen kattavuus olisi toteutettu vuoden 2027 alusta lähtien. Erillisistä VIRVE-puhelimista siirrytään ns. tavalliseen älypuhelimeen, johon asennetaan VIRVE-sovellus turvallisten puheluiden ja ryhmäpuheluiden ja datan siirtoa varten. Tuotannon käynnistäminen alkaa vuonna 2024 ja jatkuu seuraavina vuosina. Vuoden 2024 käynnistystoimille Tullille myönnettiin 172 000 euron rahoitus toisessa lisätalousarviossa. Tulli ehdotti, että vuoden 2025 talousarvioon sisällytettäisiin 818 000 euron määräraha VIRVE 2 käyttöönoton toteuttamiseen, mutta määrärahaehdotusta ei hyväksytty. Muille PTR-viranomaisille rahoitus on myönnetty.

Tullissa on ollut käynnissä vuodesta 2015 alkaen mittava EU-lainsäädäntöön perustuva tulliselvityksen tietojärjestelmien uudistaminen, jonka aikataulu on venynyt alkuperäisestä suunnitelmasta EU-lähtöisistä päätöksistä (EU komission tekniset määritykset ovat tarkentuneet ja muuttuneet hankkeen aikana) johtuen. Siirtymäkausi on siksi pidentynyt, mikä aiheuttaa päällekkäisiä kustannuksia uudesta ja vanhasta järjestelmästä. Ottaen huomioon, että EUn tullikoodeksin edellyttämän uuden tullausjärjestelmän kokonaiskustannukset tullevat olemaan n. 130 miljoonaa euroa, myös järjestelmän ylläpitokustannukset tulevat olemaan moninkertaiset verrattuna aiempiin, lähivuosina alas ajettavien järjestelmien ylläpitokustannuksiin verrattuna. Tämän hetkisen parhaan arvion mukaan ylläpitokustannukset kasvavat tästä EU-lähtöisestä kehittämisestä johtuen vähintään 7,4 milj. eur pysyvästi vuositasona. Tulli on saanut uuden tulliselvitysjärjestelmän kehittämiseen erillisen tilausvaltuuden ja sen mukaiset määrarahat, mutta uuden erillisrahoitetun järjestelmän ylläpitoon ei ole vielä osoitettu määrärahoja. Vuoden 2026 alusta merkittävästi kasvavien ylläpitokustannusten osalta Tullilla ei myöskään ole realistisia mahdollisuuksia osoittaa rahoitusta muualta, sillä samaan ajankohtaan osuu miltei 5 miljoonan euron säästövelvoite.

Samanaikaisesti muut vuosittaiset ICT-menot ovat kasvaneet noin 24–26 milj. eurosta reiluun 34 miljoonaan euroon vuonna 2021 ja edelleen n. 41 miljoonaan euroon vuonna 2023. Tilannetta hankaloittaa lisäksi, että verkkokaupan tullii-ilmoitusten määrä on kasvanut ja kasvaa edelleen valtavasti uusien toimijoiden aloitettua tuontitullauksen Suomessa – tuotteet tullataan Suomessa, josta ne pääosin jatkavat matkaansa muihin EU-maihin – mikä kasvattaa ICT-menoja entisestään.