25.5.2021

Hallintovaliokunta

Lausuntopyyntönne 18.5.2021

VNS 3/2021 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022 - 2025

Tulli toteaa vastauksena lausuntopyyntöönne seuraavaa.

Valtioneuvoston hyväksymään julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2022 – 2025 sisältyy seuraavat muutokset verrattuna edelliseen kehyspäätökseen:

	2022	**2023**	**2024**	**2025**
Edellinen kehyspäätös	159 675	159 212	159 212	159 212
Alv-direktiivin muutoksen pysyvä kustannusvaikutus	3 500	3 500	3 500	3 500
Galileo satelliittipaikannusjärjestelmän PRS-palvelun käyttöönotto		200	475	
Tullin verotustehtävien siirron ICT-osuuden tarkistus (siirto momentille 28.10.01)				-373
Palkkausten tarkistukset	4 320	4 320	4 320	4 320
Tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen jatkaminen	19 545	14 208	11 196	8 663
Kehys	187 042	181 442	178 705	175 324

Kehysesityksessään vuosille 2022 – 2025 Tulli oli esittänyt määrärahoja myös valvontateknologian kehittämiseen (biometriikka, tekninen valvonta, koneoppiminen, laboratoriolaitteiden uudistaminen), mutta nämä esitykset eivät menestyneet.

Tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen jatkaminen

Valtioneuvosto on sisällyttänyt määrärahat tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen jatkamiseen kehyspäätökseensä vuosille 2022 – 2025. Alkuperäinen kokonaisuudistukselle myönnetty rahoituskausi päättyy vuoden 2021 lopussa, joten Valtioneuvoston tuore kehyspäätös selventää kokonaisuudistuksen jatkamisen vaatimien kehittämistoimien suunnittelua tulevina vuosina.

Tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistus pohjautuu EU-lainsäädännön muutoksiin, jotka ovat jäsenmaita pakottavia ja joihin Suomi sitoutui lainsäädännön hyväksyessään. Tietojärjestelmien sisältämät toiminnot ja niiden käyttöönoton aikataulut ovat jäsenmaita sitovia. Uudistus käsittää tulliselvitysjärjestelmien lisäksi niiden tarvitsevat sidosjärjestelmät ja taustapalvelut. Uudistuksen tavoitteena on täyssähköisen tulliselvityksen avulla tukea eurooppalaisten yritysten toimintaedellytyksiä ja jäsenmaiden tulliviranomaisten edellytyksiä valvoa ulkomaankaupan tavaravirran lainmukaisuutta.

Tietojärjestelmäuudistuksen suunnitelmat ja määräraha-arviot tehtiin vuosina 2013 – 2014 silloisten tietojen pohjalta. 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.

Alkuperäisiä aikatauluja kuitenkin muutettiin 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 lykkäsi käyttöönottoja vaiheittain vuoden 2025 loppuun saakka. Kehittämisen ja käyttöönottojen aikajänne kasvoi 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. Tullin vanhojen tietojärjestelmien käytöstä poistumisen siirtymäaika on samalla siirtynyt eteenpäin ja ulkomaankaupan toimijat Suomessa ja muissa jäsenmaissa voivat hyödyntää niitä vuoteen 2025 saakka, jolloin vanhojen tietojärjestelmien ylläpito uusien järjestelmien rinnalla aiheuttaa päällekkäisiä kustannuksia eikä vanhoista järjestelmistä ja niiden aiheuttamista kustannuksista voida luopua alun perin suunnitellussa aikataulussa. EU:n lainsäädännöstä on tullut lisää tai muuttuvia vaatimuksia aikataulujen lisäksi myös tietojärjestelmien toimintoihin ja edelleenkin joiden toimintojen vaatimusmäärittelyt ovat valmisteltavina. Vuoden 2021 heinäkuun alusta poistuvasta pienimmästä kannettavasta arvonlisäverosta maahantuonnissa aiheutuva valtava tulli-ilmoitusten määrän kasvu on aiheuttanut ja aiheuttaa uudenlaisia teknisiä ratkaisuja, jotka aiheuttavat lisätyötä ja kustannuksia. Toteutettavaksi on tullut myös ominaisuuksia ja toimintoja, joita ei ollut tiedossa kokonaisuudistusta alun perin suunniteltaessa, kuten tunnistautumiseen ja käyttövaltuushallintaan liittyvät eIDAS ja UUM/DS, saavutettavuusdirektiivi ja sen perusteella vuonna 2019 voimaan tullut kansallinen laki digitaalisten palveluiden tarjoamisesta sekä 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 10,5 miljoonalla eurolla enintään 64,7 miljoonaan euroon, jotta Tulli pystyi jatkamaan tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen hankkeiden toteuttamista ja tekemään tarvittavat jatkotilaukset toimittajilta vuosien 2020 ja 2021 vaihteessa. Tilausvaltuutta vastaava 10,5 miljoonan euron määräraha myönnettiin Tullille vuoden 2021 talousarviossa.

Tulli esitti aiemmin tilausvaltuuden kasvattamista vuoden 2020 ensimmäisessä lisätalousarviossa 116,3 miljoonaan euroon, jotta olisi varmuus kyvystä tehdä monivuotisen kehittämisen vaatimia sitoumuksia riittävän aikaisessa vaiheessa. Talousarvioehdotuksessaan vuodelle 2021 Tulli esitti uudelleen tilausvaltuuden kasvattamista 116,3 miljoonaan 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 64,7 miljoonan 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

Kokonaisuudistuksen jatkorahoituksen ratkaisujen pitkittyessä Tullin käytössä ollut tilausvaltuus 64,7 miljoonaa euroa loppui keväällä 2021. Tilanne on ollut huhtikuun alkupuoliskolta lähtien se, 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.

Tulli esitti 31.3.2021 toimittamassaan ehdotuksessaan toiseksi lisätalousarvioksi vuodelle 2021 tilausvaltuuden kasvattamista nykyisestä 64,7 miljoonasta eurosta 84,245 miljoonaan euroon, missä on lisäystä 19,545 miljoonaa euroa vastaten Tullin vuodelle 2022 esittämiä maksatusmäärärahoja, jotta Tulli voisi jatkaa kehittämistöitä ilman enempiä häiriöitä. Tulli esitti valtiovarainministeriölle, että Tullin esittämä tilausvaltuuden kasvattaminen 84,245 miljoonaan euroon otettaisiin mukaan jo ylimääräiseen toiseen lisätalousarvoon, jotta se saataisiin voimaan mahdollisimman nopeasti ja haitta Tullin kehittämistöiden jatkuvuudelle minimoituisi. Esitys on parhaillaan Eduskunnan käsiteltävänä.

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 118,3 miljoonaa 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 123,5 miljoonaa euroa. Pitkästä aikavälistä johtuen arvio on epävarma ja voi muuttua jatkossakin.

Valvontateknologian uudistaminen

Kehysehdotuksessaan valtiovarainministeriölle vuosille 2022 – 2025 Tulli esitti kertaluonteisia määrärahoja valvontateknologian kehittämiseksi lähivuosina. Ehdotukset sisälsivät määrärahoja biometriikan, teknisen valvonnan, koneoppimisen ja poikkeavuuksien tunnistamisen kehittämiseksi sekä käyttöiältään ja tekniikaltaan vanhenevien laboratoriolaitteiden uudistamiseksi. Ehdotusten yhteismäärä vuosina 2022 – 2025 oli 13 miljoonaa euroa. Valtioneuvoston kehyspäätökseen nämä Tullin ehdotukset eivät sisältyneet.

Kansainvälinen tavarakauppa, kansainväliset toimitusketjut ja globaalit logistiset ratkaisut tukeutuvat nykyisin täysin toimijoiden väliseen sähköiseen tiedonsiirtoon ja –hallintaan. Samoin taloudellisten toimijoiden viranomaisasiointi tapahtuu käytännössä kaikilta osin sähköisesti, minkä lisäksi yksityishenkilöt käyvät itsenäisesti ”ulkomaankauppaa” tietoverkkojen kauppapaikoilla alustoihin perustuvan teknologian ansiosta. Digitalisoitumisesta johtuva datan määrän kasvu on johtanut siihen, että dataa ei pystytä käsittelemään pelkästään ihmisten toimesta. Digitaalisen tiedon saavutettavuus viranomaistarpeisiin on samalla parantunut merkittävästi. Tullin valvontasektorilla on aloitettu data-analyysiin ja koneoppimiseen perustuvia hankkeita kasvavan datamäärän hallitsemiseksi. Samalla uusi laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa antaa Tullille uutena oikeutena mahdollisuuden käsitellä teknisen valvonnan avulla saatua kuvamateriaalia myös biometrista tunnistamista varten.

Tullin toiminta perustuu valvontatehtävän ohella laillisen liikenteen sujuvuuden varmistamiseen. Toimivan logistiikan varmistamiseksi rajat ylittävää tavaraliikennettä ei tarkasteta 100 %:sti, vaan tarkastustoiminta kohdennetaan tunnistettuihin poikkeamiin perustuen ulkomaan liikenteestä saatavaan ja käsiteltävään tietovirtaan. Mikäli Tullin edellytyksistä kerätä, analysoida ja hyödyntää ulkomaan liikenteen tietovirtoja toiminnan kohdistamiseksi ei huolehdita (teknologiset ratkaisut ja lainsäädäntö), heikkenee Tullin kyky estää vaarallisten ja muutoin laittomien tavaroiden päätyminen Suomeen - eikä ihmisten ja ympäristön sekä yhteiskunnan turvallisuutta pystytä varmistamaan riittävällä tavalla.

Viimeisen vuosikymmenen aikana Tullilaboratorion laitekantaa on pystytty uusimaan hyvin vähäisissä määrin johtuen Tullin rajallisista resursseista, mistä syystä mittalaitekantaan on jäänyt merkittävää investointivelkaa. Laboratorioanalytiikassa teknisellä välineistöllä on oma elinkaarensa, ja määrärahasyistä iso osa laitteista on jo elinkaarensa päässä. Samaan aikaan uusi teknologia mahdollistaa (myös) laboratorioprosessin automaation lisäämisen. Lisäksi laboratorioanalytiikalta edellytetään nykyisin aiempaa laajemmin tuntemattomien yhdisteiden ja niiden alkuperän tunnistamista. Pitkään jatkuessaan korjausvelan kertyminen vaarantaa ulkomaankaupan hallintaan tarvittavan (markkinoille pääsyn edellytykset) nopean ja laadukkaan laboratorioanalytiikan, millä on oma tavaraturvallisuutta heikentävä merkityksensä.

Tulli toivoo, että Tullin valvontateknologian kehittämisen ja ylläpitämisen merkitys yhteiskunnan ja kansalaisten turvallisuudelle ja myös laillisen ulkomaankaupan tavaravirtojen häiriöttömälle liikkumiselle nähdään tärkeäksi samalla tavoin kuin PTR-yhteistyöviranomaistenkin teknologian. Tulli odottaa saavansa jossain vaiheessa edellä kuvattuihin tarpeisiin tarvittavat määrärahat, jotta sen kyvykkyys valvoa rajat ylittävää liikennettä olisi ajanmukaisella ja muutenkin asianmukaisella tasolla.