

29.10.2020

Hallintovaliokunta

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

Tulli täydentää aiempia 21.10.2020 ja 23.10.2020 toimittamiaan lausuntoja seuraavasti.

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. Alkuperäisten EU-aikataulujen mukaan kaikkien tietojärjestelmätoimintojen tuli olla otettuna käyttöön vuoden 2020 loppuun mennessä.

Hankkeen käynnistämisen ja sille alun perin myönnetyn rahoituksen jälkeen on tapahtunut muutoksia, jotka vaikuttavat merkittävästi sekä aikatauluihin että kustannuksiin. Suurimmat muutokset ovat EU-päätöksiin vuoteen 2025 saakka pidennetty uusien tietojärjestelmien käyttöönottoaikataulu ja samalla vanhojen tietojärjestelmien siirtymäkauden pidentyminen vuoteen 2025 saakka, EU-lainsäädännöstä johtuvat muuttuneet ja yhä muuttuvat vaatimukset (erityisesti pienimmän kannettavan arvonlisäveron poistuminen 1.7.2021) ja kansallisen lainsäädännön aiheuttamat vaatimusmuutokset. Muutoksia on kuvattu tarkemmin aiemmissa lausunnoissa hallintovaliokunnalle.

Hankkeen läpiviemiseksi alun perin myönnetyt valtuudet ja määrärahat:

- Tullille myönnettiin 54,2 m€ tilausvaltuus 1. lisätalousarviossa vuodelle 2015.
- Valtioneuvoston kehyspäätöksessä vuosille 2016 – 2019 2.4.2015 Tullille osoitettiin 54,2 m€:n tilausvaltuutta vastaavat määrärahat alkaen vuodesta 2016 ja päättyen vuoteen 2021.

Hankkeen jatkamiseksi tehdyt ehdotukset

- Vuoden 2020 4. lisätalousarviossa Tullille myönnettiin lisätilausvaltuus 10,5 m€ hankkeen jatkamiseksi tarvittavien sitoumusten tekemiseksi loppuvuonna 2020 ja alkuvuonna 2021.
- Tulli ehdotti valtiovarainministeriölle lokakuussa 2020, että täydentävään talousarvioehdotukseen vuodelle 2021 lisättäisiin 4. lisätalousarviossa 2020 myönnettyä 10,5 m€:n valtuutta vastaava määräraha. Lisäksi Tulli ehdotti täydentävään talousarvioesitykseen vähintään 6 m€:n lisävaltuutta ensi vuonna tarvittavien jatkositoumusten tekemiseksi.
- Kehysesityksessään vuosille 2022 – 2025 Tulli ehdotti hankkeen jatkamiseksi 53,6 m€:n valtuutta ja sitä vastaavia määrärahoja vuosille 2022 – 2025.

Nykyinen arvio alkuperäisen ja sen lisäksi tarvittavan rahoitustarpeen yhteismäärästä on aikavälillä 2015 – 2025 yhteensä 123,5 miljoonaa euroa. Johtuen pitkästä aikavälistä arvioon sisältyy merkittäviä epävarmuuksia. Hankkeen jatkaminen on välttämätöntä sekä EU-lainsäädännön vaatimusten täyttämiseksi että Suomen ulkomaankaupan sujuvan toiminnan varmistamiseksi.

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 poistussa ja vähäarvoisten postilähetysten muuttuessa arvonlisäverollisiksi, Tullin ja Postin arvioiden mukaan 13 – 20 miljoonaan ilmoitukseen.

Tulli-ilmoitusten volyymin valtavasta kasvusta aiheutuu tarve lisätä ict-kapasiteettia, jotta kasvanut ilmoitusmäärä kyetään käsittelemään. 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.

Muutos aiheuttaa merkittävää kasvua myös tullililmoitusten käsittelyyn liittyvissä tehtävissä. Tulli on käynnistämässä rekrytointeja tuonti-ilmoitusten käsittelyyn, asiakasneuvontaan, tullivalvontaan, riskianalyyysiin ja veronkantoon. Rekrytointilupa on hiljattain annettu 33 henkilön palkkaamiseksi ja reilua kahtakymmentä rekrytointia lisää suunnitellaan. On kuitenkin korostettava, että arvio tarvittavan lisähenkilöstön määrästä perustuu oletamaan, että uusien tietojärjestelmien kehittämisessä onnistutaan automatisoimaan prosesseja ja vähentämään asiakkaiden tarvetta olla yhteydessä Tulliin sekä siirtämään nykyisiä manuaalista työpanosta vaativia toimia tehtäväksi järjestelmäavusteisesti. Henkilöstön lisääminen samassa suhteessa tullililmoitusten määrän kasvun kanssa ei ole mahdollista, sillä silloin puhuttaisiin vähintään useiden satojen henkilöiden lisäyksestä.

Tulli on korostanut valtiovarainministeriölle, että alv-minimin poistumisen tuomasta valtavasta volyymikasvusta aiheutuu merkittäviä riskejä ulkomaankaupan sujuvuudelle ja riskit ovat kasvaneet sitä mukaa, kun muutoksen vaikutukset ja niihin tarvittavat toimet ovat tarkentuneet. Jos Tullin tietojärjestelmät eivät selviäsi kasvaneesta kuormituksesta niin sen seurauksena ulkomaankauppa voisi häiriintyä. Lienee niin, että arvonlisäverodirektiivin muutosta suunniteltaessa huomio on keskittynyt enemmän sen vaikutuksiin arvonlisäverotukseen ja vaikutuksia tulliselvityksen toimivuuteen ja volyymeihin ei ole tunnistettu niin hyvin.

Arvonlisäverodirektiivin muutoksesta johtuvat määrärahatarpeet

- Tullille on myönnetty 3,66 m€ 4. lisätalousarviossa vuodelle 2020 valmiuden rakentamiseen kasvaneen ict-kapasiteetin käyttöönottamiseksi.
- Valtioneuvoston 4.4.2019 vahvistamassa kehyspääatöksessä vuosille 2020 – 2023 on mukana 3 m€:n vuotuinen määräraha arvonlisäverodirektiivin aiheuttamaan ict-kapasiteetin kasvuun alkaen vuodesta 2021 ja määräraha on mukana talousarvioesityksessä vuodelle 2021.
- Talousarvioesityksessä vuodelle 2021 on mukana 3,5 m€:n määräraha arvonlisäverodirektiivin muutoksen muihin vaikutuksiin, erityisesti rekrytointeihin. Tulli olettaa määrärahan olevan pysyvä henkilötöyön määrän kasvun tavoin.

Tulli korostaa, että arvonlisäverodirektiivin muutoksen lopulliset määräraha-vaikutukset tarkentuvat vasta muutoksen tapahduttua. Muun muassa vaikutukseltaan tuntemattomana tekijänä on asiakkaiden Suomi.fi – palvelun kautta suorittamien maksujen muuttuminen virastoille maksulliseksi vuoden 2020 alusta, jonka seurauksena palvelumaksu per maksutapahtuma on tiettävästi jatkossa noin 0,3 € maksuaikakorttiprovision kanssa, joten riippuen siitä, kuinka suuri osa tullililmoituksista maksetaan Suomi.fi –palvelun kautta, vuosittainen palvelumaksu voi vaihdella muutaman sadan tuhannen ja usean miljoonan euron välillä.

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 merkityksellämmäksi 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 riskianalyyysijärjestelmien käyttöönottoa ja operatiivista käyttöä, sillä dataa ei pystytä enää käsittelemään vain ihmisvoimin. Lisäksi riskianalyyysijärjestelmissä 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 biometristä tunnistamista varten.

Valtioneuvoston 16.4.2020 vahvistamassa kehyspääatöksessä vuosille 2021 – 2024 rikostorjunnan toimintaedellytysten varmistamiseen digitaalisessa toimintaympäristössä on myönnetty 1,8 m€:n vuotuinen määräraha, joka on mukana talousarvioesityksessä vuodelle 2021. Näillä määrärahoilla kyetään hankkimaan osaavia asiantuntijoita ja tekemään ict- ja välineinvestointeja, jotka kumpikin ovat edellytyksiä menestyksekkäälle ja tuloksekkaille toiminnalle digitaalisessa toimintaympäristössä.

Lisäksi 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 mittalaittekantaan 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.

Kehysesityksessään vuosille 2022 – 2025 Tulli esitti rahoitusta alla nimettyihin kohteisiin. Tulli pyrkii myös hyödyntämään mahdollista EU-rahoitusta.

	2022	2023	2024	2025
Reaaliaikainen poikkeavuuksien tunnistaminen	800 000	600 000	600 000	400 000
LIPRE-järjestelmän uudistaminen	1 935 000	2 465 000	1 435 000	635 000
Biometrinen tunnistaminen				
Läpivalaisukuvien tallennus ja tulkinta				
Koneoppimiseen perustuva kuvantunnistus				
CaaS-ratkaisut				
Yhteensä	2 735 000	3 065 000	2 035 000	1 035 000

Laite	Käyttö	2022	2023	2024	Hankinta
ULPLC-HRMSMS	huumausaine-, torjunta-aine- ja tuntemattomien aineiden tutkimukset			450 000	korvaushankinta
NGS	DNA-tutkimukset		100 000		uudishankinta
esikäsittely-robotti	huumausainetutkimukset	150 000			uudishankinta
esikäsittely-robotti	elintarvike- ja kulutustavaratutkimukset		150 000		uudishankinta
NMR	Elintarvikepetosten sekä huumausaineiden rakenneanalytiikka		1 200 000	80 000	uudishankinta
LIMS	laboratoriotoiminnan toiminnan ohjausjärjestelmä	800 000	800 000	400 000	korvaushankinta
Yhteensä		950 000	2 250 000	930 000	