18.5.2021

Valtiovarainvaliokunta / hallinto- ja turvallisuusjaosto

Lausuntopyyntönne 12.5.2021

HE 83/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2021 toisen lisätalousarvioesityksen (HE 68/2021 vp) täydentämisestä

Tulli toteaa vastauksena lausuntopyyntöönne seuraavaa.

Tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen tausta

Vuosina 2013 – 2014 Tulli käynnisti tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen 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.

Tietojärjestelmäuudistukselle luotiin seurantaryhmä, jossa on mukana VM:n ja Tullin edustajat ja jonka tehtävänä on ohjata ja seurata kokonaisuudistuksen etenemistä. Seurantakokouksia on pidetty pääsääntöisesti kahdesti vuodessa ja niissä on raportoitu kokonaisuudistuksen edistyminen ja määrärahatoteumat sekä esitelty suunnitelmat tulevista tehtävistä kustannusarvioineen.

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. Valtuudessa omarahoitusosuuden toteutus on vaikea toteuttaa koska se edellyttäisi, että osa pitkäaikaisista toimittajasitoumuksista pitäisi korvata omalla työllä, mikä ei olisi teknisesti eikä taloudellisesti järkevää.
- 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 heinäkuun alusta poistuvasta alv-minimistä aiheutuva tulli-ilmoitusten määrän valtava kasvu aiheuttaa tilatusta poikkeavia uudenlaisia teknisiä 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.

Hankkeen tuloksena ensimmäiset käyttöönotot tapahtuivat syksyllä 2018 (tariffijärjestelmä), keväällä 2019 (tullivarastointi) ja talvella 2020 (yksityishenkilöiden tuontitullaus). Maaliskuussa 2021 otettiin käyttöön ICS2-tietoturvailmoitusten laajennus (sisältäen mm. postilähetykset) ja huhtikuussa 2021 yritykset siirtyivät käyttämään sanoma-asioinnissaan uutta tuontitullausjärjestelmää sidosjärjestelmineen. Parhaillaan valmistellaan 1.7.2021 poistuvan pienimmän kannettavan arvonlisäveron vaatimia järjestelmäkäyttöönottoja, jotka ovat kriittisessä vaiheessa.

Vuoden 2020 IV lisätalousarviossa tilausvaltuuden määrää korotettiin 10 500 000 eurolla enintään 64 700 000 euroon, jotta Tulli pystyi jatkamaan tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen hankkeiden toteuttamista ja tekemään tarvittavat jatkotilaukset toimittajilta vuosien 2020 ja 2021 vaihteessa. Tilausvaltuutta vastaava 10 500 000 euron määräraha myönnettiin Tullille vuoden 2021 talousarviossa.

Tulli on aiemmin esittänyt tilausvaltuuden kasvattamista vuoden 2020 ensimmäisessä lisätalousarviossa 116 300 000 euroon, jotta olisi varmuus kyvystä tehdä monivuotisen kehittämisen vaatimia sitoumuksia riittävän aikaisessa vaiheessa. Talousarvioehdotuksessaan vuodelle 2021 Tulli esitti uudelleen tilausvaltuuden kasvattamista 116 300 000 euroon ja tilausvaltuuden ja sen pohjalta määräytyvien maksatusmäärärahojen siirtämistä investointimomentille 28.10.70 pois muista toimintamenoista hämärtämästä kuvaa, paljonko määrärahoja on käytettävissä Tullin muun toiminnan rahoittamiseen tämän mittavan kehittämishankkeen ohessa. Hallituksen talousarvioesitykseen näitä Tullin ehdotuksia ei kuitenkaan sisältynyt. Täydentävässä talousarvioehdotuksessa vuodelle 2021 Tulli esitti myönnettäväksi aiemman 64 700 000 eron tilausvaltuuden täydennykseksi vähintään 6 miljoonan euron tilausvaltuutta, jotta Tulli voisi tehdä sitoumuksia häiriöttä vuosien 2020 ja 2021 vaihteen jälkeenkin odotettaessa tulevia vuoden 2025 loppuun saakka ulottuvia kehyspäätöksiä jatkorahoituksesta. Nämä Tullin esitykset eivät menestyneet myöskään täydentävässä talousarvioesityksessä.

Todettakoon, että valtiovarainvaliokunta on mietinnössään VaVM 36/2020 (11.12.2020) todennut olevan tarpeen varmistaa rahoitus tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen loppuun saattamiselle.

Nykytilanne

Tullin käytössä ollut tilausvaltuus 64 700 000 euroa on täyttynyt keväällä 2021. Tällä hetkellä tilanne on, että Tulli ei voi tehdä uusia sopimuksia tai jatkaa päättyviä sopimuksia tilausvaltuuden puitteissa kehittämistöistä. Sitoutumiskielto on aiheuttanut ja aiheuttaa merkittävää haittaa muutenkin aikataulukriittisessä vaiheessa olevalle tietojärjestelmien rakentamistyölle. Toukokuun 2021 lopussa päättyy sopimuksia, jotka on ollut tarkoitus uusia alkamaan kesäkuun 2021 alusta. Tämän vuoksi on uhkana, että suunniteltua ja jo menossa olevaa kehittämistyötä joudutaan keskeyttämään toukokuun 2021 lopussa.

Tulli esitti 31.3.2021 toimittamassaan ehdotuksessaan toiseksi lisätalousarvioksi vuodelle 2021 tilausvaltuuden kasvattamista nykyisestä 64 700 000 eurosta 84 245 000 euroon, missä on lisäystä 19 545 000 euroa vastaten Tullin vuodelle 2022 esittämiä maksatusmäärärahoja, jotta Tulli voisi jatkaa kehittämistöitä ilman häiriöitä.

Tulli esitti valtiovarainministeriölle, että Tullin esittämä tilausvaltuuden kasvattaminen 84 245 000 euroon otettaisiin mukaan jo ylimääräiseen toiseen lisätalousarvoon, jotta se saataisiin voimaan mahdollisimman nopeasti ja haitta Tullin kehittämistöiden jatkuvuudelle minimoituisi.

Tullin ymmärrys on valtiovarainministeriön kanssa käydyn neuvonpidon jälkeen, että nykytilanteessa Tullin ainoa vaihtoehto on olla tekemättä uusia ja lopettaa jo tehtyjä toimeksiantoja siten, että jäljellä olevaa aiempaa tilausvaltuutta ei ylitetä. Tullin ei ole mahdollista toimia toisin laillisesti.

Jos Tullin on lykättävä sopimustoimeksiantoja ict-toimittajien kanssa ja lopetettava joitain olemassa oleviakin, seurauksena ei mitä luultavimmin ole vain lyhyen aikavälin kehittämistyön keskeytyminen vaan vaikutukset ovat pidempiaikaisia. Ensinnäkin erittäin haasteellisessa vaiheessa oleva tietojärjestelmien kehittäminen heinäkuun alusta toteutuvaan arvonlisäveron alarajan poistumiseen ja sen myötä yli kymmenkertaistuvaan tulliselvitysilmoitusten määrään on vaarantunut jo huolestuttavasti sitoutumiskiellon johdosta. Toiseksi toimittajat ovat kiinnittäneet Tullin toimeksiantoihin henkilöitä, jotka on varta vasten valittu niihin ja joista monella jo on kokemusta tullin tietojärjestelmistä. Töiden peruuntuessa toimittajat mitä luultavimmin siirtävät näitä asiantuntijoita toisiin asiakastoimeksiantoihinsa sen sijaan, että pitäisivät heidät odottamassa tulevia Tullin toimeksiantoja. Tällöin jo lyhytkin keskeytys kehittämistöissä voi aiheuttaa yllättävänkin pitkiä viiveitä henkilöiden vaihtuessa – uusien sopivien asiantuntijoiden hakeminen ja valitseminen ja heidän turvallisuusselvityksensä vievät helposti 2 - 3 kuukautta, minkä päälle he tarvitsevat aikaa Tullin tietojärjestelmiin perehtymiseen. Aikataulujen viivästyessä myös kokonaiskustannukset pääsääntönä kasvavat, hankehallinnan kustannuksista puhumattakaan.

Tulli on esittänyt kehysesityksessään vuosille 2022 – 2025 määrärahoja tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen jatkovuosille seuraavasti.

	2022	2023	2024	2025	Yhteensä
EU-lähtöinen pakollinen kehittäminen, lisätarve (maksatusmäärärahat)	19 545 000	14 208 000	11 196 000	8 663 000	53 612 000

Vuosille 2022 – 2025 esitetyt määrärahat ovat olleet käsiteltävänä kehyspäätöksen 2022 – 2025 yhteydessä. Vuoden 2022 talousarvioehdotuksessaan Tulli esitti, että tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen hankkeissa saa tehdä sitoumuksia siten, että sitoumuksista aiheutuu, ottaen huomioon aiemmin myönnetyistä valtuuksista aiheutuvat menot, valtiolle menoja enintään 118 300 000 euroa käsittäen vuoden 2025 loppuun saakka suunnitellun kehittämistyön. Hankkeen koko juoksuajalle vuoden 2025 loppuun saakka arvioitu menojen yhteissumma on elänyt suunnitelmien muuttumisen ja tarkentumisen myötä ollen hieman alempi kuin viime syksynä ja talvena arvioitu 123 500 000 euroa. Pitkästä aikavälistä johtuen arvio on epävarma ja voi muuttua jatkossakin.

Tulli toivoo, että Tulli voisi edetä suunnitelmiensa mukaisesti ilman enempiä keskeytyksiä, minkä Tulli näkee olevan järkevin ja edullisin ratkaisu valtiolle ja myös yrityksille, jotka tarvitsevat Tullin tuottamia tietojärjestelmäpalveluita ulkomaankaupassaan. Tästä syystä sitoumusvaltuuden välttämättömän lisäyksen voimaansaaminen mahdollisimman nopeasti olisi ensiarvoisen tärkeätä.