

TULLIN TOIMINTA- JA TALOUSSUUNNITELMA
VUOSILLE 2006 - 2009



7.12.2004

1. ALUKSI

Tullin toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2006 - 2009 on laadittu valtiovarainministeriön määräyksen VM 17/01/2004 22.10.2004 mukaisesti. Toiminta- ja taloussuunnitelma on jäsennetty siten, että ensin on esitetty ennakoitua muutokset toimintaympäristössä. Sen jälkeen on esitetty Tullin strategiset linjaukset ja strateginen tavoitetila suunnittelukauden lopulla samoin kuin yleiset yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet. Sitten on esitetty perussuunnitelma ja sen jälkeen kehityssuunnitelma ja kehusehdotus. Liitteinä on esitetty talousarviokehyslaskelmat.

2. TULLIN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET

Suomen talous on kasvanut kuluvan vuoden alussa ennakkotietoja nopeammin ja myös investoinnit näyttävät käynnistyneen parin vuoden supistumisen jälkeen. Vienti on päässyt osalliseksi kansainvälisen kasvun vahvasta imusta ja teollisuuden tuotanto-odotuksen ovat kohentuneet kuluvan vuoden aikana. Kokonaistuotannon kasvu yltäne 3,2 prosenttiin. Ensi vuonna talouskasvun odotetaan hieman hidastuvan, sillä tämänvuotinen poikkeuksellisen vahva kotitalouksien ostovoiman kasvu hidastuu ja yksityisen kulutuksen lisäys jäänee viime vuosiin nähden vaatimattomaksi. (VM suhdannekatsaus 4/2004).

Maailmankaupan vilkastuminen alkoi kesällä näkyä ja tavaraviennin arvo kasvoi kesäkuukausina kymmeneksen. Yritysten suhdannenäkymät ovat myös syksyllä pysyneet valoisina mutta ne viittaavat jo nopeimman kasvuvaiheen tasaantumiseen. Viennin määrä kasvaa tänä vuonna kaikkiaan yli 3% ja vaikka ensi vuonna viennin kasvu alkaa hidastua, vuositasolla kasvu silti yltää 4 prosenttiin. Tuonnin määrän arvioidaan kasvavan tänä vuonna 2% ja ensi vuonna 2,7% raaka-aineiden ja tuotantohyödykkeiden tuonnin määrän lisääntymisen myötä huolimatta ennakoitusta kulutustavaroiden kasvun hiipumisesta (VM suhdannekatsaus 4/2004).

Viimeaikaisten talousennusteiden pohjalta on arvioitavissa, että suunnittelukauden alkaessa maailmankaupan vahva kehitys on tasaantunut. Kuluvana vuonna maailmantuotannon ja -kaupan uskotaan yltävän viiden ja kahdeksan prosentin kasvuihin, mutta ensi vuoden näkymät ovat muuttuneet epävarmemmiksi, sillä niitä varjostavat Yhdysvaltain vajeet, ehkä pitkäänkin korkea öljyn hinta ja ylikuumenemisen uhka Kiinassa. Epävarmuuden lisääntyminen näkyy myös kuluttajien ja yritysten odotuksissa ja pörssikurssien heilahteluna. Euroalueella kasvu niinkään nopeutui vuoden alkupuoliskolla mutta kysyntä ja etenkin investoinnit ovat kehittyneet toivottua heikommin ja kasvu onkin perustunut pääosin vientiin. Kuluttajien käyttäytymisessä on jäsenmaittain eroa, mutta muutamaa poikkeusta lukuunottamatta matalat korotkaan eivät ole kannustaneet lisäämään yksityistä kulutusta. Koko 25 maan unioini päässee hieman korkeampiin kasvulukuihin. (VM suhdannekatsaus 4/2004).

Tullin tullaustilastoissa on näkyvissä selviä muutoksia verrattuna aikaisempaan vuoteen johtuen pääosin toukokuussa 2004 tapahtuneesta EU:n laajenemisesta. Kun vertailuajankohtana käytetään kesä- ja lokakuun välistä ajanjaksoa vuosilta 2004 ja 2003, kolmansien maiden tullausten muutokset ovat seuraavat: Vientitullausten määrä on laskenut 25,2%, vientitullauksen nimikerivien määrä on laskenut 41,2%, tuontitullausten määrä on laskenut 18,1% ja tuontitullausten nimikemäärä on laskenut 20,6%. Samalla aikavälillä sisäkaupan osalta viennin tilastoilmoitusten määrä on kasvanut 31,6%, viennin nimikerivien määrä on kasvanut 100,6%, tuonnin tilastoilmoitusten määrä on kasvanut 3,9% ja tuonnin nimikerivien määrä on kasvanut 6,4%.

EU:n laajenemisen volyymivaikutukset Tullille ovat olleet kutakuinkin odotettuja, tosin kolmansien maiden tuontivolyymit ovat laskeneet hieman ennakoitua vähemmän ja samoin passitusten määrä näyttäisi säilyvän kutakuinkin edellisvuoden tasolla. Tosin Itäisen tullipiirin osalta passitusten kasvuluvut ovat selvät samalla kun muualla on tapahtunut laskua, mitä selittää Venäjälle suuntautuvien kauttakulkukuljetusten määrän voimakkaan kasvun jatkuminen. Venäjän ulkomaankaupan kehityksen ennakoitua olevan nopeaa myös tulevina vuosina ja Suomen maantieteellisestä sijainnista ja ulkomaankaupan toimijoiden ja yhteiskuntarakenteiden hyvästä tasosta johtuen Venäjän ulkomaankaupan kehittyminen tulee oletettavasti lisäämään Suomen ja Venäjän välistä suoraa

ulkomaankauppaa; sen sijaan Venäjälle menevien ja sieltä tulevien kauttakuluttavien kulkureitien muutoksiin EU:n laajentumisella voi olla tässä vaiheessa vaikeasti ennakoitava vaikutus, vaikkakin ulkomaankaupan toimijoiden infrastruktuuri-investoinnit ilmentävät uskoa Suomen kautta tapahtuvan kauttakulun edelleen kehittymiseen.

Fiskaalisella tehtäväalueella vuoden 2004 alusta poistuneet matkustajatuomisten siirtymäsäännökset ja Baltian maiden keväällä 2004 toteutunut EU-jäsenyys muuttivat toimintaympäristöä huomattavasti. Ennakoitu alkoholin ja tupakkatuotteiden tulva jäi kuitenkin huomattavasti pelättyä pienemmäksi, mikä nähtävästi johtui pitkälti alkoholituotteiden valmisteverotason laskemisesta maaliskuun 2004 alusta. Vuoden 2005 alusta alkaa ns. päästökauppa, joka kuitenkin vaikuttaa energiaverotukseen vain välillisesti. Autoverotuksen osalta muuttuneen autoverolain lisäämät sekä uusien että käytettyjen autojen tuontimäärät säilyivät kuluvanakin vuonna edellisvuoden tasolla ja niistä jälkimmäinen on aiheuttanut autoverotuksen sitomien resurssien määrän kasvua. Vaiheittain suunnittelukauden alussa käyttöön otettava moottoriajoneuvojen uusi verotusjärjestelmä (MOVE) helpottanee kuitenkin autoverotuksen toimittamista. Maailmankaupan vapautumisneuvottelujen vaikutuksia tullienkanton on tässä vaiheessa melko mahdotonta ennakoita, mutta jos neuvotteluissa saavutetaan tuloksia, ne vaikuttanevat ulkomaankauppaan vasta suunnittelukauden loppupuolella.

Laillisen **ulkomaankaupan sujuvuuden edistämisen** tehtäväalueella jo osin ennen suunnittelukautta käyttöön tulleet ja jatkossa käyttöön tulevat uudet tulliselvityksen tietojärjestelmät ja asiakashallinnan kehittäminen vaikuttavat tulliselvityksen toimintamalleihin merkittävästi osana yleisempääkin sähköisen asioinnin kehittämissuunnitelmia. Toisaalta tietojärjestelmät helpottavat asiakkaiden ja Tullin välistä asiointia ja samalla parantavat Tullin mahdollisuuksia hallita asiakkaitaan ja heidän tavaravirtaansa nykyistä paremmin. Toisaalta on ennakoitavissa, että uusien tietojärjestelmien mahdollistama toimintamallien sujuvoittaminen ja etenkin sähköisen asioinnin lisääntyminen aiheuttaa muutoksia Tullin tulliselvitystoiminnan rakenteisiin, missä suhteessa vaikutusta on ollut myös EU:n jo tapahtuneella laajenemisella.

Yhteiskunnan suojaamistehtävän alueella tavaroiden ja ihmisten aikaisempaa vapaampi liikkuminen EU:n sisällä saattaa johtaa siihen, että järjestäytynyt rikollisuus käyttää hyväkseen maiden välisiä laillisia tavaravirtoja ja soluttautuu lailliseen yritystoimintaan. Tämän vuoksi huumausaineiden, alkoholin, tupakan ja muiden korkeasti verotettujen tuotteiden salakuljetus sekä siihen liittyvä rahanpesu ja tuoteväärrennökset tullevat lisääntymään merkittävästi EU:n laajentumisen tapahduttua; uhkana ovat myös doping- ja lääkeaineet sekä terrorismi, aseet, radioaktiiviset aineet, varastetut ajoneuvot ja lapsiporno. Lisäksi voidaan arvioida, että EU:n laajentumisen myötä laittomat tavaravirrat pääsevät EU-alueelle ja Suomeen entistä helpommin EU:n uusien ulkorajojen kautta. Samanaikaisesti mahdollisuudet puuttua laittomiin tavaravirtoihin ovat muuttuneet, sillä niihin kohdistuvan rikostorjunnan tulee perustua kerättyihin ennakkotietoihin, mikä onkin johtanut toimintamallien päivittämiseen.

Salakuljetuksen ja valmisteveron alaisten tuotteiden laittoman tuonnin osalta merkityksellisin on Viron jäsenyys, koska maidemme välinen liikenne on ollut viime vuosina tärkein huumausaineiden ja myös valmisteveronalaisten tavaroiden salakuljetusreitti eikä liikenteen muuttuminen sisäliikenteeksi ainakaan vähennä tätä laitonta toimintaa.

Suomen sekä muiden EU-maiden ja Venäjän välinen kauppa ja liikenne tulevat määrällisesti kasvamaan ja osana tätä kehitystä EU ja Venäjä pyrkivät harmonisoimaan ja nopeuttamaan Venäjälle suuntautuvien kuljetusten rajanylityspaikalla ja määräpaikassa tapahtuvia tulliselvityksiä. Vaarana on, että järjestäytynyt rikollisuus käyttää uutta tilaisuutta hyväkseen soluttautumalla EU:n ja Venäjän välisen kaupan rakenteisiin ja käyttämällä laillisen yritystoiminnan liikennevirtoja salakuljetukseen.

3. TULLIN STRATEGISET LINJAUKSET

3.1 Tullin toiminta-ajatus ja strategiat

Tullin toiminta-ajatus

Suomen Tulli on palvelu- ja lainvalvontaorganisaatio, joka:

1. Turvaa sisämarkkinoiden häiriöttömän toiminnan sekä kantaa toimialaansa kuuluvat verot, maksut ja tullit,
2. Edistää laillisen ulkomaankaupan sujuvuutta ja varmistaa säännösten noudattamisen,
3. Suojaa yhteiskuntaa torjumalla huumaus- ja muiden vaarallisten aineiden salakuljetusta sekä talousrikollisuutta.

Suomen Tulli on osa Euroopan Unionin tullijärjestelmää ja se toimii yhteistyössä elinkeinoelämän sekä kotimaisten ja ulkomaisten viranomaisten kanssa.

Tullin toiminta-ajatuksesta johdetut perusstrategiat

Strategioilla määritellään Tullin pitkän tähtäimen tavoitteet samoin kuin miten niihin päästään. Tullin perusstrategiat ovat seuraavat:

Asiakasstrategia määrittää, miten Tullissa kehitetään asiakaslähtöistä toimintatapaa. Tavoitteena on helpottaa ja nopeuttaa tulliasiointia sekä kehittää ja tehostaa asiakasyhteistyötä, varmistaa toimintojen oikeellisuus ja yhdenmukaisuus ja tarjota asiakkaiden tarpeiden mukaista oikea-aikaista, kustannustehokasta ja hyvää palvelua.

Asiakaslähtöisten toimintatapojen kehittäminen edellyttää asiakkaan tarpeiden tarkempaa määrittelyä sekä tarpeita vastaavien palvelupakettien rakentamista. Asiakkaiden tarpeiden määrittely puolestaan edellyttää niiden prosessien ymmärtämistä, joihin Tulli kytkeytyy. Tarkoituksena on syventää yhteistyötä keskeisten asiakkaiden kanssa kohti kumppanuus-asiakkuutta, joka hyödyttää molempia osapuolia, mikä edellyttää Tullin ja asiakkaan keskinäistä tehtävänjakoa, kuten esimerkiksi sitoutumista sopimusjärjestelyihin, joilla tähdätään oikeellisuuden varmistamiseen ja rikollisuuden torjuntaan. Myös muiden asiakasryhmien - avainasiakkaiden, joilla on vakiintunut asiakassuhde ja palvelutarve, ja pienasiakkaiden, joilla on lähinnä satunnaisia palvelutarpeita ja jotka ovat usein tuntemattomia Tullille - asiointia on tarkoitus helpottaa mm. kehittämällä sähköisiä toimintamalleja; kaikkien asiakasryhmien osalta varmistetaan samalla hyvä tullivarmuus.

Asiakasstrategiaa toteutetaan käytännössä asiakashallinnan avulla. Sillä tarkoitetaan niiden toimenpiteiden ja keinojen kokonaisuutta, joilla asiakkaan tulliasioinnin sujuvuutta ja oikeellisuutta hallitaan. Asiakashallinnan osa-alueita ovat asiakasryhmittely, palvelujen tuotteistaminen, palveluprosessit sekä asiakastietojen ja laadun hallinta.

Valvontastrategiaan tukeutuen kehitetään toimia kohderyhmien toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi ja tullirikollisuuden torjumiseksi. Tavoitteena on varmistaa tehokas perusvalvonta mutta siirtää samalla valvonnan painopistettä rajat ylittävän vakavan rikollisuuden torjuntaan.

Valvonnan päätoiminnot ovat tullirikostorjunta ja perusvalvonta, jotka ovat osin limittäisiä ja tukevat toisiaan. Tullirikostorjuntaan luetaan rikosten ennalta ehkäiseminen, paljastaminen ja selvittäminen. Perusvalvonnalla tarkoitetaan tullivalvontatoimenpiteitä, joita tehdään ennen tavaran siirtämistä tullimenettelyyn, sekä muita valvontatehtäviä, jotka on määrätty tulliviranomaisten tehtäväksi.

Tullirikostorjunta lähtee tekijäkeskeisestä toimintamallista kohteenaan rikolliset ja niiden muodostamat organisaatiot. Tekijälähtöinen rikostorjunta nojautuu sekä maalitoimintaan että muuhunkin tekijälähtöiseen toimintaan ja rikoshyödyn jäljittämällä sekä poisottamisella tulee olemaan nykyistä

suurempi merkitys: Tullirikostorjunnan perustavoitteen mukaista on, että tullirikoksiin syyllistyvät saadaan paljastettua ja rikosorganisaatiot lopetettua.

Perusvalvonta on liikennevirtoihin kohdistettavaa toimintaa, kuten matkustaja- ja liikennevalvontaa, ja perusvalvontaa suoritetaan kaikkialla siellä missä on tulliselvitystoimenpiteitäkin. Perusvalvonta on keihään kärki, jolla on tullirikoksia ehkäisevä ja paljastava luonne.

Resurssistrategia määrittää henkilöstön tieto- ja muun välineistön kehittämisen tarpeet ja painopisteet. Tavoitteena on tukea Tullin toiminnan laadun parantamista ja taloudellisuuden kehittämistä ja turvata tehtävien edellyttämä henkilöstömäärä ja korkeatasoinen ammattitaito sekä kehittyneen tieto- ja muun tekniikan hyväksikäyttö.

Perusstrategiat nivoutuvat Tullin päätehtäviin siten, että ulkomaankaupan sujuvuuden edistämisen tehtäväalueella painottuu keskeisimpänä asiakasstrategia, yhteiskunnan suojaamisen tehtäväalueella painottuu keskeisimpänä valvontastrategia ja fiskaalisella tehtäväalueella sekä asiakas- että valvontastrategia ohjaavat keskeisesti toimintaa luonnollisesti siihen rakentuen, mitä EU-tasoinen ja kansallinen tulli- ja verolainsäädäntö säättävät. Resurssistrategia yhdistyy asiakas- ja valvontastrategiaan luomalla puitteet, joissa päätehtävien suorittaminen voidaan toteuttaa.

3.2 Strateginen tavoitetila suunnittelukauden lopulla

- Suomen Tulli on merkittävä toimija laajentuneessa EU:ssa ja myös keskeinen tekijä EU:n ja Venäjän taloudellisen yhteistyön edellytysten luomisessa.
- Tulli turvaa yritysten ulkomaankaupan sujuvuuden kumppanuuteen perustuvalla asiakasyhteistyöllä ja tukeutumalla sähköiseen tiedonsiirtoon logistisen toimintaketjun hallinnassa.
- Tulli huolehtii tehokkaasti ja oikein EU:n kauppapolitiikan ja kansallisen tavaraverotuksen täytäntöönpanosta.
- Tulli takaa tuloksellisen rikostorjunnan tehokkailla valvontamenetelmillä, nykyaikaisilla teknillisillä apuvälineillä sekä toimintojen kohdistamista tukevilla tietojärjestelmillä.
- Tulli on kilpailukykyinen työnantaja, jonka motivoitunut ja ammattitaitoinen henkilöstö suorittaa tehtävänsä kustannustehokkaasti ja laadukkaasti.

3.3 Tullin keskeisimmät näköpiirissä olevat kehityshankkeet suunnittelukaudella

Keskeisimmät Tullin kehityshankkeet suunnittelukaudella ovat seuraavat:

Tullin toimintaprosessien ja rakenteiden sopeuttaminen EU:n laajenemisen aiheuttamiin vaikutuksiin ja erityisesti Baltian maiden ja Puolan EU-jäsenyyden tuomiin muutoksiin sekä tulliselvityksen että yhteiskunnan suojaamisen tehtäväalueella.

Tulliyhteistyön kehittäminen Venäjän kanssa lähivuosina siten, että laillisen ulkomaankaupan sujuvuus turvataan Venäjällä sekä raja- että määrätullissa. Tämä tapahtuu pääasiassa bilateraalisisissa ja EU-tason yhteistyöhankkeissa, jotka koskevat mm. liikenteen sujuvuutta ja yksinkertaistettujen ja elektronisten tulliselvitysmenettelyjen käyttöä, ulkomaisia investointeja edistäviä sujuvia jalostusmenettelyjä, puukauppaa, tullikoulutusta, rikostorjuntayhteistyötä ja rajainfrastruktuurin parantamista.

Tullin toiminnan kehittäminen siten, että Tullin sidosryhmien on mahdollista hyödyntää Tullin palveluita sähköisen asioinnin keinoin. Tämä tapahtuu sekä tietojärjestelmien että toimintaprosessien kehittämisen, yhteistyökumppaneiden kanssa tapahtuvan verkottumisen ja tullilaitoksen sisäisten ja ulkoisten tietojen hyödyntämisen sekä asiakashallinnan ja riskianalyysin kehittämisen kautta. Merkittäviä tietojärjestelmähankkeita on vireillä tulliselvityksen ja -verotuksen, valmisteverotuksen, autoverotuksen, tullirikostorjunnan ja tukitoimintojen tehtäväalueilla ja kaikilla niillä on vaikutus Tullin sisäisiin sekä Tullin ja sen sidosryhmien välisiin toimintatapoihin.

Osallistuminen valtiovarainministeriön tuottavuusohjelmaan, jonka tarkoituksena on järjestää hallinnonalan toiminta tavalla, joka mahdollistaa suunnitellun ja todennettavissa olevan tuottavuuden kasvun ja tuottavuushyötyjen kohdentamisen.

Kaikkia edellä luetellut hankkeet nivoutuvat yhteen modernin informaatioteknologian tuomien mahdollisuuksien hyödyntämisen kanssa, millä pyritään huolehtimaan siitä, että tullilaitos kykenee vastaamaan eri sidosryhmiensä asettamiin haasteisiin tehokkaasti ja asetetut vaatimukset täyttävällä tavalla.

3.4. Tullin yleiset yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet suunnittelukaudella

Tulli esittää, että Tullin yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet liittyvät seuraaviin osa-alueisiin ja että tulevaisuudessa vuotuisissa tulossopimusprosesseissa sovitaan niistä tarkemmin samoin kuin tavoite-tasoistakin:

- Tulli on luonut sähköiseen asiointiin perustuvan toimintamallin ja sitä tukevan teknologian, joka
 - on pienentänyt asiakkaille tulliselvityksestä aiheutuvia kustannuksia
 - tuottaa Suomen valtiolle todennettavissa olevia tuottavuushyötyjä
 - mahdollistaa muiden kuin asiakasrajapinnassa tapahtuvien tehtävien suorittamisen keskitetyksi tai hajautetusti asiakkaiden tarpeiden ja Suomen valtiokonsernin tavoitteiden mukaisesti.
- Tullin kumppanuusasiakkaiden ja avainasiakkaiden asiakastytyväisyys on todennetusti hyvä ja kehityssuunta on positiivinen.
- Tullirikosten selvittämisaste, takaisin saatu rikoshyöty ja rikostorjunnan vaikuttavuus, jota seurataan PTR-viranomaisten yhdessä sopimalla tavalla, ovat kehittyneet positiivisesti ja ovat hyvää tasoa suhteutettuna muihin PTR-viranomaisiin.
- Tulli osallistuu valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisesti valvonnallisin keinoin rajaturvallisuuden sekä tullivarmuuden tason ylläpitämiseen että rajaliikenteen sujuvuuden nopeuttamiseen.
- Tullin henkilökunnan työtyytyväisyys, henkilöstörakenne ja osaamisen taso ovat todennetusti hyvällä tasolla.
- Tulli on toteuttanut valtiovarainministeriön tuottavuusohjelman asettamat tuottavuustavoitteet siten kuin ne hankkeen edetessä tulevat täsmentymään ja niistä koituva hyöty on kohdennettu sovittavalla tavalla.

4. PERUSSUUNNITELMA

4.1. Tullin toimintamallien sopeuttaminen toimintaympäristön vaatimuksiin

4.1.1 Tulliselvitys ja verotus

EU:n laajentuminen ja erityisesti Baltian maiden kuuluminen tähän joukkoon on merkinnyt tulliselvitystehtävien uudelleenarviointia. Toteumalukujen perusteella kolmansien maiden tuontitullauksista on poistunut noin viidesosa ja vientitullauksista neljännes ja ne ovat muuttuneet sisäkaupaksi, mutta kuitenkin merkittävä osa näistä toimituksista lisää valmisteverotuksen tehtäviä ja ne kaikki kuuluvat sisäkaupan tilastoinnin piiriin.

EU:n laajentumisen seurauksena EU:n tulliyhteistyö syvenee, mikä merkitsee ohjaavan normiston tarpeen ja valvonnan merkityksen kasvua, jossa tietotekniikan ja kehittyneen teknologian merkitys korostuu edelleen; tarve toimintojen harmonisointiin on olennainen kehitystä eteenpäinvievä voima. EU:ssa onkin vireillä useita tulliselvitykseen liittyviä ja suunnittelukaudella toteutettavia

tietojärjestelmäprojekteja, joilla tähdätään tulliselvityksen oikeuden ja varmuuden parantamiseen EU-alueella ja joihin Suomikin on sitoutunut komission työryhmissä.

Osana asiakasstrategisia valintojaan Tullin on harkittava palvelujen saatavuuden ja sisällön kehittämistä sekä sähköisten palveluiden luomista kustannustehokkuuden kasvattamiseksi. Tulli-ilmoitusten tietosisältö tulee samanlaistumaan ja menettelysäännökset yksinkertaistumaan. Osin tämän kehityksen ja osin tietojärjestelmien tuomien mahdollisuuksien avulla asiakkaiden tarvetta asioida fyysisesti Tullissa pyritään vähentämään ja tuonnin ohella myös viennin, kauttakulun ja valmisteverotuksen valvonta tehostuvat. Pyrkimyksenä on luoda toimintamalli ja sen mahdollistava teknologia, joka tukee muiden kuin välittömien asiakaspalvelutehtävien suorittamista haluttuina ajankohtina ja halutuissa sijaintipaikoissa.

Tullin asiakaskunta on muotoutunut ja muotoutuu edelleen sekä logistiikan toiminnoiltaan että volyymiltaan erilaisiin ryhmiin, joilla on myös asiakkaina erilaisia tarpeita ja odotuksia Tullin suuntaan. Merkittävä kehityssuunta ja samalla strateginen valinta on keskeisten asiakkaiden ja Tullin yhteistyön syventäminen kumppanuudeksi, joka hyödyntää molempia osapuolia. Osana asiakasstrategiaansa Tullin on huolehdittava siitä, että eri asiakasryhmien tarpeista huolehditaan koko maassa yhdenmukaisesti. Asiakkaiden ryhmittelyssä ja eri ryhmille tarjottavien palvelujen kehittämisessä hyödynnetään tietopohjaa asiakastaustoista mahdollisten riskien tunnistamiseksi.

Valmisteverotuksen osalta Suomen liittymissopimuksessaan saama oikeus rajoittaa toisista jäsenvaltioista tapahtuvaa alkoholin ja savukkeiden matkustajatuontia päättyi vuoden 2003 loppuessa. Savukkeiden tuonti uusista jäsenvaltioista säilyy sitä vastoin rajoitusten alaisena siihen saakka, kunnes kyseiset valtiot nostavat tupakkaveronsa yhteisölaainsäädännön edellyttämälle minimitasolle, minkä on tapahduttava - valtiosta riippuen - pääsääntöisesti viimeistään vuoden 2008 tai 2009 loppuun mennessä. Tämän muutos yhdessä Baltian maiden ja ennen kaikkea Viron EU-jäsenyyden kanssa aiheuttikin alkoholijuomien valmisteverotason laskemisen talvella 2004, mikä nähtävästi esti Virosta Suomeen tapahtuvan viinarallin ainakin näillä näkymin. Haasteena Tullille on valmisteverotukseen liittyvän rikollisuuden torjunta: Valmisteverotuksen alaisten tuotteiden siirtojärjestelmän avulla voidaan seurata valmisteverotuksen piiriin kuuluvien tuotteiden kulkua ja ehkäistä petollista toimintaa.

Autoverolakia (1482/1994) muutettiin vuonna 2003 lailla 266/2003. Keskeinen osa lainmuutosta on verotusarvon muutos, joka on muuttanut käytetyn ajoneuvon verotuksen aiempaa monivaiheisemmaksi ja siten työläämmäksi. Lainmuutosta hyväksyessään eduskunta edellytti, että hallitus valmistelee muutto-, museo- ja harrasteajoneuvoja koskevan esityksen mahdollisimman pian. Tullihallitus osallistuu valmistelutyöhön tarvittaessa. Autoverotuksen muutos on kasvattanut voimakkaasti sekä uusien että käytettyjen autojen tuontia vuonna 2003 ja tuontimäärät ovat säilyneet kutakuinkin samalla tasolla myös kuluvana vuonna; käytettyjen autojen tuontimäärien ennakoidaan tasaantuvan nykyistä pienemmälle tasolle kysyntäpiikin taittumisen vuoksi lähitulevaisuudessa. Tullin kannalta katsoen muuttunut autoverolaki aiheutti resurssiongelman, jota on hoidettu lisäbudjettimenettelyn kautta.

4.1.2 Valvonta

Tullin omien uhkakuva-analyysien, PTR-yhteistyönä syntyneiden analyysien samoin kuin EU:n puitteissa (Europol) tehtyjen selvitysten perusteella on tiedossa, että Suomeen suuntautuvaa järjestäytyntä rikollisuutta johdetaan virolaisten ja Viron venäläisten rikollisryhmien toimesta. Tullin osalta uhkana on tavaroiden ja ihmisten aikaisempaa vapaampi liikkuminen EU:n sisällä, mikä johtaa siihen, että järjestäytyntä rikollisuus käyttää hyväkseen maiden välisiä laillisia tavaravirtoja ja soluttautuu lailliseen yritystoimintaan. Erityisen uhan muodostavat huumausaineiden, alkoholin, tupakan ja muiden korkeasti verotettavien tuotteiden sekä doping- ja lääkeaineiden salakuljetus samoin kuin salakuljetukseen liittyvä rahanpesu ja tuotevääreännökset. Lisäksi merkittäviä uhkia ovat terrorismi, aseet, radioaktiiviset aineet, varastetut ajoneuvot ja lapsiporno. On myös pelättävissä, että EU:n laajentumisen myötä laittomat tavaravirrat pääsevät EU-alueelle ja Suomeen entistä helpommin EU:n uusien ulkorajojen kautta. Tullin toimintaympäristö ja siinä tapahtuvat muutokset

edellyttävät, että järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa suoritetaan ulko- ja sisärajojen lisäksi myös sisämaassa. EU:n laajentumiseen liittyvien uhkakuvien perusteella on välttämätöntä, että Tullilla on riittävät valmiudet rikostorjuntaan kaikilla edellä mainituilla alueilla.

Muun kuin järjestäytyneen rikollisuuden osalta suurin muutos tapahtui matkustajaliikenteen tuomisten valvonnan järjestämisessä määrällisten tuontirajoitusten poistuessa. Kansainvälisten kokemusten perusteella on todennäköistä, että matkustajat tulevat hyödyntämään uutta tilannetta ja tuovat mukanaan alkoholi- ja tupakkatuotteita myös kaupallisiin tarkoituksiin. Tullilla on jo tälläkin hetkellä valtuudet suorittaa tarkastuksia sisärajoilla perustellusta syystä. Tilanne ei siis lähtökohtaisesti ole tältä osin muuttunut. Tästä huolimatta on edellä kuvattuun muutokseen liittyen tehty tullilakiin ja valmisteverolakiin tarkennuksia, jotka turvaavat valvonnan suorittamisen.

Tullilaitoksen (tullilaboratorion) rooli elintarvike-, kulutustavara- ja ympäristösuojelutehtävissä on merkittävä. Valmius sisärajavaivontaan on säilynyt EU:n laajentuessa myös edellä mainituissa tehtävissä: Sisärajoillakin tarvitaan yhteiskunnan suojaamistoimenpiteitä mm. suu- ja sorkkatauti-epidemian aikana sekä kasvinsuojelullisista syistä.

Kaksi toimintokokonaisuutta - tullirikostorjunnan ja perusvalvonnan - käsittävän **valvontastrategian** avulla pyritään vastaamaan tuleviin haasteisiin yhteiskunnan suojaamistehtävän alueella. Perusvalvonta on liikennevirtoihin kohdistettavaa toimintaa kuten matkustaja- ja liikennevalvonta: Perusvalvonnalla tarkoitetaan niitä tullilainsäädännön mukaisia valvontatoimenpiteitä, jotka edeltävät tavaravaran siirtämistä tullimenettelyjen piiriin sekä niitä non-fiskaalisia valvontatehtäviä, joita lainsäädännössä on tulliviranomaisen tehtäväksi määrätty. Perusvalvonnan tärkeimmät tehtävät ovat luonteeltaan tullimenettelyjä tukevia, täydentäviä ja varmistavia ja ne liittyvät tavaroiden tuloon tullialueelle ja lähtöön tullialueelta sekä tavaravaran esittämisvaiheeseen Tullille. Rikostorjunta puolestaan lähtee tekijäkeskeisestä toimintamallista - sen kohteena ovat rikolliset ja näiden muodostamat organisaatiot ja sen päämääränä on rikollisen toiminnan paljastaminen ja selvittäminen, ei yksittäisten tekojen selvittäminen. Rikostorjunnan (entinen tiedustelu, rikosvalvonta ja tutkinta) henkilöstöllä on erikoiskoulutus, joka poikkeaa monelta osin perusvalvontahenkilökunnan koulutuksesta. Teknisiä apuvälineitä käytetään eri tarkoituksessa kuin perusvalvonnassa ja niiden käyttöä määrittelee myös osaltaan esitutkintalainsäädännöstä johdettavat toimivaltuudet eikä pelkästään tullilaki. Perusvalvonnan keskittyessä selkeästi rajatoimipaikoille rikostorjunta tapahtuu siellä, missä rikolliset toimivat eli koko maan alueella.

EU:n laajentumisen myötä Suomen ja Viron välille on muodostunut sisäraja, jonka valvonta ei enää perustu pistokokeisiin, mikä rajoittaa perusvalvonnan toimintamahdollisuuksia. Tämän johdosta tullivalvonnassa on painopistettä siirretty rikostorjunnan puolelle kuten tehtiin Suomen liittyttyä EU:in vuonna 1995. Tekijälähtöinen rikostorjunta tulee jatkossakin nojautumaan sekä maalitoimintaan että muuhun tekijälähtöiseen toimintaan, ja rikoshyödyn jäljittämisen lisäksi poissaamisella tulee olemaan nykyistä suurempi merkitys.

4.1.3 EU:n laajentumisen aiheuttamien resurssivaikutusten kohdentaminen

Kolmansien maiden tuontitullausten määrä on laskenut EU:n laajentumisen jälkeisinä kuukausina noin viidenneksen ja vientitullausten määrä noin neljänneksen. Näiden volyymin mukaan todennettu vapautunut resurssimäärä vastaa noin 110 henkilön työpanosta. Samanaikaisesti tullivalvonnassa on syntynyt tarve sekä lisähenkilöstölle että kehittyneille teknisille apuvälineille. Alueellisesti katsoen tullausten väheneminen on keskittynyt olennaisesti Eteläisen ja Läntisen tullipiirien alueille kun taas Itäisen tullipiirin alueella on ollut tarve lisähenkilöstölle voimakkaasti kasvaneiden Venäjälle menevien ja sieltä tulevien tavara- ja henkilövirtojen ja toimipaikkajärjestelyjen myötä.

Kuluvana vuonna Tulli on siirtänyt tulliselvityksestä vapautuvia resursseja ennen kaikkea tullivalvontaan ja alueellisesti katsottuna Eteläisestä ja Läntisestä tullipiiristä Itärajalle. Eteläisestä ja Läntisestä tullipiiristä tehtävä ja Itäisen tullipiirin hyväksi koituva vähennys on jaettu vuosille 2004 - 2006, jotta muutos kyettäisiin hoitamaan henkilöpoliittisesti järkevin menettelytavooin. Siirtymisessä tulliselvitystehtävistä lähinnä yhteiskunnan suojaamistehtäviin noudatetaan aikataulua 2004 - 2005.

Tullivalvonnan ja tullirikostorjunnan tehtäviin siirtyvän henkilöstön osalta Tulli on joutunut ja joutuu panostamaan vahvasti koulutukseen, koska tulliselvitystehtävissä toimineiden henkilöiden osaa-misalue ei joka tapauksessa käsitä niitä valmiuksia, joita etenkin tullirikostorjunnan tehtävien me-nestykseks hoitaminen edellyttää. Siirtymäsuunnitelma on tehty yksilötasolla, millä pyritään var-mistamaan sekä yksittäisten virkamiesten osaamisen taso että kuhunkin tehtävään siirtyvän henkilön sopivuus nimenomaan siihen tehtävään.

4.1.4. Valtiovarainministeriön tuottavuusohjelma

Valtiovarainministeriön TTS-ohjeessa vuosille 2006 - 2009 hallinnonalan virastot ja laitokset on velvoitettu kiinnittämään huomiota tuottavuustavoitteiden täsmentämiseen ja kytkemään tuottavuus-tavoitteet sekä perustoimintaan että hallinnollisiin, perustoimintaa tukeviin ratkaisuihin. Tuottavuus-ohjelmalla tavoitellaan merkittävää ja todennettavaa tuottavuuden parantamista, millä tarkoitetaan sekä välittömiä säästöiksi tähtääviä toimenpiteitä että uusia innovaatioita tuottavuuden parantami-seksi ja säästöjen aikaansaamiseksi pitkällä tähtäimellä. Hallinnolliseen infrastruktuuriin liittyvät hankkeet tulee jaotella talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämiseen, tietohallinnon kehittämiseen, toimitilojen kehittämiseen ja hankintatoimen kehittämiseen.

Tullin perustoiminnassa - ulkomaankaupan sujuvuuden, yhteiskunnan suojaamisen ja verotuksen tehtävälalueilla - on jo käynnistynyt toimintamallien automatisointi tukeutuen nykyaikaisen teknolo-gian tarjoamiin mahdollisuuksiin. Tulliselvityksessä ja verotuksessa suuntauksena on automatisoida keskeiset toiminnot ja samalla siirtää tehtäviä asiakkaiden suoritettavaksi siinä mitassa kuin se on toimintojen oikeuden ja varmuuden osalta järkevää, mikä tulee johtamaan toimintamallien muuttu-miseen entistä vähemmän henkilöresursseja kuluttavaksi sekä Tullin asiakkaiden että Tullin itsensä osalta.

Yhteiskunnan suojaamisen tehtävälalueella valvontateknologian kehittämisen avulla pyritään koh-dentamaan toimet entistä tarkemmin valittuihin kohteisiin. Näin toimien voidaan aikaansaada tuot-tavuushyötyä etulinjan toiminnoissa, mutta on mahdollista ellei peräti luultavaa, että onnistunut kohdentaminen johtaa entistä suurempaan määrään osumia, jotka työllistävät entistä enemmän li-sääntyvien tarkastusmäärien ja rikostutkintaan tulevien tapausten vuoksi.

Tullin perustoiminnassa tulee jo suunnittelukauden loppupuolella näkymään toimintamallien muut-tumisen vaikutukset: Tulliselvityksen ja verotuksen suorittavien tehtävien hoitamiseen tarvittavien henkilöresurssien määrä tulee parhaimmillaan vähenemään merkittävästi nykytasosta - tavoitetasot ja resurssien kohdentaminen sovittaneen tulevissa vuotuisissa tulossopimuksissa valtiovarainminis-teriön kanssa sitä mukaa kuin vaikutukset täsmentyvät. Sen sijaan yhteiskunnan suojaamisen tehtä-välalueella on vaikeampi arvioida henkilöresurssitarpeen kehitystä, koska valvontateknologian kehi-tys voi johtaa työmäärän kasvuun prosessin myöhemmissä vaiheissa.

On huomattava, että toiminnan tuottavuuden kasvun lisäksi resurssisäästöjen syntymiseen vaikuttaa myös toimintavolyymit: Tullin keskeiset volyymit tulevat maahan saapuvista ja maasta lähtevistä tavara- ja henkilövirroista eikä Tulli pysty niihin juuri vaikuttamaan. Siten volyymien muutos voi heilauttaa tarvittavaa resurssimäärää suuntaan tai toiseen huolimatta siitä, miten tuottavuus kehittyy.

Hallinnollisissa infrastruktuurihankkeissa Tulli on osallistunut valtiovarainministeriön asetta-miin projekteihin kuluvana vuonna ja etenee niissä valtiovarainministeriön linjausten mukaisesti. Taloushallinnon projekti lienee edistynyt niistä pisimmälle, sitä valmistellut työryhmä sai valmiiksi toteuttamissuunnitelmaehdotuksensa 1.12.2004. Toteuttamissuunnitelmassa ehdotetaan palvelukes-kuspohjaista lähestymistapaa, jossa hallinnon alan virastojen tilihallinnon tehtävät siirretään palve-lukeskukseen, minkä oletetaan tuottavan resurssisäästöjä sekä tehtävien keskittämisen, toiminta-mallien yhdenmukaistamisen että mittakaavaetujen kautta. Palvelukeskuspilotti aloittanee vuoden 2005 alussa Valtiokonttorin suojissa tuottaen alkuun Valtiokonttorin ja sen nykyisten asiakkaiden tilihallintopalvelut. Myöhemmin palvelukeskuksen toiminnan ehdotetaan siirtyvän Hämeenlinnaan sitä mukaa kuin se on mahdollista henkilöstönäkökulmasta. Palvelukeskus pystynee ottamaan uusia asiakkaita alkaen vuodesta 2006, mutta näyttäisi, että hallinnonalan isoimmat virastot voisivat liittyä

mukaan täysipainoisesti aikaisintaan 2007. Tulli käynnistää sisäisen selvitysprojektin palvelukeskuksesta vuoden 2005 alussa, mikäli työryhmän toteuttamissuunnitelma hyväksytään, ja tämän selvityksen tuloksena syntyy käsitys palvelukeskukseen liittymisen eduista ja haitoista sekä sen tuottamista mahdollisista tuottavuuseduista; tämänhetkinen karkea arvio palvelukeskukseen siirtyvien tehtävien henkilötyömäärästä Tullissa on korkeintaan 20 henkilötyövuotta.

Henkilöstöhallinnon osalta taloushallinnon tuottavuutta käsiteltyä työryhmä esitti, että siitä käynnistetään heti vuoden 2005 alussa oma työryhmänsä, jonka jäseninä ovat hallinnonalan virastojen henkilöstöhallinnon edustajat ja jonka tulee valmistella oma selvityksensä palvelukeskusmallin toteuttamisesta kesään 2005 mennessä.

Tietohallintoon liittyen Tullissa on menossa lukuisia määriä hankkeita, joista osa on lähtöisin EU-tasolta ja joihin on kansallisesti sitouduttu. Näiden hankkeiden kautta mahdollistetaan tuottavuuden kehittyminen Tullin päätoiminnoissa. Tietohallinnon oman kehittämisen alueella Tulli on hiljattain järjestänyt tietohallintoaan uudestaan tarkoituksena pystyä vastaamaan paremmin tietojärjestelmäprojektien vaatimuksiin ja työ jatkuu edelleen. Verrattuna muihin hallinnonalan virastoihin Tullin tietohallintomenojen taso on ollut selvästi alhaisempi - Tullissa taso tulee olemaan hieman yli 10% toimintamenoista vuonna 2004 kun hallinnonalan keskiarvo on lähes kaksinkertainen, joten Tullin tietohallintotoiminnan suhteellinen tuottavuus hallinnonalalla on huomattavan hyvä. Kehitysuunta onkin ollut viime vuosina se, että IT-tekniikan uusiutumisen myötä Tullikin on joutunut lisäämään panostustaan sekä tietohallintotehtävien henkilöresursseihin että laite- ja ohjelmistoinvestointeihin ja lisäpanostuksen tarve on edelleen olemassa: Pelkästään uusien tulossa olevien EU-tasoisten tulliselvitykseen liittyvien hankkeiden, joihin Suomikin on sitoutunut tai nähtävästi joutuu sitoutumaan, aiheuttama panostustarve olisi henkilötyön osalta arviolta noin 26 henkilötyövuotta jo ensi vuonna ja seuraavina vuosina nousisi vielä siitakin yli kymmenellä henkilötyövuodella. Samoin laiteinvestointien, IT-konsultointimenojen ja ohjelmistolisenssimenojen määrään kasvuun nykytasosta näyttää olevan vahvoja paineita. Tietohallinnossa Tullilla on siis selvä intressi osallistua valtiovarainministeriön tietohallinnon tuottavuusprojektiin aktiivisesti ja pyrkiä hyötymään sen kautta saatavista eduista. Tulli myös toimii näin.

Toimitilojen kohdalla Tulli on muista hallinnonalan virastoista poikkeava, sillä Tullilla on suuri määrä muitakin kuin toimistotiloja. Osin tästä johtuen Tullin keskimääräinen neliövuokra onkin selvästi hallinnonalan keskiarvoa alhaisempi. Lisäksi aluehallinnossa toimistotilat sijaitsevat usein kauempana keskustasta-alueesta johtuen rekkaliikenteen sujuvasta kulusta tullitoimipaikkoihin, mikä myös poikkeaa muista hallinnonalan virastoista. Havaintona on kuitenkin ollut, että raja-asemien rakentamiskustannukset ja sitä kautta vuokratasot pyrkivät nousemaan korkeiksi, joten sijainti taajamien ulkopuolella ei välttämättä ole merkinnyt alhaisia toimitilakustannuksia. Tulli pyrkii järjestämään toimitilansa siten, että ne sijaintinsa, kokonsa ja ominaisuuksien osalta täyttävät toiminnan asettamat vaatimukset ja samalla toteuttavat myös ne pinta-ala- ja kustannusnormit, jotka valtiovarainministeriö asettaa vaatimukseksi.

Hankintatoimessa Tullilla on hankintoja - valvontatehtävien hoitamiseen liittyvät laitehankinnat - joita muilla hallinnonalan virastoilla ei ole mutta myös paljon vastaavia hankintoja kuin muillakin hallinnonalalla. Hankintatoimen osalta tuottavuusprojektissa on tarkoituksena keskittää juoksevia hankintoja mahdollisimman paljon tapahtuvaksi Hansel Oy:n kautta, millä pyritään pienentämään hankintaprosessista aiheutuvia menoja, ja hankinnoissa, joissa kilpailutus on järkevää hoitaa hallinnonalan tai valtiokonsernin yhteiskilpailutuksena, tullaan toimimaan siten. Jo tällä hetkellä Tulli suorittaa hankintojaan Hansel Oy:n kautta suhteellisesti eniten valtiovarainministeriön hallinnonalalla.

4.2 Venäjän kauppa

4.2.1. Venäjän kaupan kehitys

Ennusteiden mukaan EU:n ja Venäjän taloudet tulevat integroitumaan nykyistä selvemmin lähivuosien kuluessa ja Venäjästä tulee suunnittelukaudella WTO:n jäsen. EU:n ja Venäjän välinen

kauppa ja liikenne tulevat määrällisesti kasvamaan, mikä voi luoda tarpeen lisätä kansainvälisten tulli- ja raja-asemien määrää myös Suomen itärajalla ja muuttaa aukioloaikoja ympärivuorokautiseksi nykyistä useammilla rajanylityspaikoilla. EU ja Venäjä pyrkivät harmonisoimaan ja nopeuttamaan Venäjälle suuntautuvien kuljetusten rajanylityspaikalla ja määräpaikassa tapahtuvia tulliselvityksiä.

Venäjä on tällä hetkellä Suomen kolmanneksi suurin kauppakumppani. Koko 90-luvun kauppavaihto on kasvanut ja kasvaa edelleen, vaikka transitoliikenne Suomen kautta Venäjälle onkin arvomääräisesti moninkertainen verrattuna Suomen vientiin Venäjälle. Suomen Tullin asiantuntemus ja pitkäaikainen ja toimiva yhteistyö sekä Venäjän Tullin että Venäjän -kauppaa harjoittavien yritysten kanssa muodostaa pohjan, jolle sujuvuuden edistäminen voidaan rakentaa ja johon on tarpeen edelleen panostaa. Pyrkimykset kehittää Venäjän kaupan välisiä menettelyjä bilateraalisisissa ja EU-tason yhteistyöhankkeissa ovat tärkeitä Tullille, Suomelle ja EU:lle.

Venäjän kaupan kehityksellä on olennaisia vaikutuksia myös yhteiskunnan suojaamisen tehtäväalueella. Vaarana on, että järjestäytynyt rikollisuus käyttää uutta tilaisuutta hyväkseen soluttautumalla EU:n ja Venäjän välisen kaupan rakenteisiin ja käyttämällä laillisen yritystoiminnan liikennevirtoja salakuljetukseen. Tullin haasteena on pyrkiä estämään tätä kehitystä käytettävissään olevin keinoin.

4.2.2. Rajanylityspaikkojen kehitys

Suomen ja Venäjän välisen rajan keskeisimmät rajanylityspaikat ovat Vaalimaa ja Nuijamaa, joista kumpikin on käynyt ahtaaksi kasvaneen liikenteen vuoksi. Nuijamaan osalta on käynnistetty uuden raja-aseman suunnittelu ja siihen liittyvät sopimukset Suomen ja Venäjän välillä on allekirjoitettu. Kumpikin projekteista viivästyi jonkin verran vuonna 2004 tapahtuneen kilpailutuksen jälkeen johdun ennakoitua selvästi kalliimmista urakkatarjouksista, joiden vuoksi tarjouskilpailu uusittiin. Tämänhetkisten suunnitelmien mukaan Nuijamaan uusi rajanylityspaikka voidaan ottaa käyttöön aikaisintaan syksyllä 2005. Vaalimaan rajanylityspaikan uudistus tapahtuu Nuijamaan valmistumisen jälkeen. Uudet asemat sujuvoittavat tulliselvitystä ja rajamuodollisuuksia sekä asiakkaiden että siellä toimivien viranomaisten kannalta verrattuna nykyisen pieneksi jääneiden ja osin myös infrastruktuuriltaan vanhentuneiden raja-asemien tuomaan jäykkyyteen; on tosin huomattava, että liikenteen sujuvuus edellyttää sekä Suomen että Venäjän viranomaisten panostusta toimintamallien kehittämiseen, yksin suomalaisten viranomaisten toimet eivät poista kaikkia vaikeuksia.

Toiveita aukioloaikojen jatkamiselle on esitetty erityisesti Niirala-Värtsilän, Imatra-Svetogorskin ja Kouvolan osalta. Niirala-Värtsilän osalta Tulli ja Rajavartiolaitos ovatkin saaneet resurssit ympärivuorokautiselle aukiololle. Toistaiseksi muihin toiveisiin on suhtauduttu varauksellisesti, koska suomalaisen elinkeinoelämän kannalta aukioloajan laajennuksille ei ole nähty olevan olennaista tarvetta. Kehitystä kuitenkin seurataan ja tarvittaessa siihen reagoidaan tilanteen vaatimalla tavalla ottaen huomioon Tullin taloudellinen liikkumavara.

Resurssimielessä rajanylityspaikkojen uudistaminen ja aukioloaikojen mahdollinen laajentaminen vaatii henkilöstölisäyksiä sekä aiheuttaa kertaluonteisia investointeja ja lisäystä vuokramenoissa. Tarvittavat henkilöstölisäykset pyritään järjestämään pääosin EU:n laajentumisen vapauttamien resurssien uudelleenkohdistamisen ja myöhemmin suunnittelukaudella myös uusien tietojärjestelmien käyttöönoton myötä syntyneen toiminnan tehostumisen kautta.

4.3 Tietojärjestelmähankkeet

4.3.1 Tulliselvityksen, verotuksen ja veronkannon tietojärjestelmät

Kuten on todettu jo aikaisemminkin, Tullin tavoitteena on tehokkaiden ja oikeiden ilmoitustapojen ja verotuspäätöstoimintamallien kehittäminen, jossa tehokkuus ja oikeellisuus ovat vaatimuksina kokonaisprosessille, joka muodostuu sekä asiakkaiden että Tullin omista prosesseista. Keskeisenä kehittämissuunnitelmana on automatisoida mahdollisimman pitkälti ilmoitusketjuja sekä varmistaa säännösten ja määräysten noudattaminen yhä enemmän asiakkaiden kanssa sovituin, yhteisesti

toteutetuun varmistuksiin. Tämä toimintamalli koskee suurasiakkaita, joitten tulliasioiden hoitamisessa tavoitteena on kumppanuus. Toisena kehittämisslinjana on ns. pienasiakkaiden ilmoitusmenetelyjen yksinkertaistaminen. Valittu kehittämisslinja tarkoittaa merkittävää panostamista tietotekniikkaan ja sen käytön suunnitteluun. Tavoitteena on kustannustehokkuus.

Tähän tavoitteeseen liittyen Tullissa on ollut menossa tulliselvitysjärjestelmien ja niiden tarvitsemien tukijärjestelmien kokonaisuudistus. Tuotantokäyttö on käynnistynyt ensimmäisten sovellusten osalta keväällä 2003 ja käyttöönotto on jatkunut kuluvana vuonna; tällä hetkellä luottoasiakkaiden tullauspäätökset hoidetaan täysin uudessa tulliselvitysjärjestelmässä. Jatkossa toteutuvat ensin käteistullaus ja myöhemmin tullausten muutosjärjestelmä. Passitusjärjestelmän käyttöönotto tapahtui viime vuonna ja sen kehitys jatkuu edelleen ja tilanne on vastaava veroreskontran ja vakuusjärjestelmän kohdalla. Vientitullausjärjestelmän suunnittelu on käynnistynyt ja sen täysi käyttöönotto lienee toteutunut suunnittelukauden loppupuolella. Muista tulliselvityksen tietojärjestelmähankeista mainittakoon kontrollia tukevat järjestelmät, joiden tehtävänä on avustaa mm. fyysisten ja jälkitarkastusten suorittamista tarjoamalla tietotekniikan tuomat nykyaikaiset apuvälineet toiminnan tueksi.

Tulliselvityksessä on käynnistymässä monivuotisia EU-tasoisia hankkeita, joihin Suomikin on jo sitoutunut tai mitä ilmeisimmin joutuu sitoutumaan. Näiden hankkeiden toteutustyö näyttäisi ajoittuvan suunnittelukaudelle, mikä tarkoittaa melkoista kuormitusta ja haastetta Tullin tietojärjestelmien kehitystyölle etenkin vahvistettujen talousarviokehysten puitteissa.

Verotuksen osalta uuden valmisteverojärjestelmän tuotantokäyttö alkoi keväällä 2003. Järjestelmän kehittäminen jatkuu edelleen ja työn alla on vielä mm. muutosjärjestelmän kehittäminen. Valmisteveron alaisten tuotteiden siirtojen seurantajärjestelmän tietokoneistamishanke (EMCS) käynnistyi vuoden 2004 alusta. EMCS suunnittelu ja rakentaminen tehdään vuosina 2005-2007, pilotointi alkuvuodesta 2008. Järjestelmä on Euroopan Parlamentin ja Neuvoston päätöksen mukaan otettava käyttöön viimeistään 1.7.2008.

Autoverotuksen tarpeisiin tulevan uuden autoverojärjestelmän kehittäminen on alkanut ja uusi järjestelmä otetaan käyttöön vaiheittain vuodesta 2005 alkaen.

4.3.2 Tullirikostorjunnan tietojärjestelmät

Tullirikostorjuntajärjestelmän kehittämistarpeet ovat lisääntyneet viime vuosina rikollisuuden muuttuessa selvästi ammattimaisemmaksi ja järjestäytyneeksi. Järjestäytyneet rikollisuus on monialaista ylittäen viranomaisten toimialueet sekä maiden rajat. Samat tahot syyllistyvät esimerkiksi salakuljetukseen, huumausainerikoksiin ja laittomaan maahantuloon liittyviin rikoksiin. Järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi lainavalvontaviranomaiset ovat tiivistäneet yhteistyötään muun muassa kehittämällä yhteisiä tietojärjestelmiä ja ottamalla käyttöön rikostorjuntatyötä tukevia ohjelmistoja sekä muita teknisiä järjestelmiä. Tullilaitoksen strategioihin perustuvien tullirikostorjunnan tavoitteiden toteuttaminen edellyttää tuekseen oikein mitoitettua ja suunniteltua atk-infrastruktuuria. Rikostorjuntajärjestelmän kehittämistarpeet perustuvat EU:ssa sekä kansallisella tasolla sovittuihin toimintaperiaatteisiin, periaatepäätöksiin ja ohjelmiin, joihin tullin on sitoutunut.

Tullilaitoksessa tullaan suunnittelukaudella toteuttamaan kokonaisvaltainen rikostorjunnan atk-hanke. Hanke käsittää olemmassaolevien järjestelmien ja rekistereiden käyttökelpoisuuden tehostamisen, uusien järjestelmien sekä yhteyksien käyttöönoton ja sekä luotettavien ja riittävien tukitoimintojen suunnittelemisen. Hankkeella pyritään tullirikostorjunnan tuloksellisuuden parantamiseen tuottamalla tullirikoksista ja niiden torjunnasta täsmällisempää, luotettavampaa ja monipuolisempaa tietoa entistä nopeammin. Järjestelmän kehittämisellä parannetaan tiedonhankintamenetelmien lisäksi rikostorjunnan valmiuksia tietojen käsittelyyn, analysointiin sekä jakeluun tullin sisällä ja ulkoisille sidosryhmille. Järjestelmä tuottaa käyttökelpoista ja jalostettua tietoa myös muiden toimintojen kuten verotuksen, tullauksen ja luotonhallinnan käyttöön.

4.3.3 Muut tietojärjestelmät

Tullin käyttämien henkilöstöhallinnon, palkanlaskennan ja työvuorosuunnittelun ja -seurannan tietojärjestelmien elinkaari on päättymässä. Näiden tietojärjestelmien uusiminen on jo käynnistetty: Tulli on valinnut uuden henkilöstö- ja palkkahallinnon järjestelmän, jonka käyttöönotto tapahtuu keväällä 2005. Lisäksi taloushallinnon tietojärjestelmän, jolla hoidetaan kirjanpito ja osto- ja myyntireskontra, uusiminen suunnittelukaudella tulee nähtävästi vähintäänkin harkittavaksi samassa yhteydessä, jossa ratkaistaan taloushallinnon palvelukeskuksen käyttöönotto; toimintamalli ilmeisesti tulisi palvelukeskusratkaisussa olemaan se, että palvelukeskus tarjoaisi käyttöön ohjelmistot, joista Tulli muiden asiakkaiden tavoin maksaisi korvauksen osana palvelumaksua. Palvelukeskuksen kautta hoituisi myös taloushallinnon ostolaskujen sähköinen käsittely.

Suorite- ja tuloseurannan alueella suunnittelukaudella on tiedossa paineita toteuttaa ns. johdon tietojärjestelmä, ei vain Tullin omien tietotarpeiden vaan myös valtionhallinnossa tapahtuvan tuloseurauksen uudistamisen vuoksi. Johdon tietojärjestelmän merkitys korostuu myös Tullissa meneillään olevan strategiaproessin vuoksi, sillä sen implementointi edellyttää toimivaa ja ajantasaista seurannaa, jota nykyiset toimintamallit ja seurantavälineet eivät turvaa.

Vähäpätöiseltä kuulostava mutta käytännössä merkittävä tietojärjestelmä on toimistoautomaatiojärjestelmä, jonka uusiminen on käynnistymässä Tullissa jo ennen suunnittelukauden alkua ja joka toteutuu loppuun saakka suunnittelukauden alkupuolella. Toimiva toimistoautomaatiojärjestelmä on käytännössä välttämätön jokapäiväinen työkalu, joka mahdollistaa useat työtehtävät ja yhteydenpidon sidosryhmiin.

Merkittävä tukitoiminnan tietojärjestelmä on myös sähköinen arkisto, joka kytkeytyy hallinnollisten järjestelmien lisäksi suoraan päätoimintoihinkin mahdollistaen tuotannollisten järjestelmien tuottamien tullauspäätösten, verotuspäätösten ja muiden asiakirjojen sähköisen arkistoinnin. Tätä kautta yhdessä toimistoautomaatiojärjestelmän kanssa - on mahdollista järjestää toiminta ajallisesti ja paikallisesti asiakkaiden tarpeiden ja valtiokonsernin tavoitteiden mukaisesti.

4.4 Tullivalvonnan tekniset apuvälineet

Tullirikostorjunnan tuloksekkuus ja tehokkuus rakentuu osaavan henkilökunnan lisäksi myös nykyaikaisen tekniikan käyttöön laittomien tavara- ja henkilövirtojen paljastamisessa. Keskeisimmät kaksi välineryhmää ovat rekisterikilpien ja konttien tunnistusjärjestelmä LIPRE ja läpivalaisulaitteet.

EU:n laajentumisen aiheuttamiin muutoksiin on Tullissa varauduttu laatimalla valvontastrategia, jota toteuttamalla Tulli pyrkii sopeuttamaan toimintaansa uutta toimintaympäristöä vastaavaksi. LIPRE-järjestelmällä on laaditun valvontastrategian mukaisessa toimintamallissa keskeinen rooli, sillä strategian mukaisesti Tullin rajalla tapahtuva valvonta muodostuu kolmesta toisiaan täydentävästä osasta: henkilö- ja tavaraliikennettä koskevien etukäteistietojen saannin varmistaminen MOU sopimuksin, saatuihin tietoihin perustuva analyysitoiminta sekä valittujen kohteiden löytäminen liikennevirrasta LIPRE:n avulla. EU:n laajennuttua 1.5.2004 Baltian maihin automaattisen valvonnan merkitys korostui entisestään, sillä myös EU:n sisäliikenteessä se on tehokas keino havaita ja pysäyttää kohteet, joista on olemassa ennakkotietoa mahdollisista säännöstenvastaisuuksista. EU:n laajentumisella on vaikutuksensa LIPRE-järjestelmän aikatauluun: Erityisesti suurimmat Baltian maiden vastaisella merirajalla olevat satamat halutaan saada LIPRE-järjestelmän piiriin mahdollisimman pian EU:n laajennuttua, jotta oletettavasti kasvavaa liikennevirtaa kyettäisiin seuraamaan automaattisesti ja poimimaan sieltä esille halutut kohteet.

Tulli on sanut LIPRE:n hankintaan lisämäärärahan kalustomomentille vuodelle 2003 ja vuoden 2005 osalta kalustomomentin perusteluja on muutettu siten, että alunperin liikkuvaan läpivalaisulaitteeseen tarkoitettua rahaa voidaan käyttää myös LIPRE:n hankintaan.

Vaalimaalle on valmistunut vuosien 1999 ja 2000 vaihteessa kiinteästi sijoitettu läpivalaisulaite ja lisäksi Tullille on myönnetty määräraha liikuteltavien läpivalaisulaitteiden hankkimiseen vuosille

2003 ja 2005. Ensimmäinen laitteista on saapunut jo Suomeen mutta sitä ei ole vielä luovutettu Tullille, ja sen sijaintipaikaksi on kaavailtu Etelä-Suomea ja erityisesti satamia. Toinen laite saapuu Suomeen vuoden 2005 alkupuolella.

4.5 Tullilain 20 §:n ilmaistilat, tiealueiden rakentamisesta aiheutuvien kustannusten mahdollinen siirto tilaavien viranomaisten maksettavaksi ja muiden viranomaisten puolesta suoritettavat tehtävät

Tullilain 20 § mukaan tulliviranomaisella on oikeus saada liikennepaikan omistajalta tai haltijalta käyttöönsä korvauksetta kalusteineen sellaiset tarpeelliset valvontatilat, joita liikenteen määrä ja mut olosuhteet edellyttävät tullitoimenpiteiden suorittamiseksi. Tämän pykälän kumoamista on esitetty valtiovarainministeriölle ennen kaikkea kaupallisten toimijoiden taholta. Mikäli näin käy ja Tulli menettää ilmaistilat, Tulli joutuu vuokraamaan tilat itselleen. Tämän onnistumisen edellytyksenä on sekä rahoituksen järjestäminen Tullin talousarvikehykseen että sen varmistaminen, että Tullilla on sanansa sanottavana tarjottavien tilojen soveltuvuuden suhteen; Muutoin Tulli on vaikeuksissa, ei vain rahoituksellisesti vaan myös toiminnallisesti, sillä Tullin panostus ulkomaankaupan sujuvuuteen ja asiakasyhteistyöhön joutuu outoon valoon, jos Tulli joutuu lähtemään logistisesti hyvinkin keskeisistä tiloista lakimuutoksen vuoksi. Varmuutta lakimuutoksen syntymisestä saati sisällöstä tai ajoittumisesta ei ole, mutta jos lakimuutos etenee, määrärahoihin on palattava asian ollessa ajankohtainen.

Toinen mahdollinen muutos tullitoimipaikkojen tilakustannusten osalta on tielaitoksen tilaneuvotte- luissa ilmoittama tiealueiden rakentamisesta aiheutuvien menojen siirto rakentamista pyytävän viranomaisen maksettavaksi. Tämänkään muutoksen toteutumisesta ei ole varmuutta, mutta jos se toteutuu, vastaavat rahat on osoitettava muille viranomaisille ja myös Tullille - nähtävästi tielaitoksen määrärahoista, koska niistä aiheutuvat menot on rahoitettu tielaitoksen toimesta tähän saakka. Tullin kohdalla tiealueiden ja toimipaikkoihin liittyvien odotus- ja tarkastusalueiden laajuus ja niistä aiheutuvat menot ovat niin suuria, ettei Tulli pysty niitä rahoittamaan omista toimintamenoistaan ilman merkittäviä kehysirtoja.

Tulli on useasti aikaisemminkin esittänyt, että ne viranomaiset, joiden puolesta Tulli hoitaa valvontavälineistöä vaativia tehtäviä, osallistuisivat välineiden hankinnasta ja huollosta aiheutuviin menoihin. Nykytilanteessa Tulli joutuu rahoittamaan näiden viranomaisten tarpeita palvelevat laitteet omista määrärahoistaan, minkä vuoksi hankintoja ja huoltotöitä on jäänyt tekemättä määrärahojen kohdistuttua toisiin kohteisiin, mistä on ollut seurauksena valvonnan kattavuuden ja varmuuden heikkeneminen. Tämä ongelma koskee rajanylityspaikoilla tarvittavien säteilyvalvonnan ja raskaan liikenteen kunto- ja painovalvonnan edellyttämiä välineitä, joiden hankinta- ja huoltomenot ovat verraten suuria. Tulli esittää edelleen, että valtiovarainministeriö neuvottelisi asianomaisten ministeriöiden kanssa niiden osallistumisesta näiden menojen rahoittamiseen.

4.6. Vuosaaren satamahanke

Helsingin kaupunki on päättänyt uuden sataman perustamisesta ahtaaksi käyneiden ja muutenkin sijainniltaan ja liikennejärjestelyiltään hankalahkojen nykyisten satamiensa lisäksi. Sataman paikaksi on varmistunut Vuosaari pitkällisen valituskierron jälkeen. Nykyisen käsityksen mukaan satama voisi valmistua ja tulla käyttöön vuonna 2008.

Vuosaaren satamaan tulisi ilmeisesti siirtymään rahtilaivaliikennettä, mutta sen sijaan sinne ei siirtyisi matkustaja-alusliikennettä. Nähtävästi Etelä- ja Länsisatamissa säilyisi edelleen matkustajaliikenne, mutta sen sijaan Sompasaaren satama tulisi kaiketi poistumaan. Vuosaaren satamahankkeen osalta tämänhetkiset tiedot ovat kuitenkin sen verran epätasällisia, että vielä tässä toiminta- ja taloussuunnitelmassa ei kyetä esittämään siitä aiheutuvia vaikutuksia tullilaitoksen toimintaan ja resursseihin. Ne täsmennetään siinä vaiheessa, kun Vuosaaren satamahankkeen vaikutukset muihin Helsingin satamiin kyetään yksilöimään.

5. KEHITYSSUUNNITELMA: TIETOHALLINTOMENOJEN TASONKOROTUS

Tulli on joutunut nostamaan tietohallintomenojensa suhteellista osuutta toimintamenoistaan ja tänä vuonna niiden osuus tulee olemaan hieman päälle 10%, mikä on edelleen alhainen verrattuna valtiovarainministeriön hallinnonalan keskiarvoon (noin 18%). Tulli on varautunut rahoittamaan pääosin vuonna 2005 toteutuvan toimistoautomaatiojärjestelmän uusimisen siirtomäärärahoillaan olettaen, että uusimisesta aiheutuvat kertakustannukset eivät ylitä 3 miljoonaa euroa. Kuitenkin myös järjestelmän käyttämisestä aiheutuvien korvausten ja tarvittavan tuen määrä kasvavat samalla pysyvästi, joten ne aiheuttavat määrärahapaineita.

Suunnittelukaudelle ajoittuvien monivuotisten EU-tasoisten tulliselvityksen tietojärjestelmähankkeiden osalta tilanne vaikuttaa varsin tiukalta, sillä esitettyjen aikataulujen valossa ne tulisi käynnistää osin jo ensi vuonna, mutta jo menossa olevat projektit tarvitsevat edelleen lähivuosina niihin sijoitetut henkilöresurssit. Rahoitusvaikeuksia aiheuttavat myös ulkopuolisille IT-toimittajille maksettavat palkkiot kehitys-, ylläpito- tai käyttöpalvelutöistä, joita Tulli ei itse pysty tai ehdi hoitamaan, samoin kuin lisääntyvä laiteinvestointien tarve.

Jotta Tulli pystyisi lähivuosina panostamaan tietojärjestelmäprojekteihin tavalla, joka mahdollistaa Tullin strategisten tavoitteiden toteutumisen suunnitellulla aikajänteellä, tietohallintoon on kohdistettava lisärahoitusta. Valtiovarainministeriön tuottavuushankkeessa esitetty ajatus tiikerinloikasta, jolla tarkoitetaan lisäpanostusta kehitystyöhön, joka tulevina vuosina mahdollistaa tuottavuushyödyt, pätee erityisesti tietojärjestelmiin pohjautuviin toimintamalleihin; sähköisen asioinnin toimintamallin kehittäminen vaatii ensin panostusta mutta kehitystyön tulosten muuttuessa käytännöksi myös sen tuomat hyödyt tulevat näkyville. On huomattava, että tuottavuushyödyt ovat vain yksi ja luultavasti pieni osa syntyvistä hyödyistä, jotka näkyvät pääosin asiakkaille koituvina säästöinä; myös sillä on merkitystä, että toimintamalli mahdollistaa monien tehtävien suorittamisen ajasta ja paikasta riippumatta silloin ja siellä, mikä on valtiokonsernin asettamien tavoitteiden mukaista.

Tulli on menneinä vuosina panostanut tietohallintomeneihin huomattavan vähän suhteessa muihin valtiovarainministeriön hallinnonalan virastoihin, mikä on kylläkin tuonut säästöjä Tullin tietohallintomenoissa mutta toisaalta aiheuttanut muita kuluja muissa toiminnoissa sekä Tullille että asiakkaille ja ehkä näkynyt palvelutasossakin ja hidastanut kehityskulkua kohti sähköistä asiointia. Viime vuosina Tulli onkin lisännyt tietohallintomenojaan jonkin verran samoin kuin organisoinut uudelleen tietohallintonsa. Tänä syksynä on valmistunut alustava kartoitus siitä, millaisella tasolla tietohallintomenojen tulisi olla, jotta kaikkiin esitettyihin vaatimuksiin kyettäisiin vastaamaan: Tullin hallituksen tietohallintoyksikön arvio on 28,5 miljoonan euron taso vuodeksi 2005 ja kahdeksi seuraavaksi vuodeksi vielä hieman enemmän, kunnes vuonna 2008 päästäisiin laskevalle uralle (vertailun vuoksi menotaso vuonna 2004 lienee kokoluokkaa 14 miljoonaa euroa). Tullin on toki myönnettävä, että tietohallinnon menojen tasonkorotustarve olisi tullut kyetä jäsentämään jo aikaisemmin, missä myöhästymisen on Tullin virhe.

Tulli esittää, että tietohallinnon menotason korottamiseksi Tullin talousarviokehystä nostetaan 13 miljoonalla eurolla vuonna 2006 ja 2007 tasolle 140 miljoonaa euroa. Tietohallinnon menot lähtisivät laskuun vuonna 2008 ja laskisivat edelleen vuonna 2009. Vuoden 2006 ehdotettu tietohallinnon menotaso olisi lähes samaa tasoa kokonaisuutena kuin valtiovarainministeriön hallinnonalan keskiarvo on tällä hetkellä, ei sen suurempi. Tulli esittää myös, että tästä linjauksesta voitaisiin keskustella valtiovarainministeriön kanssa ennen ministeriön TTS-käsittelyä talvella tilaisuudessa, jossa olisivat läsnä myös ministeriön tietohallintoasiantuntijat.

6. TULLIN KEHYSEHDOTUS SUUNNITTELUKAUDELLE 2006 - 2009

6.1. Perussuunnitelman mukainen peruslaskelma

Peruslaskelma on tehty niiden talousarviokehysten mukaisina, jotka Tullille on vahvistettu talvella 2004. Perussuunnitelma ei tue Tullin tietohallintoprojektien toteuttamista tavalla, joka edistäisi

kaavaintujen toiminnallisten ja tuottavuustavoitteiden syntymistä suunnittelukauden aikajänteellä. Peruslaskelma luultavasti pakottaisi Tullin vähentämään htv-määräänsä nykyisestä yli sadalla htv:llä suunnittelukauden loppuun mennessä muissa kuin henkilöstömenoissa olevien kasvupaineiden vuoksi riippumatta muista tekijöistä. Liitteenä 1 on tarkempi erittely peruslaskelman mukaisista ennakoituista luvuista.

Peruslaskelman mukainen talousarviokehys momentilla 28.40.21 olisi seuraava vuosille 2006 - 2009:

	2006	2007	2008	2009
Miljoonaa euroa	127,2	127,2	127,2	127,2

6.2. Kehityssuunnitelman mukainen kehusehdotus

Verrattuna Tullille talvella 2004 vahvistettuun talousarviokehukseen kehityssuunnitelman mukainen talousarviokehusehdotus vuosille 2006 - 2009 sisältää esityksen tietohallintomenojen korottamisesta sivuvaikutuksineen. Lisäksi suunnittelukauden jälkimmäisten vuosien kohdalla on otettu huomioon arvioidut tuottavuusvaikutukset henkilötyömäärän suhteen. Liitteenä 2 on tarkempi erittely kehityssuunnitelman mukaisista luvuista.

Kehityssuunnitelman mukainen talousarviokehys momentilla 28.40.21 olisi seuraava vuosille 2006 - 2009:

	2006	2007	2008	2009
Miljoonaa euroa	140,2	140,2	139,2	137,2