



**TULLI**  
TULL  
CUSTOMS

**TULLIN TALOUSARVIOESITYS VUODELLE 2022**

**22.4.2021**

## Talousarvioesitys 2022

12.28.92 Euroopan unionin perinteisten omien varojen kantopalkkiot

Momentille arvioidaan kertyvän 47 900 000 euroa.

*Selvitysosa:* Euroopan unionin neuvoston tekemän omien varojen päätöksen (2007/436/EY) mukaan jäsenvaltiot saavat unionin puolesta keräämiään tullituloja, maatalousmaksuja ja sokerimaksuja EU:lle tilittäessään vähentää kertyneistä tuloista 25 prosenttia jäsenvaltiolle aiheutuvien keruukustannusten kattamiseen.

Momentille tuloutetaan myös toisen jäsenvaltion Suomelle maksettavaksi sovittu osuus.

---

2022 talousarvo	47 900 000
2021 talousarvio	37 700 000
2020 tilinpäätös	34 861 000

---

## Talousarvioesitys 2022

28.01.29 Valtiovarainministeriön hallinnonalan arvonlisämenot (arviomääräraha)

Momentille myönnetään 11 500 000 euroa (Tullin osuus).

---

2022 talousarvio	11 500 000 (Tullin osuus)
2021 talousarvio	11 000 000 (Tullin osuus)
2020 tilinpäätös	10 923 000 (Tullin osuus)

---

## Talousarvioesitys 2022

28.10.63 Takaisin maksettavat verot (arviomääräraha)

28.10.63.2 Tulli

Momentille myönnetään 1 000 000 euroa (Tullin osuus).

Määrärahaa saa käyttää:

- 1) veron takaisin maksamiseen tapauksissa, joissa maksuvelvollinen on sosiaalisista tai muista veronhuojennussäännöksissä taikka verosopimuksissa tarkoitetuista syistä valtiovarainministeriön, verohallinnon tai Tullin päätöksen nojalla oikeutettu saamaan takaisin jo maksetun veron,
- 2) tuomioistuimen päätöksellä palautettavaksi määrättyjen verojen, korkojen ja oikeudenkäyntikulujen maksamiseen tapauksissa, joissa vastaavaa tulo- tai muuta momenttia ei ole käytettävissä.
- 3) EU:lle korvattavien perimättä jääneiden tullien ja niistä aiheutuvien korko- ja muiden kulujen maksamiseen.

Määräraha budjetoidaan maksuperusteisena.

---

2022 talousarvio	1 000 000 (Tullin osuus)
2021 talousarvio	1 000 000 (Tullin osuus)
2020 talousarvio	103 000 (Tullin osuus)

---

## Talousarvioesitys 2022

28.10.95.1 Verotukseen liittyvät korkomenot (arviomääräraha)

Momentille myönnetään 200 000 euroa (Tullin osuus).

Määrärahaa saa käyttää verotukseen liittyvien korkomenojen maksamiseen. Korkomenot perustuvat seuraaviin säädöksiin:

- 1) valmisteverotuslain 49 § (182/2010),
- 2) tullilain 93 § (304/2016),
- 3) arvonlisäverolain 101 §:n 2 momentti (1486/1994).

Määräraha budjetoidaan maksuperusteisena.

---

2022 talousarvio	200 000 (Tullin osuus)
2021 talousarvio	200 000 (Tullin osuus)
2020 talousarvio	6 359 (Tullin osuus)

---

## Talousarvioesitys 2022: 28.10.02 peruslaskelma

Peruslaskelma on VM:n ohjeen VN/2154/2021-VM-1 mukaan laadittu voimassa olevan vuosien 2021 – 2023 JTS-päätöksen mukaisesti.

### 28.10. Verotus ja tullitoimi (yhteinen osa Verohallinnolle ja Tullille)

*Selvitysosa:* Tullin päätehtävänä on huolehtia tulliselvityksestä ja -verotuksesta, ulkomaanliikenteen valvonnasta, tullirikosten torjunnasta, ulkomaankaupan tilastoinnista ja tullilaboratoriotutkimuksista.

Toimialan yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita tukevat tavoitteet

- Verotulojen tehokas kertymä turvataan edistämällä veronmaksumyönteisyyttä, antamalla ennakoivaa ohjausta ja hoitamalla verovalvonta uskottavasti
- Harmaan talouden torjuntaa tehostetaan ja verovajetta supistetaan kehittämällä verotustoimintoja, tehostamalla valvontaa ja parantamalla yhteistyötä viranomaisten välillä
- Verotuksen ja tullitoimen asiointipalvelut ovat asiakaslähtöisiä, nopeita ja edullisia
- Yhteiskuntaa suojataan varmistamalla tavaraturvallisuus ja torjumalla rajat ylittävää rikollisuutta.

### 28.10.02 Tullin toimintamenot (*siirtomääräraha 2 v*)

Momentille myönnetään nettomäärärahaa 167 495 000 euroa.

*Selvitysosa:*

#### Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteet

	2020 toteuma	2021 tavoite	2022 tavoite
<b>Tarjoamme palveluja asiakaslähtöisesti</b>			
Tulliselvityksen asiakastyytyväisyys yritysasiakkaat (asteikko 1-5, ei mitattu mitataan joka toinen vuosi) <sup>1)</sup>	4	4	ei mitata
Tulliselvityksen asiakastyytyväisyys henkilöasiakkaat (asteikko 1-5)	ei mitattu	3,5	3,6
<b>Edistämme tavarakaupan sujuvuutta ja varmistamme sen oikeellisuuden</b>			
Tullausjärjestelmien saatavuus: järjestelmät pois käytöstä enintään (tuntia)	60	60	58
Tuomioistuimen muuttamien tullauspäätösten määrä enintään	2	10	5
Verojäämä enintään (%) <sup>1)</sup>	2,1	2	2
<b>Turvaamme yhteiskuntaa, ympäristöä ja kansalaisia</b>			
Takaisin saatu rikoshyöty vähintään (miljoonaa euroa) <sup>1)</sup>	26	18	20
Kiireellisistä laboratorionäytteistä tutkittu tavoiteajassa (%)	ei mitattu	80	81
Tavaraan kohdistuvat tarkastukset, osuma-% <sup>1)</sup>	14,2	14	14
<b>Kehitämme osaamista ja huolehdimme työhyvinvoinnista</b>			
Johtamisindeksi vähintään (VM Baro) <sup>1)</sup>	3,35	3,43	3,45
Sairauspoissaolot enintään (pv/htv) <sup>1)</sup>	11,3	11	10,8
Työttyytyväisyysindeksi vähintään (asteikko 1-5, VM Baro) <sup>1)</sup>	3,54	3,45	3,60

<sup>1)</sup> Tavoite sisältyy Valtiovarainministeriön ja Tullin väliseen tulossopimukseen vuodelle 2021

#### Toiminnan menot ja tulot (1 000 euroa)

	2020 toteutuma	2021 talousarvio	2022 esitys
<b>Bruttomenot</b>	181 044	209 399	175 248
<b>Bruttotulot</b>	3 688	7 627	4 860
<b>Nettomenot</b>	177 356	201 772	170 388

	2020 toteutuma	2021 talousarvio	2022 esitys
<b>Siirtyvät erät</b>			
— siirtynyt edelliseltä vuodelta	31 905	26 405	10 884
— siirtynyt seuraavalle vuodelle	26 405	10 884	7 991

Osa tullilaitoksen julkisoikeudellisista suoritteista myydään kohtuusyistä omakustannushintaa alhaisemmalla hinnalla. Ko. suoritteet ovat:

- tietyt ennakkoratkaisut
- tietyt rekisteröintiä koskevat päätökset ja
- pienille tuontierille asetetut valvonta- ja tutkimusmaksut.

### Määrärahan mitoituksessa huomioon otetut muutokset (1 000 euroa)

ENI CBC hankkeen omarahoitusosuus (v. 2021 rahoitus)	-762 000
Tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistus (v. 2021 rahoitus)	-10 500 000
Tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistus (v. 2021 rahoitus)	-7 780 000
Palkkausten tarkistukset	719 000
Muut aiemmat muutokset	-434 000
Muutokset yhteensä	-18 757 000

2022 talousarvo	167 495 000
2021 talousarvio	186 252 000
2020 tilinpäätös	177 356 000

## Talousarvioesitys 2022: 28.10.02 kehittämissuunnitelma

28.10.02 Tullin toimintamenot (*siirtomääräraha 2 v*)

Momentille myönnetään nettomäärärahaa 171 357 000 euroa.

*Selvitysosa:* Määrärahan mitoituksessa on otettu huomioon 1 612 000 euroa rekisterikilpien ja konttien kuvaus- ja tunnistusjärjestelmän rakentamiseen, 1 600 000 euroa valvontatoimen prosessien digitalisointiin ja resurssien hallintaan sekä 650 000 euroa riskianalyyysjärjestelmän rakentamiseen. Rekisterikilpien ja konttien kuvaus- ja tunnistusjärjestelmällä uudistetaan vuonna 2000 käyttöön otettu valtakunnanlaajuinen tunnistusjärjestelmä, jolla Suomen valtakunnan rajat ylittävä ajoneuvo- ja junaliikenne tunnustetaan rajat ylittävän rikollisuuden estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Samalla järjestelmän kyvykkyudet päivitetään vastaamaan nykyaikaisen teknologian mahdollisuuksia. Valvontatoimen prosessien digitalisoinnissa ja osin automatisoinnissa luodaan tehtävän- ja resurssien hallinnan avulla edellytykset Tullin valvontaprosessin tiedolla johtamiseen taktisella ja operatiivisella tasolla, mikä ei ole mahdollista nykyisin työvälinein ja –menetelmin. Riskianalyyysjärjestelmän avulla Tulli pystyy kohdentamaan resurssit ja toimenpiteet ulkomaanliikenteestä havaittujen poikkeavuuksien tarkastamiseen ja epäiltyjen laittomien kuljetusten valvontaan, mikä samalla parantaa laillisen liikenteen sujuvuutta ja turvaa laillisten toimitusketjujen häiriöttömyyttä.

---

2022 talousarvo	171 357 000
2021 talousarvio	186 252 000
2020 tilinpäätös	177 356 000

---



## Talousarvioesitys 2022: 28.10.70 kehittämissuunnitelma

28.10.70 Tullin aineettomat käyttöomaisuusinvestoinnit (*arviomääräraha*)

Momentille myönnetään nettomäärärahaa 19 545 000 euroa.

Valtuus: EU-lähtöisiin tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen hankkeisiin saa sitoutua siten, että sitoumuksista aiheutuu, ottaen huomioon aiemmin myönnetyn valtuuden aiheuttamat menot, valtiolle menoja enintään 118 300 000 euroa.

*Selvitysosa*: EU:n jäsenmaita sitovien tullilainsäädännön muutosten myötä Tulli käynnisti EU-lähtöisten tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen, jolle myönnettiin 54,2 miljoonan euron tilausvaltuus vuonna 2015 ja sitä vastaavat määrärahat vuosille 2016 – 2021. Aiemman valtuuden myöntämishetkenä voimassa olleiden EU:n päätösten mukaan tietojärjestelmien kaikki uudet toiminnot tuli ottaa käyttöön viimeistään vuoden 2020 lopulla. Sen jälkeen EU:n päätöksin on pidennetty käyttöönottojen siirtymäaikoja ja viimeisimmän Multi Annual Strategic Plan 2019 mukaan viimeisten käyttöönottojen tulee tapahtua vuoden 2025 loppuun mennessä. Samaan aikaan tietojärjestelmien vaatimukset ovat muuttuneet EU:n ja kansallisen lainsäädännön muutoksista johtuen ja osaa määrittelyistä yhä työstetään. Lisäksi on tullut toteutettavaksi ominaisuuksia ja toiminnallisuuksia, joista ei ollut tietoa aiempaa tilausvaltuutta hakiessa. Muutoksista johtuen tietojärjestelmätoimittajien resursseja sitoutuu hankkeisiin lähes kaksinkertaisen ajan alkuperäisiin suunnitelmiin verrattuna, tietojärjestelmien toimintoja on suunniteltava uudestaan muuttuneiden ja yhä määrittelyä odottavien toimintojen mukaisiksi, nykyisten tietojärjestelmien toiminnan turvaaminen siirtymäkauden ajan aiheuttaa ylimääräisiä ja uusiin tietojärjestelmiin nähden päällekkäisiä ylläpito- ja kehittämismenoja eikä nykyisiä tietojärjestelmiä voida ajaa alas suunnitellusti. Aiempaa tilausvaltuutta hakiessa ei osattu huomioida näin mittavan ja pitkäaikaisen kehittämiskokonaisuuden edellyttämiä infran, sidosjärjestelmien, kehitys- ja testiympäristöjen ja testausratkaisujen ja –automaation kokonaistarvetta ja kustannuksia. Tietojärjestelmäkokonaisuuden rakentaminen edellyttää pitkäaikaisia sitoumuksia ja ne puolestaan käytettävissä olevaa tilausvaltuutta.

---

2021 talousarvio

19 545 000

---

## Perustelumuistio 1: Peruslaskelma 28.10.02

Peruslaskelma on valtiovarainministeriön ohjeen mukaisesti laadittu valtioneuvoston 16.4.2020 vahvistaman vuosien 2021 – 2024 kehyspäättökseen mukaisesti täydennettynä tiedoilla, jotka Tulli on saanut huhtikuussa 2021 liittyen vuosien 2022 – 2025 kehyspäättökseen valmisteluun.

<b>Peruslaskelma 2021 - 2024</b>	<b>2 022</b>
Edellinen kehyspäättös	156 392 000
Tuue-verkon käyttöönotto	1 170 000
Harmaan talouden torjunta	70 000
Omakustannusperiaatteen toteuttaminen	
Senatti-kiinteistön vuokrissa	243 000
Rikostorjunnan toimintaedellytysten varmistaminen	<u>1 800 000</u>
Kehyspäättös 16.4.2020	<u>159 675 000</u>
Palkkausten tarkistukset	4 320 000
Alv-minimin poistuminen	<u>3 500 000</u>
Palkkausten tarkistuksilla ja alv-minimin poistumisella täydennetty kehyspäättös	<u><u>167 495 000</u></u>

Valtioneuvoston 16.4.2020 kehyspäättökseen verrattuna peruslaskelmaan on lisätty 31.3.2020 hyväksytyn valtion virka- ja työehtosopimuksen mukainen palkkausten tarkistus 4 320 000 euroa ja ALV-direktiivin muutokseen varautuminen 3 500 000 euroa.

Tulli on esittänyt tilausvaltuutta ja maksatusmäärärahoja tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen jatkamiseksi vuosina 2022 – 2025. Toistaiseksi esityksiä ei ole hyväksytty. Tullin on tavanomaisten toimintamenomäärärahojensa puitteissa mahdoton rahoittaa arviolta yhteensä 53,6 miljoonan euron kehittämistyötä seuraavan neljän vuoden aikana. Vuonna 2021 jäljellä oleva tilausvaltuus on jo sidottu kevään aikana ja tällä hetkellä Tulli ei voi tehdä enää uusia sitoumuksia kehittämistöistä.

Ensi kesänä 1. heinäkuuta poistuu pienin kannettava arvonlisäveron määrä maahantuonnissa arvonlisäverodirektiivin velvoittamana. Tullille on myönnetty muutoksesta aiheutuviin ict-, henkilöstö- ja muihin lisämeneihin rahoitus Tullin esitysten mukaisesti. On kuitenkin huomattava, että varmuus muutoksesta todella aiheutuvista pysyvistä lisämeneistä saadaan muutoksen toteutumisen jälkeen loppuvuonna ja mahdollisesti vasta ensi vuoden aikana.

## **Perustelumuistio 2: Kehittämissuunnitelma 28.10.02 Tullin toimintamenot**

### ***Rekisterikilpien ja konttien kuvaus- ja tunnistusjärjestelmä (ANPR-hanke)***

Automated number plate recognition (ANPR) -hanke on PTR-käytössä olevan LIPRE (License Plate Recognition) –järjestelmän korvaava kilpailutus- ja käyttöönottohanke. LIPRE-järjestelmä koostuu useammasta erillisestä järjestelmästä, ja nämä järjestelmät ovat elinkaarensa loppupäässä ensimmäisen käyttöönoton tapahtuessa jo vuonna 2000. Järjestelmä on PTR-käyttäjille kriittinen 24/7 -järjestelmä mm. rajat ylittävän rikollisuuden estämisessä. Järjestelmää käytetään tullissa tulli- ja verovalvonnallisiin tehtäviin sekä tullirikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen.

ANPR-järjestelmä perustuu tullilain tarkoittamaan tekniseen valvontaan. Teknistä valvontaa suoritetaan Suomen valtakunnan rajanylityspaikoilla sekä matkustajaterminaaleissa, tavaraliikenteelle tarkoitetuilla satama-alueilla, tavaraliikenteelle tarkoitetuissa varastoissa ja muissa vastaavissa paikoissa ja tiloissa, joita Tulli saa valvoa, siitä ennalta ilmoitettuaan. Järjestelmään on liitetty n. 230 kameraa. ANPR-järjestelmän kautta rajat ylittävästä liikenteestä tunnistetaan ajoneuvojen rekisterinumerot sekä konttien numerot. ANPR-kehityksen yhteydessä tunnistusjärjestelmään liitetään hahmontunnistusominaisuudet, joiden ansiosta järjestelmä pystyy tunnistamaan muun muassa ajoneuvojen merkit, mallit ja värit.

Hankkeen päätavoitteena on korvata yhdellä uudella nykyaikaisella järjestelmällä nykyinen tuotannossa olevan LIPRE-järjestelmäkokonaisuus sekä automatisoida toiminnallisia prosesseja järjestelmään. Hankkeessa on kilpailutus menossa ja se on edennyt tarjousvaiheeseen. Sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen hanke etenee toteutus/käyttöönottohankeeksi.

ANPR-hankkeelle saatiin muutama vuosi sitten OLAFin ns. HERCULES III –rahoitus, jolla hankkeen toteutuminen (yhdessä kansallisen määrärahan kanssa) oli suunniteltu toteutettavan. Kilpailutuksen voittajaan liittyvien haasteiden vuoksi kilpailutus jouduttiin uusimaan vuonna 2020.

Tulli esittää, että Tullille osoitetaan vuodelle 2022 kertaluontoisesti yhteensä 1 612 000 euroa järjestelmän toteuttamiseen:

- 250 000 € järjestelmän alustan ja integraatioiden rakentamiseksi;
- 585 000 € järjestelmän kehitystöihin;
- 677 000 € järjestelmän kertaluontoisiin lisensseihin ja
- 100 000 € järjestelmän kameroiden uusimiseksi.

Tällä määrärahalla mahdollistetaan uuden, nykyaikaisen järjestelmän toteuttaminen PTR-viranomaisten käyttöön, uusitaan järjestelmän vanhat kamerat ja rakennetaan järjestelmän alustat ja tarvittavien rajapinnat.

### ***Prosessien digitalisointi ja resurssien hallinta (tehtävä- ja asianhallinta)***

Tullitoiminnassa on perinteisesti toimittu reagoiden fyysisen maailman ilmiöihin vastaanottamalla paperisia asiakirjoja sekä matkustajien ja liikennevälinen kuljettajien suullisia ilmoituksia. Ulkomaankaupan toimijoiden ilmoitusmenettelyjen digitalisoiminen on 2000-luvun aikana saatu toteutettua lähes 100 % -laajuudella mutta muun tullitoiminnan osalta toimitaan edelleen vähintäänkin sirpaleisten yksittäistoteutusten varassa.

Tulli suorittaa vuosittain lähes 1 000 000 erilaista valvontatoimenpidettä, joista ainoastaan pieni murto-osa tulee koskaan kirjatuksi mihinkään jälkikäteistä arviointia ja toiminnan kehittämistä varten. Nämä noin miljoona tullitoimenpidettä perustuvat suurelta osin strategisen ja taktisen tason riskiarvioihin sekä operatiivisen tason riskianalyysiin, mitä ei

nykyjärjestelmien ole mahdollista todentaa ja kohdentaa. Tullilla ei ole ilman nykyistä tehtävän ja resurssien hallintaa mahdollista digitalisoida valvontaprosessin osalta toimintaansa eikä siten siirtyä muiden viranomaisten tavoin digitalisoituihin ja osin automatisoituihin prosesseihin erityisesti siten, että toiminnassa kertyvä tieto pystyttäisiin helposti käyttämään toiminnan kehittämiseen ja tiedolla johtamiseen.

Tiedolla johtamisen ja prosessien digitalisoinnin kannalta on ensiarvoisen tärkeää toteuttaa hallittu siirtymä digitaalisiin, osittain automatisoituihin toimintamalleihin, joissa tullimiehelle pystytään osoittamaan työtekopaikkaan tehtävän kannalta tarpeelliset tiedot ja jossa tullimies pystyy kirjamaan ja välittämään tehtävältä kertyvät tiedot järjestelmiin mahdollista jälkikäteistä arviointia erityisesti tiedolla johtamisen tarpeisiin. Nykyaikaisen tehtävienhallinnan ja resurssien hallinnan avulla pystytään toteuttamaan digitaalinen siirtymä tullitoimenpiteiden suorittamisen osalta. Muutoksella tulee olemaan positiivisia vaikutuksia sekä yritysten rajat ylittävän liiketoiminnan sujuvuuteen että yhteiskunnan suojaamiseen, kun laittomia tavaroita ja aineita sekä toimijoita pystytään tunnistamaan aiempaa paremmin.

Tehtävien ja resurssien hallinnan digitalisointi on ollut kehityssuunnitelmissa jo 2010-luvun alusta lähtien, mutta vuoteen 2025 saakka kestävän EU-lähtöisen tulliselvitys- ja sidosjärjestelmien kehittämisen vuoksi Tullilla ei ole budjettirahoituksen näkökulmasta mahdollisuuksia toteuttaa hanketta toistaiseksi. Arvioiden mukaan nykytilanteessa käynnistys lienee mahdollista aikaisintaan vuoden 2023 aikana. Tullin näkemyksen mukaan hankkeen toteutuksella on merkittäviä vaikutuksia tullitoiminnan vaikuttavuudelle. Tehtävien ja resurssien hallinnan järjestelmäkehitys tulee tämän hetkisen arvion mukaan edellyttämään mittavia investointeja useiden vuosien ajan, koska Tullin valvontasektorin prosessit eivät ole ennalta tarkkaan määriteltyjä, vaan ne muuttuvat toiminnan tarpeiden muuttuessa koko ajan nopeallakin reagointiaikataululla.

Tulli esittää, että Tullille osoitetaan vuodelle 2022 kertaluontoinen määräraha 1 600 000€, jonka avulla pystytään käynnistämään ja toteuttamaan prosessien digitalisointi ja resurssienhallinta-järjestelmän ensimmäinen osa.

### ***Tullin riskianalyyisijärjestelmän rakentaminen (riskimoottori)***

Kansainvälisessä tavarakaupassa ja siihen oleellisesti liittyvissä kansainvälisissä toimitusketjuissa ja logistisissa ratkaisuissa tapahtuvat muutokset muokkaavat jatkuvasti Tullin toimintaympäristöä. Sähköinen ilmoittaminen ja alati lisääntyvät erinäiset teknologiset ratkaisut ovat lisänneet ja lisäävät jatkossa merkittävästi Tullin käytössä olevan datan määrää. Ulkomaan liikenteeseen, ulkomaankauppaan ja sähköiseen kaupankäyntiin liittyvän tiedon määrä on tällä vuosikymmenellä kattavasti muuttunut elektroniseen muotoon. Toiminnan kohdistamiseen tarvittavan tiedon käsittely poikkeamien havaitsemiseksi ja poikkeamiin reagoimiseksi edellyttävät koneoppimiseen perustuvien riskianalyyisijärjestelmien sekä mm. tiedustelujärjestelmien ja hahmontunnistusjärjestelmien systemaattista käyttöönottoa poikkeamien tunnistamisessa ja laaja-alaista operatiivista käyttöä.

Tullin riskianalyyisia tulee kehittää reaaliaikaisesti toimivaksi ja koneoppimista hyödyntäväksi, jotta kasvavien ja monimuotoisten tietovirtojen poikkeamia kyetään havaitsemaan ja niihin reagoimaan tehokkaasti. Taustalla ovat myös komission ohjaus kansallisiin investointeihin analytiikan kehittämiseksi ja älykkäiden teknologioiden käyttöönottamiseksi. Esiselvitys Riskimoottorista tuotettiin 2019 ja valmistelevia toimenpiteitä on tehty syksystä 2020 lähtien.

Kehittämishanketta tuetaan komission teknisen tuen välineellä, jonka asiantuntijatuen hankinta- ja sopimusvalmistelut ovat parhaillaan käynnissä. Hankkeeseen myönnetty EU-

komission ns. TSI-rahoitus on osoitettu 18 kuukauden ajalle vuosille 2021-2022. Asiantuntijatuki käynnistyy kesäkuussa 2021 olleen arvoltaan 505 000 €. Esivalinta tähän komission myöntämään tukeen vahvistui vuodenvaihteessa, minkä johdosta Tullin vuonna 2021 tarvitsemaa määrärahaa – kansallista osuutta – ei oltu huomioitu Tullin TAE2021-esityksessä, vaan tältä osin Tulli on esittänyt rahoituksen myöntämistä LTAEII 2021 – esityksensä yhteydessä.

Lisääntyvää dataa hyödyntäen Tulli pystyy kohdistamaan tehokkaasti kontrolli- ja valvontatoimiaan laittomaan liikenteeseen ja samalla fasilitoimaan laillista liikennettä sekä turvaamaan toimitusketjujen eheyden ja häiriöttömyyden. Tullissa ja erityisesti valvontatehtävissä on noussut useassa eri ICT-hankkeessa esille tarve toteuttaa reaaliaikainen koneoppimisen malli sekä sääntöpohjainen reaaliaikaisesti toimiva riskianalysimoottori. Useassa eri järjestelmässä jo nykyisellään sovelletaan erityyppisiä riskimoottoriratkaisuja, minkä johdosta eri asioita tehdään ja hoidetaan sirpalemaisesti kustakin näkökulmasta erikseen. Samaan aikaan Tullissa on käynnissä useita eri hankkeita, joissa ko. toiminnallisuutta tullaan tarvitsemaan myöhemmässä vaiheessa, mikä lisää riskimoottoriin liittyviä synergiaetuja.

Brexitistä, ICS2:n laajentumisesta ja ALV:n kantorajan poistumisesta johtuen tullin ilmoitusten sekä muun analysoitavan datan määrä lisääntyy merkittävästi. Tämä tulee osaltaan asettamaan uusia suorituskykyvaatimuksia poikkeamien tunnistamiselle sekä tuleville muille teknologisille ratkaisuille. Lisäksi mm. EU-tasolla toteutettava tekninen sekä juridinen kehitys on tuonut ja tulee myös jatkossa tuomaan uudenlaisia toiminnallisia vaatimuksia riskianalysiin.

Kaikki Tullin tuottama ja eri lähteistä saama (mm. sensoridata) data tulisi tietovirrallisesti prosessoida erillisen riskianalysimoottorin kautta ennen tiedon käsittelyä virkailijan toimesta. Edelleen tämän kaltaisen teknisen toteutuksen tulisi reagoida koneoppimismallien/algorithmien tai sääntöjen pohjalta ko. tietovirtaan sekä suorittaa sisäisiä (sääntö, ohjaus, hälytys) operaatioita yhdessä ulkoisten (tiedon rikastaminen, varmistaminen) rajapintojen kautta. Tarpeena onkin luoda sääntömoottoriin liittyen erillinen alusta, joka samalla ”opetetaan” prosessoimaan dataa, jota edelleen voidaan hyödyntää erillisten rajapintapalveluiden muodossa Tullin valvontatyön kohdentamisessa. Poikkeamien hallintaan tarvittavan kehityshankkeen toteuttaminen edellyttää vuosina 2022-2024 noin 1 200 000 euron lisärahoitusta, jotta ns. riskimoottori-kokonaisuus saadaan kehitettyä ja tuotantoon. Tällä määrärahalla mahdollistetaan riskianalysin välttämättömät tehostamistoimet kuten erillisen koneoppimiseen pohjautuvan sääntömoottorin (järjestelmän) tuottamisen, keskitetyn tallennuksen toteutuksen ja siihen olennaisesti liittyvien alustan ja rajapintojen luomisen.

Tulli esittää, että Tullille osoitetaan lisärahoitusta 650 000 euroa vuodelle 2022 riskimoottorikokonaisuuden kehittämiseen.

### ***Parikkalan rajanylityspaikan kansainvälistäminen***

Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen Parikkalan rajanylityspaikan avaamisesta kansainväliselle liikenteelle. Tuolloisten aikatauluarvioiden mukaan kansainvälistäminen olisi ollut mahdollista toteuttaa vuonna 2024. Samassa yhteydessä on asiaan liittyvien viranomaisten valmistelemana laadittu yhdessä ulkoministeriön taustamuistio Parikkalan rajanylityspaikan kansainvälistämiseen liittyvistä muodollisuuksista sekä kustannusarvioista. Tullin osalta tulee huomioida, että Parikkalan rajanylityspaikka sijaitsee nykyisten tulliasemien työssäkäyntialueen ulkopuolella, minkä johdosta henkilöstösiirroilla muilta itärajan rajanylityspaikoilta ei ole mahdollista toteuttaa henkilöstöressurssien lisäämistä – arvio lisähenkilöstön tarpeesta on 27 tai 38 htv rajanylityspaikan tulevista aukioloajoista riippuen. Mahdollisten Parikkalan tulliasemalle

sijoittuvien tullivirkailijoiden rekrytointi ja koulutus on aloitettava hyvissä ajoin ennen rajanylityspaikan avaamista kansainväliselle liikenteelle. Myös valvontalaitteistojen hankinnat tulee pystyä käynnistämään riittävän ajoissa kilpailutusten ja toimitusten viemän ajan johdosta.

Parikkalan rajanylityspaikan kehittäminen käynnistyy, kun valtioneuvosto ottaa asiaan kantaa jo tehdyn virkamiesvalmistelun pohjalta. Mikäli aiemmin kerrotussa aikataulussa (avautuminen vuonna 2024) pitäydytään, Tullin tulee aloittaa uuden henkilöstön rekrytoinnit vuoden 2022 toisella puoliskolla.

***Imatran rajanylityspaikan kansainvälistämisen laajentaminen raiteilla tapahtuvaan henkilöliikenteeseen***

Imatran rautatieylityspaikan kansainvälistämisen laajentaminen koskemaan tavaraliikenteen ohella myös henkilöliikennettä on esisuunnittelussa. Laajentaminen tulisi aiheuttamaan Imatralla mittavia rakennustöitä, investointeja valvontateknologiaan sekä tullivirkailijoiden määrän lisäämistä. Imatran rajanylityspaikan kehittämiseen liittyvät suunnitelma eivät ole vielä niin pitkällä, että tässä yhteydessä olisi mahdollista esittää aikatauluarvioita tai yksityiskohtaisempia määrärahatarpeita. Suunnitelmien mahdollisesti edetessä on jatkossa samalla käsiteltävä myös siitä aiheutuvat resurssivaikutukset.

### **Perustelumuistio 3: Kehittämissuunnitelma 28.10.70 Tullin aineettomat käyttöomaisuusinvestoinnit**

#### ***Tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistus***

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

Tietojärjestelmäudistuksen suunnitelmat ja määräraha-arviot tehtiin vuosina 2013 – 2014 silloisten tietojen pohjalta. Tullin asiantuntijoiden ja ict-toimittajien yhteistyössä laaditun sovellusten ja teknologioiden elinkaarianalyysin perusteella katsottiinärkevimmäksi yhteistyössä VM:n kanssa uusia vuosituhannen alussa käyttöön otetut tietojärjestelmät uusilla toiminnallisesti ja teknologisesti ajantasaisilla tietojärjestelmäratkaisulla. 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 sitomusvaltuuden määräksi oli tuolloin 70,3 miljoonaa euroa.

Tietojärjestelmäudistukselle 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. Valtuudessa omarahoitusosuuden toteutus on vaikea toteuttaa koska se edellyttäisi, että osa pitkäaikaisista toimittajasitoumuksista pitäisi korvata omalla työllä,

mikä ei olisi teknisesti eikä taloudellisesti järkevää. Siirtymäkauden pidentymisen vuoksi vanhoja tietojärjestelmiä ei voida ajaa alas ja niistä lasketut säästöt eivät toteudu suunnitellusti vaan siirtyvät merkittävästi eteenpäin jopa vuoteen 2026 saakka.

- EU:n lainsäädännöstä tulee lisää uusia tai muuttuvia vaatimuksia. Alkuperäisen valtuuden ja määrärahojen myöntämisen jälkeen muutoksia on tullut aikataulujen lisäksi myös tietojärjestelmien toimintoihin. EU-tasolla on määritelty uudestaan tai tarkemmin eri toimintoja ja edelleenkin joidenkin toimintojen vaativuusmäärittelyt ovat yhä valmisteltavana. Vuoden 2021 alusta poistuvasta alv-minimistä aiheutuva tullilmoitusten 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.

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

Tullille myönnettiin vuoden 2020 IV lisätalousarviossa 10 500 000 euron lisätilausvaltuus, jotta Tulli pystyi jatkamaan hankkeen toteuttamista ja tekemään tarvittavat jatkotilaukset toimittajilta vuosien 2020 ja 2021 vaihteessa. Tämä tilausvaltuus on täyttynyt jo nyt keväällä 2021. Tilausvaltuutta vastaava 10,5 miljoonan euron määräraha myönnettiin Tullille vuoden 2021 talousarviossa.

Vuosille 2022 – 2025 esitetyt määrärahat ovat käsiteltävänä kehyspäätöksen 2022 – 2025 yhteydessä.

Monivuotisten ja Tullin muut toimintamenot merkittävästi ylittävien sitoumusten tekemiseen tarvitaan määrärahojen lisäksi tilausvaltuus, joka on oltava käytettävissä riittävän aikaisessa vaiheessa. Tullin on kyettävä tekemään useiden vuosien aikavälille ajoittuvista kehittämistöistä sitoumuksia hyvissä ajoin etukäteen tai muutoin joudutaan lykkäämään kehittämistöiden tilaamista, mistä aiheutuu väistämättä myös käyttöönottojen viivästyminen suhteessa MASP 2019:n käyttöönottoaikatauluihin.

Tulli esittää, että Tullille myönnetään, ottaen huomioon aiemmin myönnetty tilausvaltuudet, enintään 118 300 000 euron tilausvaltuus kattaen vuoden 2025 loppuun saakka arvioidut sitoumukset. Tulli esitti toiseen lisätalousarvioon vuodelle 2021 19 545 000 euron tilausvaltuutta, jotta tänä vuonna voitaisiin jatkaa jatkossa tarvittavien sitoumusten tekemistä ja mikäli se menisi läpi, vielä tarvittavan lisätilausvaltuuden määrä olisi noin 34 000 000 euroa.

Valtuuden seurauksena Tulli esittää, että Tullille myönnetään 19 545 000 euron määräraha tulliselvitysjärjestelmien kokonaisuudistuksen jatkamisen aiheuttamiin maksatusmenoihin vuoden 2022 talousarviossa.



Nykyinen arvio alkuperäisen ja sen lisäksi tarvittavan rahoitustarpeen määrästä on aikavälillä 2015 – 2025 yhteensä 118,3 miljoonaa euroa. Johtuen pitkästä aikavälistä arvioon sisältyy merkittäviä epävarmuuksia. Arvio onkin alentunut viimeksi esitetystä, mutta summaan liittyy edelleen suurta epävarmuutta.

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