19.10.2020

Valtiovarainvaliokunta / hallinto- ja turvallisuusjaosto

Lausuntopyyntönne 14.10.2020

HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Tulli toteaa vastauksena lausuntopyyntöönne seuraavaa.

Hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2020 esitetään Tullin toimintamenomäärärahaksi 175 752 000 euroa sen ollessa 3 896 000 euroa suurempi kuin vuoden 2020 määräraha lisätalousarvioineen. Hallituksen esityksessä Tullille esitetään mm. 3 000 000 euroa arvonlisäverodirektiivin muutoksesta johtuvaan ict-kapasiteetin kasvattamiseen, 3 500 000 euroa arvonlisäverodirektiivin muutoksesta aiheutuvaan muuhun varautumiseen (lisähenkilöstön palkkaamiseen), 1 800 000 euroa rikostorjunnan toimintaedellytysten varmistamiseen ja 1 170 000 euroa TUVE-verkon käyttöönotosta aiheutuviin vuotuisiin menoihin. Lisäyksenä on mukana myös 3 601 000 euroa palkkausten tarkastuksiin 31.3.2020 hyväksytyn valtion virka- ja työehtosopimuksen mukaisesti. Vähennyksenä on 3 050 000 euroa menossa olevan tulliselvitysjärjestelmän vuosittaisten määrärahojen muutoksena sekä aiempiin kehyspäätöksiin sisältyvät säästöt

Tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistus

Vuosina 2013 – 2014 Tulli käynnisti hankkeen tulliselvitysjärjestelmien uudistamiseksi pohjautuen EU-lainsäädännön muutoksiin, jotka ovat jäsenmaita pakottavia ja joihin Suomi sitoutui lainsäädännön hyväksyessään. Tietojärjestelmien sisältämät toiminnot ja niiden käyttöönoton aikataulut ovat jäsenmaita sitovia. Kyse ei siten ollut lähtökohtaisesti tuottavuushankkeesta.

Tietojärjestelmäuudistuksen suunnitelmat ja määräraha-arviot tehtiin vuosina 2013 – 2014 silloisten tietojen pohjalta. Tullin asiantuntijoiden ja ict-toimittajien yhteistyössä laaditun sovellusten ja teknologioiden elinkaarianalyysin perusteella katsottiin järkevimmäksi yhteistyössä VM:n kanssa uusia vuosituhannen alussa käyttöön otetut tietojärjestelmät uusilla toiminnallisesti ja teknologisesti ajantasaisilla tietojärjestelmäratkaisuilla. Tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistus kävi läpi lakisääteisen VM:n hankearvioinnin ja sai etenemisluvan. Tullille myönnettiin 54,2 m€ valtuus tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistukseen vuonna 2015 ja valtuutta vastaavat määrärahat myönnettiin vuosille 2016 - 2021. Tullin ehdotus sitoumusvaltuuden määräksi oli tuolloin 70,3 miljoonaa euroa.

Aiempien rahoituspäätösten jälkeen on tapahtunut muutoksia, jotka vaikuttavat sekä aikatauluihin että kustannuksiin. Merkittävimpiä näistä ovat seuraavat.

- Aikatauluja on muutettu EU-päätöksin. Alun perin Multi Annual Strategic Plan (MASP 2016) velvoitti jäsenmaita ottamaan kaikki EU-lainsäädännön sisältämät toiminnot käyttöön vuoden 2020 loppuun mennessä. Useampien muutosten jälkeen nyt voimassa oleva MASP 2019 on lykännyt käyttöönottoja vaiheittain vuoden 2025 loppuun saakka. Kehittämisen ja käyttöönottojen aikajänne on kasvanut viidestä kymmeneen vuoteen. On mahdollista, että aikatauluja pidennetään jatkossakin. Aikataulujen näin merkittävä pidentyminen aiheuttaa lisäkustannuksia jo pelkästään siksi, koska ulkoisten toimittajien ja Tullin sisäiset kehittämisresurssit on sidottu hankkeisiin lähes kaksinkertaisen ajan alkuperäisiin suunnitelmiin verrattuna.
- Siirtymäkausi, jonka aikana ulkomaankaupan toimijat sekä Suomessa että muissa jäsenmaissa hyödyntävät Tullin vanhoja tietojärjestelmiä, on pidentynyt vuoden 2025 loppuun saakka. Vuosituhannen alun tietojärjestelmien elinkaaren jatkaminen näinkin pitkään edellyttää niiden

tarvitsemien teknologioiden päivityksiä. Toiminnallisia muutoksia vanhoihin tietojärjestelmiin pyritään välttämään mutta siirtymäkauden pituudesta johtuen niitäkin tulee väistämättä tehtäväksi. Siirtymäkauden pidentämisestä aiheutuu merkittävää ylimääräistä ja päällekkäistä lisätyötä ja kustannuksia uusien tietojärjestelmien kehittämiseen nähden.

- Tullin omarahoitusosuudeksi määritettiin 16,1 m€ samalla, kun Tullille myönnettiin 54,2 m€:n valtuus ja sitä vastaavat määrärahat vuosille 2016 – 2021. Omarahoitusosuus oli tarkoitus kattaa pääosin silloisten järjestelmien käytöstä poistumisen tuomilla säästöillä. Siirtymäkauden pidentymisen vuoksi vanhoja tietojärjestelmiä ei voida ajaa alas ja niistä lasketut säästöt eivät toteudu suunnitellusti vaan siirtyvät merkittävästi eteenpäin jopa vuoteen 2026 saakka.
- EU:n lainsäädännöstä tulee lisää uusia tai muuttuvia vaatimuksia. Alkuperäisen valtuuden ja määrärahojen myöntämisen jälkeen muutoksia on tullut aikataulujen lisäksi myös tietojärjestelmien toimintoihin. EU-tasolla on määritelty uudestaan tai tarkemmin eri toimintoja ja edelleenkin joidenkin toimintojen vaativuusmäärittelyt ovat yhä valmisteltavina. Vuoden 2021 puolivälistä poistuvasta alv-minimistä aiheutuva tulli-ilmoitusten määrän valtava kasvu aiheuttaa suuren määrän tilatusta poikkeavia uudenlaisia teknisesti hyvin haastavia ratkaisuja, jotka aiheuttavat lisätyötä ja kustannuksia.
- Toteutettavaksi on tullut ominaisuuksia ja toiminnallisuuksia, joista ei ollut tietoa aiempaa tilausvaltuutta hakiessa, kuten tunnistautumiseen ja käyttövaltuushallintaan liittyvät eIDAS ja UUM/DS. Saavutettavuusdirektiivi ja sen perusteella vuonna 2019 voimaan tullut kansallinen laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta vaikuttaa tietojärjestelmien vaatimuksiin, kuten vuonna 2020 voimaan tullut tiedonhallintalakikin.

Nykyinen arvio alkuperäisen ja sen lisäksi tarvittavan rahoitustarpeen määrästä on aikavälillä 2015 – 2025 yhteensä 123,5 miljoonaa euroa. Johtuen pitkästä aikavälistä arvioon sisältyy merkittäviä epävarmuuksia.

Hankkeen rahoitus on päättymässä ja Tulli keskustelee valtiovarainministeriön kanssa jatkorahoituksesta ensi vuodesta eteenpäin, minkä Tulli näkee välttämättömäksi tuoda esille läpinäkyvyyden vuoksi tulevista määrärahatarpeista.

Arvonlisäverodirektiivin muutoksen vaikutukset

Arvonlisäverodirektiivin muutoksesta johtuen nykyinen kolmansien maiden maahantuonnissa kannettava pienin alv-määrä poistuu 1.7.2021 alkaen. Muutos tulee kasvattamaan nykyistä vajaan miljoonan tuonti-ilmoituksen määrää valtavasti 22 euron arvorajan poistuessa ja vähäarvoisten postilähetysten muuttuessa arvonlisäverollisiksi, Tullin ja Postin arvioiden mukaan 13 – 20 miljoonaan ilmoitukseen. Muutoksen keskeisenä tarkoituksena on saattaa kolmansissa maissa toimivat nettikaupat samaan verotusasemaan kuin EU-alueella sijaitsevat toimijat.

Tullissa on meneillään tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistus, jonka suunnitelmat ja määräraha-arviot on tehty aikanaan 2013- 2014 silloisten tietojen pohjalta. Rahoituksen myöntämisen jälkeen EU-aikataulut ovat muuttuneet ja ALV-minimin poistuminen kuten Brexitkin ovat tulleet uutena tietona. Uusia tietojärjestelmiä suunniteltaessa ja haettaessa niille rahoitusta vuosina 2013 – 2014 ei ollut tiedossa, että tietojärjestelmien tulisi selvitä näin suurista volyymeista eikä niihin sen vuoksi tiedetty silloin varautua.

Vuoden 2021 talousarvioesityksessä Tullille esitetään 3 miljoonan euron määrärahaa alv-muutoksen aiheuttamiin pysyvästä ict-kapasiteetin kasvusta koituviin menoihin ja 3,5 miljoonan euron määrärahaa muutoksen muihin vaikutuksiin, erityisesti volyymikasvun aiheuttamaan rekrytointitarpeeseen. Vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa Tullille myönnettiin 3,66 miljoonaa euroa valmiuden rakentamiseen kasvaneen ict-kapasiteetin käyttöönottamiseksi.

ICT-kapasiteetin kasvattamisen vaatimat toimet ovat parhaillaan toteutettavina samassa yhteydessä, kun valmistaudutaan ottamaan tuotantoon tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistukseen sisältyvät uudet tietojärjestelmäpalvelut, joilla vastataan kasvaviin ilmoitusmääriin. Aikataulut ovat tiukkoja ja priorisointeja on tehtävä, jotta välttämätön tietojärjestelmäpalvelujen toimivuus kyetään varmistamaan. Riskit ovat edelleen olemassa, meneillään on kilpajuoksu ajan kanssa.

Tulli on korostanut valtiovarainministeriölle, että alv-minimin poistumisen tuomasta valtavasta volyymikasvusta aiheutuu merkittäviä riskejä ulkomaankaupan sujuvuudelle sekä Suomessa että laajemminkin Euroopan Unionin jäsenmaissa. Alv-minimin poistumisesta aiheutuvat riskit ovat kasvaneet sitä mukaa, kun muutoksen vaikutukset ja niihin tarvittavat toimet ovat tarkentuneet. Jos Tullin tietojärjestelmät eivät selviäisi kasvaneesta kuormituksesta niin sen seurauksena ulkomaankauppa voisi häiriintyä.

Tulli on käynnistämässä rekrytointeja tuonti-ilmoitusten käsittelyyn, asiakasneuvontaan, tullivalvontaan, riskianalyysiin ja veronkantoon. Rekrytointilupa on hiljattain annettu 33 henkilön palkkaamiseksi ja reilua

kahtakymmentä rekrytointia lisää suunnitellaan. On kuitenkin korostettava, että arvio tarvittavan lisähenkilöstön määrästä perustuu olettamaan, että uusien tietojärjestelmien kehittämistyössä onnistutaan automatisoimaan prosesseja ja vähentämään asiakkaiden tarvetta olla yhteydessä Tulliin sekä siirtämään nykyisiä manuaalista työpanosta vaativia toimia tehtäväksi järjestelmäavusteisesti. Esimerkiksi 17 miljoonan tuonti-ilmoituksen käsittelyn edellyttämä henkilötyön määrä olisi noin nelikymmenkertainen Tullin asiakaspalveluissa, jos 11 % asiakkaista, jotka ovat saaneet lähetyksensä tähän saakka ilman tulli-ilmoittamista, olisivat yhteydessä asiakaspalveluihin. Sähköisessä palvelukeskuksessa henkilötyön määrä olisi noin kaksikymmenkertainen nykyiseen noin 25 – 30 HTV:hen verrattuna, jos siellä käsittelyyn nousseiden tuonti-ilmoitusten prosenttisuhde ja käsittelyaika säilyisivät nykytasoisina. Näin voimakasta henkilömäärän kasvua ei voida toteuttaa, joten Tulli on lähtenyt liikkeelle minimimääristä tässä vaiheessa.

Lisäksi vaikutukseltaan tuntemattomana tekijänä on asiakkaiden Suomi.fi –palvelun kautta suorittamien maksujen muuttuminen virastoille maksulliseksi vuoden 2020 alusta. Valtiokonttorin ilmoittama palvelumaksu per maksutapahtuma on tiettävästi jatkossa noin 0,3 € maksuaikakorttiprovision kanssa, joten nykyisillä Tullin verkkopalveluissaan käyttämän Suomi.fi –palvelun volyymeillä palvelumaksu olisi noin 120 000 euroa vuodessa. On erittäin hankala arvioida, kuinka suuri osa tulli-ilmoituksista ALV-minimin poistuttua maksettaisiin Suomi.fi- palvelun kautta: Jos Suomi.fi –palvelun kautta maksettaisiin esimerkiksi 10 000 000 tulli-ilmoituksen maksut niin palvelumaksu olisi noin 3 m€ vuodessa ja määrän ollessa 1 000 000 tulli-ilmoitusta palvelumaksu olisi 300 000 € vuodessa.

Tullin valvontasektorin teknologiauudistukset

Kansainvälisessä tavarakaupassa ja siihen oleellisesti liittyvissä kansainvälisissä toimitusketjuissa ja logistisissa ratkaisuissa tapahtuvat muutokset muokkaavat jatkuvasti Tullin toimintaympäristöä. Sähköinen ilmoittaminen ja kansainvälisen kaupan globaalit alustat sekä kehittyvät teknologiset ratkaisut ovat lisänneet ja lisäävät jatkossa merkittävästi Tullin käytössä olevan datan määrää. Ulkomaan liikenteeseen, ulkomaankauppaan ja sähköiseen kaupankäyntiin liittyvän tieto on tällä vuosikymmenellä kattavasti muuttunut elektroniseen muotoon. Samaan aikaa Tullin yhteiskunnan suojaamistehtävän kannalta on tullut entistä merkityksettömämmäksi se, missä EU-jäsenvaltiossa kansainvälisen tavarakaupan tavarat tuodaan EU-alueelle, koska logistiset reitit ovat nopeasti muunneltavissa kiinnijäämisriskin minimoimiseksi. Jo tällä hetkellä suurin osa Tullin paljastamista laittomista kuljetuksista paljastetaan EU-sisäliikenteen joukosta. Koska EU-jäsenvaltioiden välisessä liikenteessä tavaroita ei kolmasmaakaupan tavoin ilmoiteta asiakkaiden toimesta Tullille, Tullin on omin toimin kerättävä toiminnan kohdistamisen edellyttämä informaatio erilaisista tietolähteistä analyysiä varten tavaraturvallisuuden varmistamiseksi sekä rajat ylittävään liikenteeseen kytkeytyvän rikollisuuden paljastamiseksi.

Valvontatoiminnan kohdistamiseen tarvittavan tiedon käsittely poikkeaminen havaitsemiseksi ja poikkeamiin reagoimiseksi edellyttävät paitsi lukuisten eri tietolähteiden saavuttamista myös koneoppimiseen perustuvien riskianalyysijärjestelmien käyttöönottoa ja operatiivista käyttöä, sillä dataa ei pystytä enää käsittelemään vain ihmisvoimin. Lisäksi riskianalyysijärjestelmissä on rajapintaratkaisuin pystyttävä hyödyntämään hahmontunnistuksen ja Tullin oman tiedonhankinnan tiedot sekä muiden viranomaisten (erit. verohallinto, ruokavirasto, TUKES, poliisi ja suojelupoliisi) poikkeamahavainnot ja muut tiedot. Samalla uusi laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa antaa Tullille uutena oikeutena mahdollisuuden käsitellä teknisen valvonnan avulla saatua kuvamateriaalia myös biometrista tunnistamista varten.

Tullilla on suunnitteilla biometriikkaan, tekniseen valvontaan, koneoppimiseen ja poikkeavuuksien tunnistamiseen liittyen hankkeita, joiden arvo tulevan kehyskauden 2025 loppuun mennessä on vuosittain miljoonasta useaan miljoonaan euroon riippuen siitä, miten Tulli pystyy järjestämään niille rahoituksen. Hankkeisiin sisältyy mm. vuonna 1999 käyttöön otetun rekisterikilpien ja konttinumeroiden tunnistusjärjestelmän (LIPRE) uusiminen, biometrinen tunnistaminen, läpivalaisukuvien tallennus ja tulkinta ja Caas-ratkaisut Norjan rajalla (Corridor as a Service –hanke rajanylityksen automatisoimiseksi).

Tullilaboratorion mittalaitteiden uusiminen ja laboratorion noin 20 vuotta vanhan tiedonhallintajärjestelmän uusiminen ovat myös tulossa ajankohtaiseksi lähivuosina ja niissäkin puhutaan miljoonaluokan hankinnoista. Vuosikymmenen jatkuneen Tullin heikon taloustilanteen vuoksi Tullilaboratorion laitekantaa on pystytty uusimaan vain vähäisissä määrin, mistä syystä mittalaitekantaan on jäänyt merkittävää investointivelkaa. Tullilaboratoriossa tutkitaan vuosittain 6 000 – 8 000 erää huumaus- ja dopingaineita sekä kuluttajamarkkinoilta kiellettyjä psykoaktiivisia aineita. Lisäksi Tullilaboratoriossa tutkitaan vuosittain 4000 – 6000 erää elintarvike- ja kulutustavaranäytteitä.