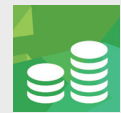


Erityiskertomus

Mikä on viivästyttänyt tullin tietoteknisten järjestelmien toteuttamista?

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

TARKASTUSTIIMI

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintaan liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi V tarkastusjaosto, jonka erikoisalana on Euroopan unionin rahoitus ja hallinto. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Lazaros S. Lazarou. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Eva Lindströmin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Katharina Bryan ja kabinettiavustaja Johan Stålhammar, toimialapäällikkö Alberto Gasperoni, tehtävävastaava José Parente ja tarkastajat Jitka Benešová, Josef Edelmann ja Ilze Ozola.



Vasemmalta oikealle: Jitka Benešová, Alberto Gasperoni, Ilze Ozola, José Parente, Eva Lindström, Johan Stålhammar, Katharina Bryan ja Josef Edelmann.

SISÄLLYS

	Kohta
Lyhenteet	
Sanasto	
Tiivistelmä	I - V
Johdanto	1 - 11
Tulliunioni on yksi Euroopan unionin sisämarkkinoiden pilareista	1 - 3
Tulliunionin uudistaminen on ollut EU:n agendalla vuodesta 2003 lähtien	4 - 7
Tulli 2020 -ohjelma on tarvittavien tietoteknisten järjestelmien toteuttamisessa nykyisin käytettävä rahoitusväline	8 - 10
Tietoteknisten järjestelmien toteutuksen hallinnointi tulliunionissa on monikerroksista	11
Tarkastuksen laajuus ja menetelmät	12 - 15
Huomautukset	16 - 47
Tullin uusien IT-järjestelmien toteutus viivästyi	16 - 22
Joidenkin unionin tullikoodeksin edellyttämien keskeisten tietoteknisten järjestelmien toteuttaminen siirtyy vuoden 2020 jälkeiseen aikaan	19 - 21
On olemassa riski, ettei ehdotuksen mukaista vuoteen 2025 ulottuvaa uutta määräaikaa pystytä noudattamaan	22
Pääsyyt viivästyksiin olivat soveltamisalan muuttuminen, myönnettyjen varojen riittämättömyys ja päätöksenteon hitaus	23 - 40
Komissio ilmoitti viivästyksistä myöhässä	37 - 40
Alussa valittu kehittämistapa ei ollut kaikkein kustannustehokkain	41 - 42
Tulli 2020 -ohjelman tavoitteet ja raportointijärjestelyt eivät sovellu IT-järjestelmien toteutuksen seurantaan	43 - 47
Johtopäätökset ja suositukset	48 - 50

Liite I – IT-hankkeiden kuvaus

Liite II – IT-hankkeiden vaatimat lisävuodet alkuperäiseen suunnitelmaan verrattuna

Komission vastaukset

LYHENTEET

EIS: Eurooppalaiset tietojärjestelmät

IT: Tietotekniikka

UTK: Unionin tullikoodeksi

SANASTO

Kertomuksessa mainittujen tietoteknisten hankkeiden kuvaus esitetään ***liitteessä I***.

Asiantuntijaryhmä: Asiantuntijaryhmät ovat Tulli 2020 -ohjelman yhteisiin toimiin perustuva oleva väline, jonka avulla kerätään asiantuntemusta monin eri tavoin. Ryhmät voivat olla alueellisia, aihekohtaisia, tilapäisiä tai pysyviä. Tämän välineen avulla jäsenvaltiot voivat lisätä yhteistyötään toimien täytäntöönpanon yhteydessä.

Hankkeen soveltamisala: Kertoo, mitä hankkeeseen sisältyy tai ei sisälly. Project Management Institute määrittelee hankkeen soveltamisalaksi työn, joka on saatettava päätökseen tietyt ominaisuudet ja toiminnot omaavan tuotteen, palvelun tai tuloksen toteuttamiseksi.

IT-järjestelmien EU:n vastuulla olevat osat (unionin vastuulla olevat osat): Resurssit (laitteistot, ohjelmistot, verkkoyhteydet) ja IT-järjestelmiä tukevat palvelut, jotka ovat yhteisiä osallistujamaille (asetuksen (EU) N:o 1294/2013 liitteen II B kohta). EU maksaa vastuullaan olevien osien hankinnasta, kehittämisestä, asennuksesta, ylläpidosta ja päivittäisestä käytöstä aiheutuvat kustannukset.

IT-järjestelmien jäsenvaltioiden vastuulla olevat osat (muut kuin unionin vastuulla olevat osat): Kaikki tietoteknisten järjestelmien osat, joita ei ole määritetty unionin vastuulla oleviksi (asetuksen (EU) N:o 1294/2013 liitteen II C kohta). Jäsenvaltiot maksavat muiden kuin unionin vastuulla olevien osien hankinnasta, kehittämisestä, asennuksesta, ylläpidosta ja päivittäisestä käytöstä aiheutuvat kustannukset.

Kaupan alan edustajat: Kyseessä ovat toimijat, esimerkiksi maahantuojat, tulliasioitsijat, kuljetusyritykset ja logistiikka-alan toimijat. Ne ovat kaupan alan yhteydenpitoryhmän jäseniä. Ryhmä on unionin tasolla toimiva kauppaa koskeva epävirallinen keskustelufoorumi, joka käsittelee tulliin liittyvien asioiden täytäntöönpanoa ja tullipolitiikan kehityssuuntauksia.

Kertomus Tulli 2020 -ohjelman edistymisestä: Vuosikertomus, jossa seurataan ohjelman täytäntöönpanoa asetuksen (EU) N:o 1294/2013 17 artiklan mukaisesti.

Liiketoimintatapausta ja visiota koskevat asiakirjat: Tietojärjestelmän kehittämishankkeen alkuvaiheita koskevat asiakirjat, jotka sisältävät yksityiskohtaisen selostuksen kunkin hankkeen soveltamisalasta ja jotka edeltävät päätöstä käynnistää tietotekniikan alan tekniset työt.

Monivuotinen strateginen suunnitelma: Hallinta- ja suunnitteluväline, jonka komissio on laatinut sähköistä tullijärjestelmää koskevan päätöksen 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Suunnitelmassa asetetaan strateginen viitekehys ja tavoitteet tietoteknisten hankkeiden johdonmukaista ja tehokasta hallintaa varten.

Sähköisen tullijärjestelmän (eTullin) edistymistä koskevat kertomukset: Vuosikertomus, jossa arvioidaan paperittoman tullin toimintaympäristön edistymistä päätöksen 70/2008/EY 12 artiklan mukaisesti.

Tuloksellisuuden arviointikehys: Seurantajärjestelmä, joka mittaa Tulli 2020 -ohjelman edistymistä 86 indikaattorin avulla. Indikaattoreista 68 on tuotos-/tulosindikaattoreita ja 18 vaikutusindikaattoreita.

Unionin tullikoodeksi: EU:n tullialueella sovellettavia tullisäännöksiä ja -menettelyjä koskeva kattava kehys, joka on mukautettu kaupan alan uusiin realiteetteihin ja viestintävälineisiin. Koodeksi tuli voimaan 1. toukokuuta 2016, mutta edelleen sovelletaan joitakin siirtymäkauden järjestelyjä. Ne koskevat lähinnä tullimuodollisuuksia, joita ollaan siirtämässä asteittain sähköisiin järjestelmiin.

Unionin tullikoodeksia koskeva työohjelma: Työohjelma perustettiin UTK:n 280 artiklan mukaisesti. Siihen kuuluu siirtymätoimenpiteitä, jotka liittyvät sähköisiin järjestelmiin ja ajoitukseen niiden tapausten osalta, joissa järjestelmät eivät olleet vielä toiminnassa UTK:n soveltamispäivään (1. toukokuuta 2016) mennessä.

Uudistettu tullikoodeksi: Uudistettu tullikoodeksi tuli voimaan 24. kesäkuuta 2008, ja sen soveltamisen piti alkaa viimeistään 24. kesäkuuta 2013. Sitä ei kuitenkaan koskaan sovellettu, koska se kumottiin ja korvattiin unionin tullikoodeksilla.

TIIVISTELMÄ

- I. Tulliunioni on yksi unionin sisämarkkinoiden pilareista. Tulliprosessien uudistaminen uusien tietoteknisten järjestelmien avulla on Euroopan unionin toiminnan kannalta tärkeä tekijä. Uudistamisen tarkoituksena on erityisesti taloudellisen toiminnan ja kasvun lisääminen sekä EU:n kansalaisten turvallisuuden parantaminen. Näin saatavan hyödyn pitäisi kannustaa jäsenvaltioita investoimaan tullin tietoteknisiin järjestelmiin.
- II. Komission eTullia koskeva päätös, uudistettu tullikoodeksi ja viimeisenä unionin tullikoodeksi (UTK) veivät asiaa eteenpäin ja antoivat yleiskuvan tullionionin uudistamiseen tarvittavista IT-järjestelmistä. IT-järjestelmien unionin vastuulla olevat osat rahoitetaan Tulli 2020 -ohjelmasta. Jäsenvaltioiden on toteutettava asiaan liittyvät jäsenvaltioiden vastuulla olevat osat (muut kuin unionin vastuulla olevat osat) ja maksettava niistä aiheutuvat kustannukset. IT-järjestelmien toteuttamista hallinnoidaan monikerroksisen päätöksentekoprosessin avulla, ja siihen osallistuu useita elimiä.
- III. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tutkittiin, voidaanko Tulli 2020 -ohjelman ja asiaan liittyvän tullilainsäädännön avulla todennäköisesti toteuttaa sellaiset IT-järjestelmät, joita EU:n tullitapahtumien käsittelyn parantaminen edellyttää. Tarkastus suoritettiin täytäntöönpanovaiheessa, jotta se voidaan ottaa huomioon keskusteltaessa seuraavasta tulliohjelmasta, joka käynnistyy vuonna 2021. Tilintarkastustuomioistuin tutki, voidaanko ohjelman avulla varmistaa, että IT-järjestelmät toteutetaan oikea-aikaisesti, ja eritteli soveltuviissa tapauksissa syitä viivästyksiin. Tarkastus perustui enimmäkseen komission asiakirjojen sekä komiteoiden ja työryhmien pöytäkirjojen ja kertomusten analysointiin sekä myös jäsenvaltioille lähetetyn kyselyn tuloksiin.
- IV. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tullionionin uusien IT-järjestelmien toteutus oli viivästynyt useaan otteeseen ja että jotkin tärkeimmistä järjestelmistä eivät ole käytettävissä UTK:ssa asetetussa määräajassa eli vuoden 2020 loppuun mennessä. Viivästykset johtuvat monista eri tekijöistä, erityisesti hankkeen soveltamisalan muuttumisesta, EU:n ja jäsenvaltioiden myöntämien resurssien riittämättömyydestä ja monikerroksisen hallinnointijärjestelmän aiheuttamasta hitaasta päätöksenteosta. Tilintarkastustuomioistuin huomasi myös, ettei komissio raportoinut viivästyksistä asianmukaisesti ja etteivät Tulli 2020 -ohjelman tavoitteet ja

raportointijärjestelyt sovellu IT-järjestelmien toteutuksen seurantaan. IT-järjestelmiä oli alun perin tarkoitus kehittää enimmäkseen hajautetusti toteutuksen epäonnistumisen riskin vähentämiseksi, vaikka tehokkuus tällöin kärsii.

V. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio

- a) ehdottaa, että seuraavan tulliohjelman tavoitteet nimenomaisesti liittyvät kehitettäviksi suunniteltuihin tietoteknisiin järjestelmiin, ja ehdottaa täsmällisiä ja mitattavissa olevia tavoitteita
- b) varmistaa, että edellisistä ohjelmista saadut kokemukset otetaan asianmukaisesti huomioon, ja antaa jäsenvaltioille riittävästi tietoa, jotta ne voivat tehdä tietoon perustuvan päätöksen hankkeiden soveltamisalasta ajallaan
- c) seuraa tilannetta, jos on vaarana, ettei jokin jäsenvaltio ehkä pysty noudattamaan kansallisten osien toteuttamista koskevaa määräaika, pyrkii jo varhaisessa vaiheessa löytämään ratkaisuja ja helpottamaan niiden soveltamista jäsenvaltiossa sekä helpottaa tietotekniikan kehittämistä koskevan yhteistyön laajempaa hyväksikäyttöä
- d) järkeistää tullin IT-järjestelmien kehittämisen hallinnointia siten, että yhteydenpitoa jäsenvaltioiden kanssa tehostetaan ja nopeutetaan esimerkiksi käyttämällä tiedonvaihdossa lisäratkaisuja, joiden avulla päätökset voidaan tehdä nopeasti
- e) tiedottaa kaikille IT-järjestelmien toteutukseen liittyville EU:n ja jäsenvaltioiden tason sidosryhmille ajoissa ja avoimesti toteutuksen viivästyksistä ja tarvittavista varoista unionin vastuulla olevien ja kansallisten osien osalta ja määrittelee asianmukaiset raportointijärjestelyt ja indikaattorit toteutuksen yleistasolla ja yksittäisten hankkeiden tasolla.

JOHDANTO

Tulliunioni on yksi Euroopan unionin sisämarkkinoiden pilareista

1. EU viettää vuonna 2018 tulliliiton 50-vuotisjuhlaa. Tulliliiton ydinajatus on, että jäsenvaltioiden välisillä sisärajoilla ei sovelleta tulleja ja että kolmansista maista tulevalle tuonnille asetetaan yhteiset tullit.
2. Suurena kaupparyhmittymänä toimiva EU on riippuvainen siitä, että tavarat voivat siirtyä tehokkaasti tulliunioniin ja sieltä pois sekä liikkua vapaasti sisämarkkinoilla. Uusimpien saatavilla olevien tilastojen mukaan tuonti ja vienti olivat yhdessä arvoltaan noin 3,7 biljoonaa euroa¹. Tämä osoittaa, miten tärkeitä kauppa ja tulliunioni ovat EU:n vaurauden kannalta.
3. Lisäksi tuontitullit ovat merkittävä osa EU:n tuloja. Vuonna 2017 niiden arvo oli 20,3 miljardia euroa eli 15 prosenttia EU:n kokonaistalousarviosta.



¹ Lähde: Eurostatin maailmankaupan tilastot vuodelta 2017.

Tulliunionin uudistaminen on ollut EU:n agendalla vuodesta 2003 lähtien

4. Useat keskeiset toimijat ovat esittäneet tulliunionin uudistamista sen perustamisesta lähtien. Tulliunionia parannetaan digitalisoinnilla², ottamalla käyttöön paperiton toimintaympäristö ja vähentämällä byrokratiaa. Näin lisätään taloudellista toimintaa ja kasvua. Myös EU:n kansalaisten turvallisuuden pitäisi näin parantua ja tullimaksujen kantamisen tehostua. EU:n kaupan helpottumisen EU:n kuluttajille ja yrityksille tuomien etujen odotetaan kannustavan jäsenvaltioita investoimaan tullialan IT-järjestelmiin.

5. Komissio asetti vuonna 2003 tavoitteeksi yksinkertaisen ja paperittoman tullin ja kaupan toimintaympäristön³. Vuonna 2008 tapahtunut komission eTullia koskevan päätöksen⁴ julkaiseminen korosti tämän tavoitteen tärkeyttä. Uudistettu tullikoodeksi⁵ tuli voimaan kesäkuussa 2008. Tavoitteena oli tulliunionin uudistaminen kehittämällä useita IT-järjestelmiä, joiden oli tarkoitus olla täydessä toimintakunnossa viimeistään kesäkuussa 2013. Uudistettua tullikoodeksia ei koskaan sovellettu käytännössä. Siihen oli monia eri syitä, muun muassa se, ettei tarvittavia IT-järjestelmiä saatu ajoissa valmiiksi⁶.

² Myös Maailman tullijärjestö (WCO) pitää digitalisointia uudistetun tullin tärkeimpänä ominaisuutena. Järjestö on kehittänyt digitaalisen tullin kypsyyssmallin (Digital Customs Maturity Model).

³ Ks. komission tiedonanto, annettu 24. heinäkuuta 2003, ”Yksinkertainen, sähköiseen tiedonsiirtoon perustuva toimintaympäristö tullille ja kaupalle”.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 70/2008/EY, tehty 15 päivänä tammikuuta 2008, paperittomasta tullin ja kaupan toimintaympäristöstä (EUVL L 23, 26.1.2008, s. 21) (eTullia koskeva päätös).

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 450/2008, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2008, yhteisön tullikoodeksista (uudistettu tullikoodeksi) (EUVL L 145, 4.6.2008, s. 1), kumottu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 952/2013, annettu 9 päivänä lokakuuta 2013 (EUVL L 269, 10.10.2013, s. 1). Uudistettu tullikoodeksi tuli voimaan 24. kesäkuuta 2008, ja sen soveltamisen piti alkaa viimeistään 24. kesäkuuta 2013.

⁶ Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin tullikoodeksista (uudelleenlaadittu) (COM (2012) 64 final), jonka komissio hyväksyi 20. helmikuuta 2012.

6. Lokakuussa 2013 hyväksyttiin unionin tullikoodeksi (UTK)⁷, jolla korvattiin uudistettu tullikoodeksi ja pyrittiin jälleen lähemmäs paperitonta toimintaympäristöä koskevaa tavoitetta ja IT-järjestelmiin perustuvaa tietojenvaihtoa. UTK:ta on sovellettu toukokuusta 2016 lähtien siten, että IT-järjestelmien toteuttamista koskeva siirtymäkausi jatkuu vuoden 2020 loppuun. UTK:hon liittyvät IT-järjestelmät olivat samanlaiset kuin ne, joita aiemmin oli edellytetty uudistettua tullikoodeksia varten.

7. Komissio laati eTullia koskevan päätöksen ja UTK:n vaatimusten noudattamiseksi tullin IT-järjestelmien kehittämistä koskevat strategiset suunnitteluasiakirjat, monivuotisen strategisen suunnitelman⁸ ja UTK:n työohjelman⁹. Monivuotisessa strategisessa suunnitelmassa otetaan huomioon UTK:n työohjelman toteutusaikataulu, mutta suunnitelmaan sisältyy myös muita IT-järjestelmiä, jotka vaativat kehittämistä.

Tulli 2020 -ohjelma on tarvittavien tietoteknisten järjestelmien toteuttamisessa nykyisin käytettävä rahoitusväline

8. EU rahoittaa monivuotisessa strategisessa suunnitelmassa mainittujen uusien IT-järjestelmien kehittämistä sekä olemassa olevien IT-järjestelmien kunnossapitoa tullialan

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 952/2013, annettu 9 päivänä lokakuuta 2013, unionin tullikoodeksista (uudelleenlaadittu) (EUVL L 269, 10.10.2013, s. 1) (UTK-asetus).

⁸ Monivuotinen strateginen suunnitelma on hallinta- ja suunnitteluväline, jonka komissio on laatinut sähköistä tullijärjestelmää koskevan päätöksen 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Siinä asetetaan strateginen viitekehys ja tavoitteet IT-hankkeiden hallintaa varten. Verotuksen ja tulliliiton pääosasto julkaisee tarkistukset, kun ne on hyväksytyt.

⁹ Komission täytäntöönpanopäätös 2014/255/EU, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2014, unionin tullikoodeksiin liittyvästä työohjelmasta (EUVL L 134, 7.5.2014, s. 46) (UTK:n työohjelma 2014), kumottu komission täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2016/578, annettu 11 päivänä huhtikuuta 2016, unionin tullikoodeksissa säädettyjen sähköisten järjestelmien kehittämistä ja käyttöönottoa koskevan työohjelman vahvistamisesta (EUVL L 99, 15.4.2016, s. 6) (UTK:n työohjelma 2016).

yleisen ohjelman mukaisesti. Kyseisestä ”Tulli 2020” -ohjelmasta¹⁰ kustannetaan IT-järjestelmien unionin vastuulla olevat osat. Niitä ovat resurssit (laitteistot, ohjelmistot, verkkoyhteydet) ja IT-järjestelmiä tukevat palvelut, jotka ovat yhteisiä EU:lle ja jäsenvaltioille. Jäsenvaltioiden odotetaan toteuttavan asiaan liittyvät jäsenvaltioiden vastuulla olevat osat (muut kuin unionin vastuulla olevat osat) ja maksavan niistä aiheutuvat kustannukset¹¹.

9. Komissio perusti Tulli 2020 -ohjelman tavoitteenaan ”unionin tulliliiton toiminnan ja uudenaikaistamisen tukeminen sisämarkkinoiden lujittamiseksi osallistujamaiden, niiden tulliviranomaisten ja niiden virkamiesten välisen yhteistyön avulla”. Ohjelman kokonaistalousarvio on 523 miljoonaa euroa seitsemän vuoden aikana (noin 75 miljoonaa euroa vuodessa)¹². Tulli 2020 on jatkoa aiemmille tullia koskeville ohjelmille, jotka alkoivat vuonna 1991. Niistä viimeinen päättyi vuonna 2013. Komissio ehdottaa tulliohjelmaan 950 miljoonan euron määrärahoja vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehityksessä.

10. Kolme neljännestä Tulli 2020 -ohjelman talousarviosta käytetään tietoteknisten valmiuksien kehittämiseen eli Tulli 2020 -ohjelmaa koskevassa asetuksessa mainittuihin Euroopan tietojärjestelmiin (EIS). Talousarvio kattaa näiden järjestelmien EU:n vastuulla olevien osien kehittämisen, käytön ja ylläpidon. Loput 25 prosenttia talousarviosta käytetään muihin tulliliiton toimintaan ja uudistamiseen liittyviin toimiin, erityisesti yhteisiin toimiin (esimerkiksi hanke- ja asiantuntijaryhmiin) ja koulutukseen.

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1294/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan unionin tullitoimintaa kaudella 2014–2020 koskevan toimintaohjelman (Tulli 2020) perustamisesta ja päätöksen N:o 624/2007/EY kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 209).

¹¹ Eräät jäsenvaltiot käyttävät EU:n rakennerahastoja kattaakseen joitakin näistä kustannuksista.

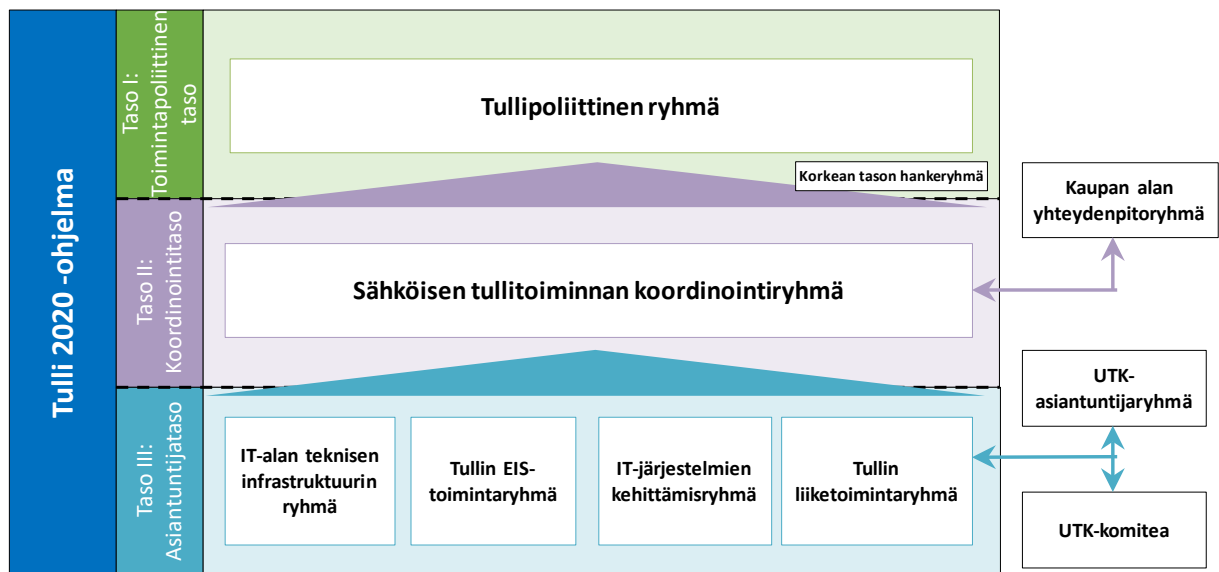
¹² Tähän talousarvioon ei sisälly sellainen tietotekniikan kehittäminen, jonka vain jäsenvaltiot rahoittavat (kansalliset osat). Tilintarkastustuomioistuin ei voi raportoida järjestelmien kokonaiskustannuksista (ks. **kohta 47**).

Tietoteknisten järjestelmien toteutuksen hallinnointi tullionionissa on monikerroksista

11. **Kaaviossa 1** esitetään IT-järjestelmien toteutuksen hallinnointi tullionionissa.

Hallinnoinnin perustana on useita toistensa kanssa vuorovaikutuksessa olevia elimiä, joihin kuuluvat komissio, jäsenvaltiot ja kaupalliset eturyhmät, erityisesti tullipoliittinen ryhmä, sähköisen tullitoiminnan koordinoitiryhmä ja kaupan alan yhteydenpitoryhmä. Verotuksen ja tulliliiton pääosasto vastaa Tulli 2020 -ohjelman täytäntöönpanosta ja toimii näiden ryhmien puheenjohtajana. Yksittäisestä hankkeesta sopiminen edellyttää useita keskusteluja, jotka koskevat teknisiä, operatiivisia, oikeudellisia ja rahoitukseen liittyviä kysymyksiä ja joihin osallistuu asiantuntijoita komissiosta ja jäsenvaltioista.

Kaavio 1 – Monivuotisen strategisen suunnitelman ja eTulli-ohjelmaan liittyvien hankkeiden toteutuksen hallinnointi



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin monivuotisen strategisen suunnitelman revision 2017 liitteen III (hallinnointijärjestelmä) perusteella.

TARKASTUKSEN LAAJUUS JA MENETELMÄT

12. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa arvioitiin, voidaanko Tulli 2020 -ohjelman ja asiaan liittyvän tullilainsäädännön avulla todennäköisesti toteuttaa sellaiset IT-järjestelmät, joita EU:n tullitapahtumien käsittelyn parantaminen edellyttää. Päähuomio kiinnitettiin uusien IT-järjestelmien unionin vastuulla olevien osien kehittämiseen.

Kansallisten osien osalta tutkittiin vain komission valvontatehtävää, joka liittyy jäsenvaltioiden IT-järjestelmien täytäntöönpanon koordinointiin. Tilintarkastustuomioistuin ei käsitellyt muita Tulli 2020 -ohjelmaan sisältyviä toimia, kuten yhteisiä toimia, koulutustoimintaa sekä olemassa olevien IT-järjestelmien käyttöä ja kunnossapitoa.

13. Tarkastus suoritettiin ohjelman täytäntöönpanovaiheessa. Tämän lähestymistavan ansiosta tilintarkastustuomioistuin pystyi tekemään IT-järjestelmien kehitystä koskevan väliarvioinnin ja antamaan ajoissa panoksensa keskusteluihin seuraavasta tullia koskevasta ohjelmasta, joka alkaa vuonna 2021 (ks. kohta 9).

14. Tarkastuksessa tutkittiin, voidaanko ohjelman avulla varmistaa, että IT-järjestelmät kehitetään ja toteutetaan oikea-aikaisesti. Tarvittaessa eriteltiin syitä viivästyksiin. Lisäksi tutkittiin suunnittelu-, seuranta- ja raportointijärjestelyihin liittyviä näkökohtia¹³.

Tarkastuksessa analysoitiin komission asiakirjoja, sellaisten komiteoiden ja työryhmien pöytäkirjoja ja kertomuksia, joihin komissio ja jäsenvaltiot osallistuvat, sekä verotuksen ja tulliliiton pääosastossa tehtyjä komission henkilöstön haastatteluja.

15. Saadakseen käsityksen uusien IT-järjestelmien kansallisten osien toteutuksesta jäsenvaltioissa tilintarkastustuomioistuin teki kyselytutkimuksen 28 jäsenvaltion kansallisille tulliviranomaisille.

HUOMAUTUKSET

Tullin uusien IT-järjestelmien toteutus viivästyi

16. Tietotekniikan nopea kehitys luo jatkuvasti uusia mahdollisuuksia ja haasteita ja ylipäättään johtaa vaatimuksiin käyttäjien taholta. Näin on myös tullialalla, ja sen vuoksi komission ja jäsenvaltioiden on tarjottava joustavia ratkaisuja ja oltava valveilla ulkoisten tapahtumien suhteen. Nyt, kun eTullia koskevan päätöksen antamisesta oli kulunut

¹³ Lisäksi otettiin huomioon päätelmät ja suositukset, jotka sisältyvät erityiskertomukseen nro 19/2017 ”Tuontimenettelyt: oikeuskehysten puutteet ja täytäntöönpanon tehottomuus vaikuttavat EU:n taloudellisiin etuihin”.

kymmenen vuotta, IT-järjestelmien kehityksessä voitiin havaita edistystä. Kaikkia järjestelmiä ei kuitenkaan ole vielä toteutettu täysimääräisesti.

17. Monivuotiseen strategiseen suunnitelmaan sisältyy vuoden 2017 osalta 31 IT-hanketta komission ja jäsenvaltioiden toteutettavaksi. Hankkeiden avulla on tarkoitus kehittää uusia järjestelmiä tai päivittää nykyisiä järjestelmiä tulliunionin uudistamiseksi ja sen varmistamiseksi, että UTK:ta sovelletaan täysimääräisesti. IT-hankkeiden toteuttamisen määräaikoja lykättiin asteittain. Monivuotisten strategisten suunnitelmien tarkistukset 2016 ja 2017 aiheuttivat sen, että IT-järjestelmien toteutuksen määräaikoja lykättiin 28 prosentissa hankkeista vuonna 2016 ja 42 prosentissa hankkeista vuonna 2017.

18. **Liitteessä II** on esitetty kaavio siitä, montako vuotta lisää tarvittiin kunkin IT-hankkeen toteuttamiseen. Tulokset saatiin vertailemalla toteutuksen määräaikoja monivuotisen strategisen suunnitelman 2017 ja alkuperäisen suunnitelman välillä. Analyysi osoittaa, että alkuperäistä toteutusmääräaikaa noudatettiin neljässä hankkeessa. Monissa hankkeissa oli kuitenkin viivästyksiä ja neljää hanketta lykättiin vähintään viidellä vuodella.

Joidenkin unionin tullikoodeksin edellyttämien keskeisten tietoteknisten järjestelmien toteuttaminen siirtyy vuoden 2020 jälkeiseen aikaan

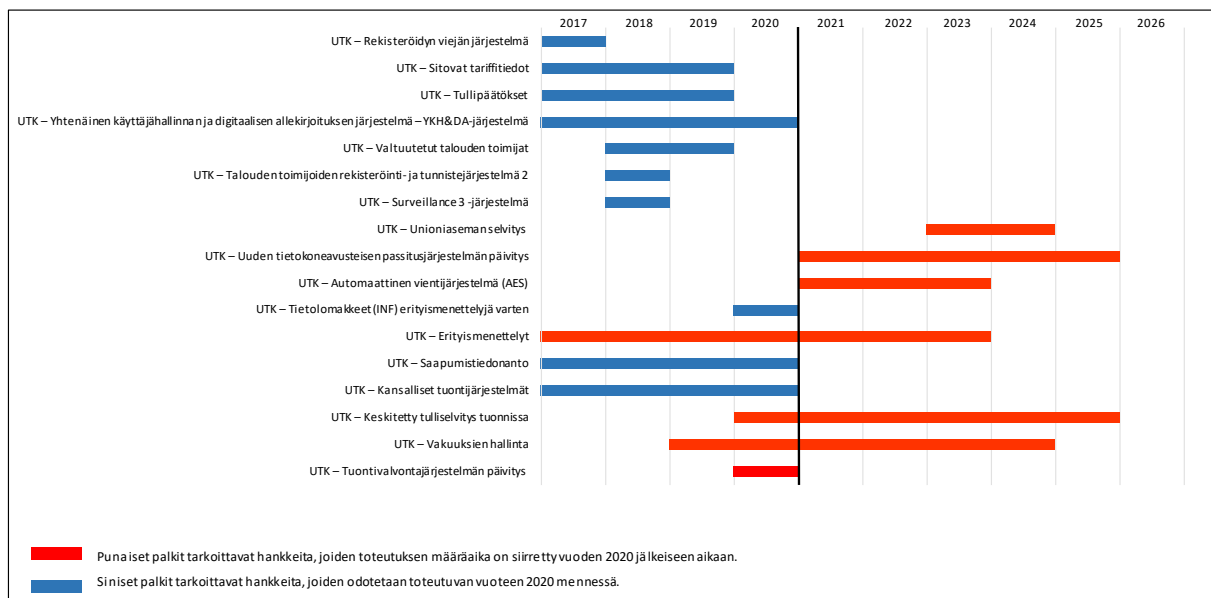
19. UTK:n kokonaisvaltainen täytäntöönpano edellyttää, että komissiolla ja jäsenvaltioilla on käytettävissään tietyt tietotekniset järjestelmät. UTK:ta on sovellettu vuodesta 2016, mutta siinä on mahdollistettu viimeistään 31. joulukuuta 2020 päättyvä siirtymäkausi, jotta komissio ja jäsenvaltiot voivat kehittää tarvittavat 17 IT-järjestelmää.

20. Monivuotisen strategisen suunnitelman 2017 mukaan seitsemän näistä IT-järjestelmästä¹⁴ on täysin valmiita vasta vuoden 2020 määräajan jälkeen. Komission mukaan UTK:n kokonaistäytäntöönpanoaste on vuoden 2020 lopussa noin 75 prosenttia. Tämä laskenta perustuu kuitenkin unionin vastuulla olevien osien välitavoitteiden toteutumiseen,

¹⁴ Vuoden 2020 jälkeiseen aikaan siirretyt UTK-pohjaiset hankkeet: UTK – Automaattinen vientijärjestelmä, UTK – Uuden tietokoneavusteisen passitusjärjestelmän päivitys, UTK – Vakuuksien hallinta, UTK – Erytymenettelyt, UTK – Keskitetty tulliselvitys tuonnissa, UTK – Unioniaseman selvitys ja UTK – Tuontivalvontajärjestelmän päivitys.

eikä arviossa oteta huomioon sitä, milloin järjestelmät ovat käyttövalmiina. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että viivästyneisiin hankkeisiin sisältyy järjestelmiä, jotka ovat tärkeimpien tullimenettelyjen (tuonti, passitus ja vienti) käytön kannalta aivan keskeisiä, taikka tällaisten järjestelmien päivityksiä. Vastauksissaan tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn jäsenvaltiot katsoivat, että nämä järjestelmät ovat ratkaisevan tärkeitä tullunionin tehokkaan toiminnan ja uudistamisen kannalta (ks. **kaavio 2**).

Kaavio 2 – Kaikkiaan 17:ää UTK-pohjaista hanketta koskeva monivuotinen strateginen suunnitelma 2017¹⁵



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin monivuotisen strategisen suunnitelman 2017 perusteella (ks. IT-hankkeiden tarkka kuvaus **liitteestä I**).

21. Komissio raportoi tammikuussa 2018 Euroopan parlamentille ja neuvostolle UTK:n täytäntöönpanosta ja kertoi, että asetettua vuoden 2020 määräaika ei pystyttyä noudattamaan. Maaliskuussa 2018 komissio esitti ehdotuksen UTK:n tarkistamiseksi ja tiettyjen säännösten soveltamiselle määrätyn siirtymäkauden pidentämiseksi vuoteen 2025.

¹⁵ Tuontivalvontajärjestelmän päivityksen suunnittelu koskee vain hankkeen ensimmäistä osaa. Muut osat toteutetaan vuoden 2020 jälkeen.

On olemassa riski, ettei ehdotuksen mukaista vuoteen 2025 ulottuvaa uutta määräaikaa pystytä noudattamaan

22. Monivuotisen strategisen suunnitelman 2017 tarkistus aiheuttaa komission työn keskittymisen suurelta osin vuosiin 2023–2025, jolloin kuusi laajojen hankkeiden tuloksena aikaansaatua järjestelmää¹⁶ on tarkoitus ottaa käyttöön¹⁷. Lisäksi useiden jäsenvaltioiden IT-järjestelmien toteutus on myöhässä¹⁸. Tämän vuoksi vaarana on, etteivät uudetkaan aikataulut pidä ja että UTK:ta koskevaa määräaikaa pidennetään vuoden 2025 jälkeiseen aikaan.

Pääsyyt viivästyksiin olivat soveltamisalan muuttuminen, myönnettyjen varojen riittämättömyys ja päätöksenteon hitaus

23. Tilintarkastustuomioistuimen tekemissä tullialan IT-hankkeiden toteutumista koskevissa tutkimuksissa ja niihin liittyvässä viiden hankkeen¹⁹ syväanalyysissa sekä jäsenvaltioiden tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn antamissa vastauksissa ilmeni, että viivästyksiin oli seuraavia pääasiallisia syitä:

- soveltamisalan muuttuminen joissakin hankkeissa, mikä lisäsi niiden monimutkaisuutta (ks. ***kohdat 24 ja 25***)

¹⁶ Myös UTK:n tuontivalvontajärjestelmän päivityksen toinen osa osuu tälle ajanjaksolle, joskaan hankkeen toisen osan aikataulua ei vielä ole sisällytetty monivuotiseen strategiseen suunnitelmaan 2017.

¹⁷ Tällainen töiden kasaantuminen on vastoin päätelmiä, jotka Tulli 2020 -ohjelman hankeryhmä teki UTK:n vaatimusten vaikutuksista jäsenvaltioihin. Päätelmissä todettiin, että on vältettävä usean suuren järjestelmän päällekkäistä käyttöönottoa samalla ajanjaksolla. Komissio totesi myös, ettei EU:ssa ole koskaan ennen koettu näin massiivista muutosta ja että edessä on monia operatiivisia riskejä niin teknisellä puolella kuin koordinoinninkin suhteen.

¹⁸ Tilintarkastustuomioistuin vertasi nykyistä (jäsenvaltioiden kyselyssä ilmoittamaa) tilannetta monivuotisen strategisen suunnitelman mukaiseen vuoden 2018 ensimmäisen neljänneksen välitavoitteeseen.

¹⁹ Neljä UTK-pohjaista hanketta, rekisteröidyn viejän järjestelmä, Surveillance 3 -järjestelmä, tuontivalvontajärjestelmän päivitys ja keskitetty tulliselvitys tuonnissa, sekä yksi UTK:n ulkopuolinen hanke, EU:n keskitetty asiointipiste (ks. ***liite I***).

- komission ja jäsenvaltioiden IT-järjestelmiin myöntämien varojen riittämättömyys (ks. **kohdat 26–32**)
- monikerroksisesta hallinnointijärjestelmästä, jossa komissio ja jäsenvaltiot ovat mukana, aiheutuva hidas päätöksenteko²⁰ (ks. **kohdat 33–36**).

Soveltamisalan muuttuminen joissakin hankkeissa

24. Komission tullijärjestelmien kehittämiseksi ja käyttöönotolle asettama vuoden 2020 aikaraja perustui tietotekniikan yleissuunnitelmaan liittyvään vuonna 2012 tehtyyn tutkimukseen ja oli komission mukaan tuolloin realistinen suunnitelmissa olleiden IT-hankkeiden toteuttamisen kannalta.

25. Kaikkiaan 17 hankkeesta, joita oli suunniteltu jo UTK:ta edeltävässä uudistetussa tullikoodeksissa, 12 oli kehitetty suhteellisen pitkälle²¹. Komissio ja jäsenvaltiot sopivat kuitenkin myöhemmissä keskusteluissa merkittävistä muutoksista joidenkin tietoteknisten järjestelmien soveltamisalaan. Lisäksi osa tietotekniikan kehittämistyöstä siirrettiin jäsenvaltioilta EU:n tasolle. Tästä seurasi, että komission työmäärä kasvoi huomattavasti, ja alkuperäinen aikataulu osoittautui mahdottomaksi noudattaa.

Komission ja jäsenvaltioiden myöntämien resurssien riittämättömyys

Komission talousarvio (unionin vastuulla olevat osat)

26. Komissio määritteli Tulli 2020 -ohjelman resurssitarpeen siten, että monivuotisessa strategisessa suunnitelmassa 2012 esitetty tullialan tietotekniikkaa koskeva EU:n strategia toteutetaan.

²⁰ Kyselyyn vastanneista 24 jäsenvaltiosta 19 ilmoitti, että nykyiset hallinnointijärjestelmät ovat asianmukaisia olosuhteet huomioon ottaen. Tosin 14 jäsenvaltiota myönsi, että työskentelymenetelmää ja päätöksentekoprosessia voitaisiin vielä parantaa.

²¹ Liiketoimintaprosessien mallinnusvälineen mukaan järjestelmissä oli jo määritelty käyttäjää koskevia tai toiminnallisia vaatimuksia.

27. Ensimmäiset selvät merkit siitä, etteivät Tulli 2020 -ohjelman mukaiset määrärahat ehkä riitä, nähtiin vuonna 2015 tuontivalvontajärjestelmän päivityshankkeen yhteydessä.

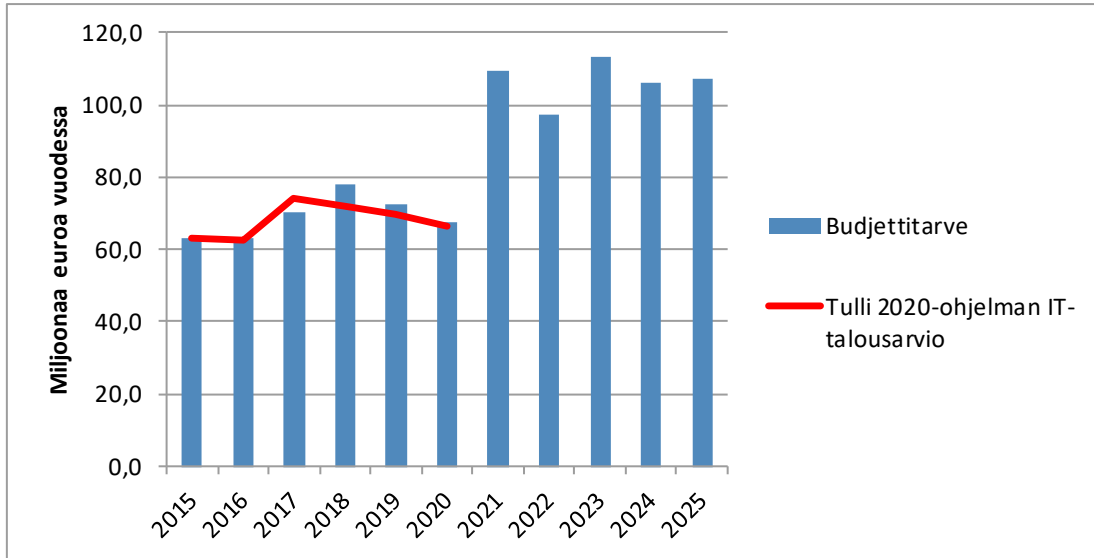
Komission ja jäsenvaltioiden yhteisessä visioita koskevassa asiakirjassa ehdotettiin, että järjestelmää kehitettäisiin keskitetympin kuin alun perin oli suunniteltu. Asiakirjassa ehdotettiin noin 170 miljoonan euron tarkistettua toteutuksen kokonaistalousarviota, joka oli yli kaksinkertainen verrattuna aiempiin arvioihin. Tämän vuoksi komissio totesi, että Tulli 2020 -ohjelman jäljellä olevat valmiuksien kehittämiseen tarkoitetut varat eivät riitä kattamaan järjestelmän toteuttamiskustannuksia.

28. Komissio päätti lieventää ongelmaa

- jakamalla hankkeen lohkoihin ja pidentämällä toteutusaikaa vuoden 2020 jälkeiseen aikaan, jolloin käytettäisiin tulevien tulliohjelmien määrärahoja ja
- turvaamalla lisäresurssit Tulli 2020 -ohjelman mukaiseen tietoteknisten valmiuksien kehittämiseen. Nämä keinot onnistuivat vain osittain.

29. Komissio ennustaa vuosien 2021–2025 talousarviovaatimusten olevan huomattavasti suuremmat kuin vuosien 2014–2020 määrät. **Kaaviossa 3** esitetään IT-järjestelmien arvioidut budjettitarpeet Tulli 2020 -ohjelmointikauden loppuun asti ja vuoden 2020 jälkeen lisääntyvä varojen tarve. Komissio arvioi tarvitsevansa seuraavalla tullia koskevalla ohjelmakaudella noin 100–115 miljoonaa euroa vuodessa pitääkseen kaikki IT-järjestelmät toiminnassa ja päättääkseen jäljellä olevat vuoden 2020 jälkeiseen aikaan lykätty monivuotisen strategisen suunnitelman mukaiset hankkeet.

Kaavio 3 – Arvio monivuotisen strategisen suunnitelman tarkistuksen 2017 täytäntöönpanon edellyttämistä budjettitarpeista



Lähde: Komission valmisteluasiakirjat.

Jäsenvaltioiden talousarvio (kansalliset osat)

30. Jäsenvaltioille lähetetyssä kyselyssä kävi ilmi, että useimmilla niistä (67 prosentilla) tärkeimpänä syynä UTK:n täytäntöönpanon viivästymiseen oli kansallisella tasolla myönnettyjen määrärahojen riittämättömyys. Komissio sai heti UTK:n työohjelman hyväksymisen jälkeen vuonna 2014 tietää, että joissakin jäsenvaltioissa tullihallintojen käyttöön ei annettu riittävästi varoja niin, että monivuotista strategista suunnitelmaa olisi voitu noudattaa. Komissio ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle, että tämä johtui osittain kansainvälisestä makrotaloudellisesta kriisistä, joka alkoi vuonna 2008.

Tilintarkastustuomioistuin huomautti jo erityiskertomuksessa 19/2017, että Euroopan laajuisia IT-järjestelmiä koskeva rahoitusvaje voi viivästyttää unionin tullikoodeksin täytäntöönpanoa²².

31. Komissio kehotti edelleen jäsenvaltioita asettamaan saataville kansallisia resursseja ja tutki muita mahdollisuuksia jäsenvaltioiden myöntämien määrärahojen riittämättömyyden

²² Ks. erityiskertomus nro 19/2017, kohdat 33–38.

ongelman ratkaisemiseksi, esimerkiksi jäsenvaltioiden yhteistyön helpottamista (ks. **laatikko 1**).

Laatikko 1 – Jäsenvaltioiden vastuulla olevien osien yhteinen kehittäminen jäsenvaltioiden ryhmässä

Komissio suositteli vaihtoehtoa, jossa jäsenvaltiot kehittävät yhdessä jäsenvaltioiden vastuulla olevia osia sen sijaan, että kukin jäsenvaltio työskentelee oman järjestelmänsä parissa. Verotuksen ja tulliliiton pääosastolla on myönteisiä kokemuksia tietotekniikan kehittämissyhteistyöstä verotuksen alalla.

Viro valmisteli vuonna 2017 hanketta, jonka tarkoituksena oli perustaa useiden jäsenvaltioiden edustajista koostuva uusi asiantuntijaryhmä kehittämään yhdessä tullin IT-järjestelmien kansallisia osia. Asiantuntijaryhmä voisi esimerkiksi laatia yhteiset hankintamenettelyt mittakaavaetujen saamiseksi. Komissio hyväksyi hankkeen, johon annetaan rahoitusta vuoden 2018 Tulli 2020 -ohjelmasta. Kaikkiaan 15 jäsenvaltiota ilmaisi olevansa kiinnostuneita osallistumaan tämän tyyppiseen toimintaan.

Asiantuntijaryhmä ei ollut tarkastushetkellä vielä aloittanut työtään, joten ei ollut mahdollista arvioida aloitteen tuloksia täysipainoisesti.

32. Jäsenvaltiot pidättävät 20 prosenttia kantamistaan tullimaksuista kantokuluina. Loput 80 prosenttia siirretään EU:n talousarvioon tulona. Kantokuluina pidätetty osuus olisi riittävä²³ kattamaan osan kuluista, joita jäsenvaltioille koituu IT-järjestelmien toteuttamisesta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, ettei mikään jäsenvaltio

²³ Jäsenvaltiot pidättivät vuonna 2017 yli neljä miljardia euroa kantokuluina. Pidätetyt määrät vaihtelivat jäsenvaltioittain kolmesta miljoonasta miljardiin euroon.

ilmoittanut tehneensä niin. Sen sijaan jäsenvaltiot käyttivät kansallisesta talousarviosta ja EU:n rakennerahastoista peräisin olevia varoja tullin IT-järjestelmien kehittämiseen.

Muiden muassa komission ja jäsenvaltioiden muodostamasta monikerroksisesta hallinnointijärjestelmästä johtuva hidas päätöksenteko

33. Tullin IT-järjestelmien kehittäminen edellyttää monien toimijoiden osallistumista, tiivistä koordinoitua ja sopimista komission ja jäsenvaltioiden eri tasoilla (ks. **kohta 11**). Sen lisäksi, että tietotekniikan kehittäminen itsessään on monimutkaista, päätöksentekoa vaikeuttavat tullioperaatioiden kansalliset erityispiirteet ja se, että tullin tietotekniikan kehitys ja valmiudet ovat erilaisia eri jäsenvaltioissa.

34. Komissio on koordinoitavansa myötä jo saanut kokemusta tästä hallintorakenteesta toteutettaessa nykyisiä tullijärjestelmiä, joista tärkein on ensimmäisen sukupolven passitusjärjestelmä (uusi tietokoneavusteinen passitusjärjestelmä). Se osoitti, että sopuun pääseminen kaikista hankkeen toteutuksen näkökohdista on haasteellinen ja aikaa vievä tehtävä²⁴.

35. Tullialan IT-hankkeiden monimutkaisuuden vuoksi komissio sovelsi kussakin hankkeessa yksityiskohtaisia välitavoitteita operatiivisen suunnittelun ja seurannan helpottamiseksi. Välitavoitteet on jaoteltu hankkeen tärkeimpien vaiheiden mukaan, ja niissä viitataan siihen, että hallintoelimissä²⁵ edustettuina olevat jäsenvaltiot ovat hyväksyneet asiakirjat tai toimet.

36. Tilintarkastustuomioistuin tutki näiden välitavoitteiden soveltamista viiden hankkeen otoksen perusteella (ks. **kohta 23**). Komissio ja jäsenvaltiot sopivat alkuperäisistä

²⁴ Uuden tietokoneavusteisen passitusjärjestelmän kehittämiseen mennyt aika, 12 vuotta, on otettu huomioon asiakirjassa ”*Iteration 1 Global Estimation Study Document for the IT Master Plan*” arvioitaessa uusien järjestelmien kehittämiseen tarvittavaa aikaa.

²⁵ Tullipoliittinen ryhmä ja sähköisen tullitoiminnan koordinoitiryhmä.

välitavoitteista (liiketoimintatapausta ja/tai visiota koskevat asiakirjat) kaikissa tapauksissa viiveellä²⁶.

Komissio ilmoitti viivästyksistä myöhässä

37. Jotkin jäsenvaltiot ja kaupan alan edustajat (maahantuojat, tulliasioitsijat, kuljetusyritykset ja logistiikka-alan toimijat) alkoivat kyseenalaistaa IT-hankkeiden aikataulujen toteutettavuutta heti sen jälkeen, kun tärkeimmät suunnitteluasiakirjat oli hyväksytty vuosina 2013 ja 2014. Tästä huolimatta komission virallisissa strategista suunnittelua koskevissa asiakirjoissa ja kertomuksissa ilmoitettiin vielä vuonna 2016, että kaikki UTK-pohjaiset IT-järjestelmät ja useat muut kuin UTK-pohjaiset monivuotiseen strategiseen suunnitteluun liittyvät hankkeet toteutuisivat vuoteen 2020 mennessä (ks. **laatikko 2**).

Laatikko 2 – Komissio raportoi (vuoteen 2016 asti), että järjestelmät toteutettaisiin vuoteen 2020 mennessä

Komissio ei maininnut vuosien 2014, 2015 ja 2016 kertomuksissa Tulli 2020 -ohjelman edistymisestä, että UTK-pohjaisia IT-järjestelmiä ei ehkä pystyttäisi toteuttamaan vuoteen 2020 mennessä (ks. **kohta 46**).

Heinäkuussa 2017 julkaistussa vuoden 2016 kertomuksessa eTullin edistymisestä komissio myönsi, että useat hankkeet olivat viivästyneet. Vuonna 2016 saavutetun edistyksen vuoksi se kuitenkin ilmoitti, että hankkeet oli mahdollista toteuttaa ajoissa.

Samanlaisia tietoja esitettiin vuosien 2014 ja 2015 kertomuksissa eTullin edistymisestä.

38. Kun komissio havaitsi ongelmia resurssien saatavuudessa ja mahdollisia viivästyksiä UTK:n työohjelman täytäntöönpanossa kesäkuussa 2014, komissio ei muuttanut UTK:n

²⁶ Kahdessa tapauksessa (Surveillance 3 -järjestelmä ja rekisteröidyn viejän järjestelmä) alkuperäisestä (monivuotisen strategisen suunnitelman 2014 mukaisesta) toteutusajasta kiinni pitäminen oli vielä mahdollista tahtia kiristämällä. Kahdessa muussa tapauksessa (keskitetty tulliselvitys tuonnissa ja tuontivalvontajärjestelmän päivitys) hankkeet jaettiin eri vaiheisiin ja lopullinen toteutus siirrettiin vuoden 2020 jälkeiseen aikaan. EU:n keskitettyä asiointipistettä (yhden luokun järjestelmä) koskeva hanke jaettiin useaan alahankkeeseen, eikä sen lopullista toteutumisaikaa vielä tiedetä.

työohjelman eikä monivuotisen strategisen suunnitelman määräaikoja. Sen sijaan komissio laati sisäisiin resursseihin perustuvan uuden operatiivisen suunnitelman ja ehdotti hallinnoivansa sitä entisten suunnitelmien rinnalla. Seurauksena oli, että monivuotinen strateginen suunnitelma/UTK:n työohjelma oli ulkoisessa käytössä ja operatiivinen suunnitelma, joka kuvasi asioita todenmukaisesti, oli lähinnä sisäisessä käytössä. Sisäisessä operatiivisessa suunnitelmassa oli vuodesta 2015 eteenpäin pidemmät määräajat kuin monivuotisessa strategisessa suunnitelmassa/UTK:n työohjelmassa, ja operatiiviseen suunnitelmaan sisältyi hankkeita, jotka oli määrä toteuttaa vuoden 2020 jälkeen.

39. Molempia suunnitteluvälineitä käytettiin tullin tietotekniikkaa kehitettäessä rinnakkain aina vuoteen 2017 asti, jolloin ne sovitettiin yhteen komission suorittaman tarkistuksen ("reality check") jälkeen. Tuloksena oli monivuotisen strategisen suunnitelman tarkistus 2017, jonka johdosta useiden IT-järjestelmien käyttöönoton määräaikoja siirrettiin UTK:ssa säädetyn oikeudellisesti sitovan vuoden 2020 määräajan jälkeiseen aikaan. Komissio joutui tämän vuoksi päivittämään UTK:n työohjelman ja ehdottamaan muutosta UTK-asetukseen (ks. **kohta 21**).

40. Kahden suunnitteluvälineen olemassaolo osoittaa, että komissio oli tietoinen viivästyksistä. Koska komissio ei sisällyttänyt kyseisiä tietoja virallisiin kertomuksiinsa, sidosryhmät (kuten Euroopan parlamentti, Tulli 2020:n hallintorakenteeseen kuulumattomat EU:n muut toimielimet ja asiasta kiinnostuneet yritykset ja kansalaiset) eivät saaneet reaaliajassa kaikkea tietoa viivästyksistä.

Alussa valittu kehittämistapa ei ollut kaikkein kustannustehokkain

41. Kun Tulli 2020 -ohjelmaa suunniteltiin, komissio teki tutkimuksen, jonka perusteella se päätti IT-järjestelmien toteuttamista koskevista määräajoista ja tarvittavista määrärahoista unionin vastuulla olevien osien osalta (ks. **kohta 26**). Kehittämiseen valittiin pääosin hajautettu toimintatapa. Näin siitä huolimatta, että keskitetty toteutus oli kustannustehokkain vaihtoehto (ks. **laatikko 3**).

Laatikko 3 – Jäsenvaltiot eivät hyväksyneet keskitettyä kehittämistä

Vaikutustenarvioinnissaan komissio esitteli Tulli 2020 -ohjelmaa varten neljä skenaariota, joissa oli eroja lähinnä sen suhteen, kuinka suuri osa kehittämisestä oli komission keskitettyä kehittämistä ja kuinka suuri osa kunkin jäsenvaltion omaa hajautettua kehittämistä. Keskitetyimmässä vaihtoehdossa tulliselvitysmenettelyn ydinosaa ja siihen liittyvää elinkeinonharjoittajien käyttöliittymää koskevien järjestelmien kehittäminen tapahtui kokonaan yhteistyössä.

Tällainen keskitetty ratkaisu olisi edellyttänyt suurempaa budjettia Tulli 2020 -ohjelmaa varten (arviolta noin 200 miljoonaa euroa enemmän kuin valittu vaihtoehto). Ratkaisu olisi kuitenkin tarjonnut myös merkittäviä mittakaavaetuja (yksi keskitetysti investoitu euro voi saada aikaan neljän euron säästön jäsenvaltioissa).

Tätä skenaariota ei valittu, koska jäsenvaltiot katsoivat, että hajautettu ratkaisu vastaa paremmin kansallisiin vaatimuksiin ja lieventää hankkeen epäonnistumisen riskiä.

42. Myöhemmin keskusteltaessa kunkin hankkeen soveltamisalasta jäsenvaltioiden kanssa ne toivoivat, että EU kehittäisi joitakin IT-järjestelmien osia keskitetysti. Näin saatiin aikaan ratkaisu, joka oli kustannustehokkaampi mittakaavaetujen vuoksi. Se vaati kuitenkin Tulli 2020 -ohjelmasta lisää resursseja, joita ei ollut ennakoitu (ks. [kohta 27](#)).

Tulli 2020 -ohjelman tavoitteet ja raportointijärjestelyt eivät sovellu IT-järjestelmien toteutuksen seurantaan

43. Tulli 2020 -ohjelmaan liittyvän tietotekniikan toteuttamista koskevat erityis- ja toimintatavoitteet (esimerkiksi ”tietokoneistaminen” tai ”kehittää, parantaa, käyttää ja tukea eurooppalaisia tullitietojärjestelmiä”) ovat liian yleisluonteisia käytettäväksi seurannassa ja raportoinnissa. Tämän lisäksi Tulli 2020 -ohjelman edellä mainituissa tavoitteissa ei mainittu, mitä erityisiä IT-järjestelmiä olisi kehitettävä, ja siksi niiden asianmukaista seuranta ei ole nykyisissä kertomuksissa.

44. Tulli 2020 -ohjelman arvioimiseksi kehitettyyn tuloksellisuuden arviointikehykseen sisältyvät seuraavat neljä indikaattoria, joilla mitataan uusien IT-järjestelmien toteutusta:

1. tutkimusvaiheessa olevien IT-hankkeiden määrä
2. kehittämisvaiheessa olevien IT-hankkeiden määrä

3. käyttövaiheessa olevien uusien IT-järjestelmien määrä
4. niiden IT-järjestelmien osuus, joilla on ”vihreä” status.

45. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kolmessa ensimmäisessä indikaattorissa ei ole tavoitetta ja että neljännessä indikaattorissa tavoitteena oli vain se, että 50 prosenttia IT-hankkeista olisi oltava vaatimusten (”vihreän” statuksen) mukaisia. Tämä tavoite ei ollut merkityksellinen, koska hanke voi saada ”vihreän” statuksen monivuotisen strategisen suunnitelman tarkistuksen seurauksena ilman, että IT-järjestelmän toteutuksessa tapahtuu mitään todellista edistystä. Näin ollen tietotekniikan toteuttamisen arviointia varten kehitettyjen neljän indikaattorin avulla ei voida havaita viivästyksiä eikä raportoida niistä.

46. Komissio julkaisee vuosittain kertomuksen Tulli 2020 -ohjelman täytäntöönpanon edistymisestä. Tarkastuksen ajankohtaan mennessä julkaistuissa Tulli 2020 -ohjelman edistymistä koskevissa kertomuksissa (kertomukset vuosilta 2014, 2015 ja 2016) on vain vähän tietoja IT-järjestelmien toteutuksesta. Kaikissa kolmessa kertomuksessa on mainittu, että toteutus edistyy pääosin suunnitelman mukaisesti. Edellä mainittuja kolmea vuotta koskevissa eTullin edistymistä koskevissa kertomuksissa on tarkempia tietoja IT-järjestelmien käyttöönotosta, mutta niissä ei tuoda esiin, että suunniteltuja määräaikoja ei ehkä pystytä noudattamaan. Kun otetaan huomioon uusien IT-järjestelmien kehittämisessä ja käyttöönotossa tapahtuneet viivästykset, Tulli 2020 -ohjelman edistymistä koskevissa kertomuksissa ei annettu tasapuolista ja kattavaa näkemystä²⁷ ohjelman täytäntöönpanosta.

47. Komissio saa säännöllisesti tietoja kustannuksista, joita jäsenvaltioille aiheutuu IT-järjestelmien kansallisten osien kehittämisestä. Tiedot kerätään yhteen ja esitetään eTullin edistymistä koskevissa kertomuksissa. Jäsenvaltioiden antamat tiedot eivät kuitenkaan ole täydellisiä eivätkä vertailukelpoisia. Tämän puutteen olemassaololle saatiin vahvistus tilintarkastustuomioistuimen suorittamassa kyselyssä, eikä tilintarkastustuomioistuin sen vuoksi voi arvioida IT-järjestelmien kehittämisestä aiheutuneita kokonaiskustannuksia (sekä unionin vastuulla olevien että kansallisten osien kustannuksia). Koska tiedot käytetyistä

²⁷ Tulli 2020 -ohjelman edistymistä koskevissa kertomuksissa omistetaan vain yksi sivu uusille IT-järjestelmille (sivuja on yhteensä noin 15), sillä vain neljä indikaattoria 68:sta (tuotos ja tulokset) liittyy uusiin IT-järjestelmiin.

määristä eivät ole luotettavia, komissio ei voi arvioida pitävästi, onko IT-hankkeiden toteuttaminen vaikuttavaa ja saadaanko tulliunioniin käytetyille varoille vastinetta.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

48. Tullimenettelyt voivat vaikuttaa merkittävästi kauppaan, tullien kantamiseen ja kansalaisten turvallisuuteen. Näiden menettelyjen uudistaminen on EU:n toiminnan kannalta olennaisen tärkeää. Kun eTullia koskevan päätöksen hyväksymisestä oli kulunut kymmenen vuotta, IT-järjestelmissä oli havaittavissa edistymistä paperittoman tullin ja kaupan toimintaympäristön suuntaan. Nämä järjestelmät eivät ole kuitenkaan vielä täysin toteutuneet.

49. Tilintarkastustuomioistuin toteaa seuraavaa:

- Vuotta 2020 koskeva määräaika ei toteudu 17 UTK-pohjaisesta IT-järjestelmästä seitsemässä. Jotkin näistä, kuten UTK – Tuontivalvontajärjestelmän päivitys ja UTK – Keskitetty tulliselvitys tuonnissa (ks. **kohdat 19–21**), ovat keskeisen tärkeitä järjestelmiä.
- On olemassa vaara, että uutta vuoteen 2025 ulottuvaa määräaikaa ei pystytä noudattamaan (ks. **kohta 22**).
- Komission IT-järjestelmille asettamaa alkuperäistä aikataulua ei pystytty toteuttamaan, mikä johtui joidenkin hankkeiden soveltamisalan muuttumisesta (ks. **kohdat 24 ja 25**).
- IT-järjestelmien tosiasialliset kehittämiskustannukset olivat unionin vastuulla olevien osien osalta huomattavasti suuremmat kuin alkuperäisessä suunnitelmassa arvioitiin, eikä komissio myöntänyt hankkeisiin riittävästi resursseja (ks. **kohdat 26–29**).
- Jäsenvaltioiden myöntämät määrärahat eivät olleet riittäviä, mikä oli yhtenä tärkeimpänä syynä viivästyksiin (ks. **kohdat 30–32**).
- Joidenkin IT-järjestelmien toteutusta viivästytti hidus päätöksenprosessi, joka johtui muiden muassa komission ja jäsenvaltioiden muodostamasta monikerroksisesta hallinnointirakenteesta (ks. **kohdat 33–36**).

- Komissio ilmoitti IT-järjestelmien toteutuksen viivästymisestä myöhässä (ks. **kohdat 37–40**).
- Päätöstä siitä, miten paljon tietotekniikan kehittämistä olisi keskitettävä EU:n tasolle, ei tehty aina kustannustehokkuutta koskevien näkökohtien perusteella, vaan siihen vaikuttivat myös jäsenvaltioiden kansalliset erityisvaatimukset ja hankkeen epäonnistumisen riski (ks. **kohdat 41 ja 42**).
- Tulli 2020 -ohjelman tavoitteet ja raportointijärjestelyt eivät sovellu IT-järjestelmien toteutuksen asianmukaiseen seurantaan (ks. **kohdat 43–47**).

50. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio ottaa huomioon

Tulli 2020 -ohjelmasta ja siihen liittyvien IT-hankkeiden hallinnoinnista saadut kokemukset tulevia tullialan ohjelmia koskevan monivuotisen strategisen suunnitelman mukaisesti.

Suositus 1 – Ohjelmien suunnittelussa on tärkeitä tietotekniikan toteutumiseen

Seuraavan tullialan ohjelman osalta komission olisi ehdotettava

- a) tavoitteita, jotka nimenomaisesti liittyvät kehitettäväksi suunniteltuihin IT-järjestelmiin
- b) täsmällisiä ja mitattavissa olevia tavoitteita.

Täytäntöönpanon aikataulu: 2020

Suositus 2 – IT-hankkeiden toteutusaikaa, resursseja ja soveltamisaloja koskevia arvioita on parannettava

Tulevien tullialan ohjelmien osalta komission olisi

- a) aikatauluja ja resurssien allokointia valmistellessaan huolehdittava, että (esimerkiksi tietotekniseen toimintaympäristöön ja hankkeen monimutkaisuuteen liittyvät) aiemmista ohjelmista saadut kokemukset otetaan asianmukaisesti huomioon
- b) annettava jäsenvaltioille riittävästi tietoa, jotta ne voivat tehdä tietoon perustuvan päätöksen hankkeen soveltamisalasta ajallaan.

Täytäntöönpanon aikataulu: 2020

Suositus 3 – Yhteistä tietotekniikan kehittämistä on helpotettava

Komission olisi

- a) seurattava tilannetta, jos on vaarana, ettei jokin jäsenvaltio ehkä pysty noudattamaan kansallisten osien toteuttamista koskevaa määräaikaa, ja pyrittävä jo varhaisessa vaiheessa löytämään ratkaisuja ja helpottamaan niiden soveltamista jäsenvaltioissa
- b) helpotettava tietotekniikan kehittämistä koskevan yhteistyön laajempaa hyväksikäyttöä.

Täytäntöönpanon aikataulu: 2020

Suositus 4 – Hallinnointia on järkeistettävä tehostamalla yhteydenpitoa

Komission olisi järkeistettävä tullin IT-järjestelmien kehittämisen hallinnointia siten, että yhteydenpitoa jäsenvaltioiden kanssa tehostetaan ja nopeutetaan esimerkiksi käyttämällä tiedonvaihdossa lisäratkaisuja, joiden avulla päätökset voidaan tehdä nopeasti.

Täytäntöönpanon aikataulu: 2020

Suositus 5 – Tietotekniikan toteutuksesta on raportoitava avoimesti

Komission olisi

- a) tiedotettava kaikille IT-järjestelmien toteutukseen liittyville EU:n ja jäsenvaltioiden tason sidosryhmille ajoissa ja avoimesti viivästyksistä toteutuksessa sekä unionin vastuulla oleviin ja kansallisiin osiin tarvittavista varoista
- b) määriteltävä toteutuksen yleistaso ja yksittäisiä hankkeita koskevat asianmukaiset raportointijärjestelyt ja indikaattorit seuraavassa tulliohjelmien tuloksellisuuden arviointikehyksessä ja julkaistava tarvittavat raportointiasiakirjat.

Täytäntöönpanon aikataulu: 2021

Tilintarkastustuomioistuimen V jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Lazaros S. Lazaroun johdolla hyväksynyt tämän erityiskertomuksen Luxemburgissa 26. syyskuuta 2018 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

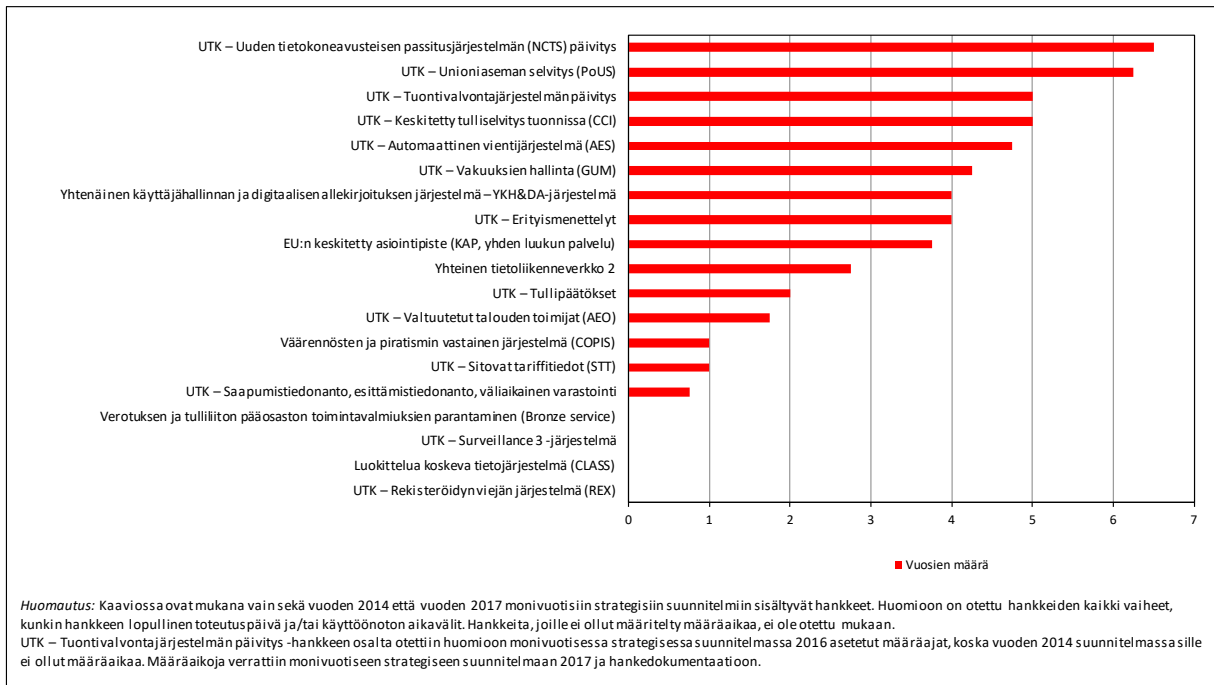
Klaus-Heiner LEHNE
presidentti

IT-HANKKEIDEN KUVAUS

UTK-POHJAISET JÄRJESTELMÄT	
UTK – Tullipäätökset	Hankkeen tarkoituksena on yhdenmukaistaa tullipäätöstä koskevaan hakemukseen, päätöksentekoon ja päätöksenteon hallintaan liittyviä prosesseja koko unionissa.
UTK – Sitovat tariffitiedot (STT)	Hankkeen tarkoituksena on päivittää nykyiset Euroopan laajuinen EBTI-3-järjestelmä ja Surveillance 2 -järjestelmä UTK:n ja sen säännösten mukaisesti (esimerkiksi voimassaoloaikaa koskevat muutokset). Hanke liittyy tiiviisti Surveillance 3 -järjestelmään.
UTK – Valtuutettuja talouden toimijoita (AEO) koskevan järjestelmän päivitys	Hankkeen tarkoituksena on parantaa AEO-hakemuksiin ja -lupiin liittyviä toimintaprosesseja siten, että niissä otetaan huomioon UTK:n säännösten muutokset.
UTK – Automaattinen vientijärjestelmä (AES)	Hankkeen tavoitteena on panna täytäntöön vientiä ja poistumista koskevat UTK:n vaatimukset. Siinä on kaksi osaa, Euroopan laajuinen osa (AES) ja kansallinen osa (kansallisten vientijärjestelmien päivitys).
UTK – Uuden tietokoneavusteisen passitusjärjestelmän (NCTS) päivitys	Euroopan laajuisen hankkeen tavoitteena on nykyisen järjestelmän päivitys, jolla automatisoidaan passitusmenettelyt ja TIR-menettelyn mukaisen liikkumisen valvonta EU:n alueella.
UTK – Rekisteröidyn viejän järjestelmä (REX)	REX-hankkeen tarkoituksena on toteuttaa järjestelmä, jonka avulla saadaan ajantasaiset ja täydelliset tiedot EU:n ulkopuolisiin maihin sijoittautuneista rekisteröidyistä viejistä, jotka vievät tavaraa EU:hun etuuskohtelujärjestelyjen mukaisesti.
UTK – Talouden toimijoiden rekisteröinti- ja tunnistajärjestelmä 2 (EOR12)	Hankkeen tavoitteena on päivittää nykyinen Euroopan laajuinen EORI-järjestelmä, jonka avulla rekisteröidään ja tunnistetaan EU:n ja kolmansien maiden talouden toimijat.
UTK – Saapumistiedonanto, esittämistiedonanto, väliaikainen varastointi	Hankkeen tarkoituksena on määrittellä kuljetusvälineen saapumistiedonantoa, tavaroiden esittämistä ja väliaikaisen varastoinnin ilmoitusta koskevat prosessit ja tukea niiden yhdenmukaistamista kaikissa jäsenvaltioissa.

UTK – Vakuuksien hallinta (GUM)	Hankkeen tarkoituksena on varmistaa erityyppisten vakuuksien vaikuttava ja tehokas hallinnointi. Hankkeessa on sekä Euroopan laajuinen että kansallinen osa.
UTK – Tietolomakkeet (INF) erityismenettelyjä varten	Hankkeen tarkoituksena on kehittää uusi Euroopan laajuinen järjestelmä jäsenvaltioiden tullihallintojen välistä hallinnollista yhteistyötä ja vakio- ja vakiomuotoista tietojenvaihtoa varten.
UTK – Erityismenettelyt	Hankkeen tarkoituksena on nopeuttaa, helpottaa ja yhdenmukaistaa erityismenettelyjä koko unionissa tuottamalla yhteisiä toimintaprosessimalleja.
UTK – Surveillance 3 -järjestelmä	Hankkeen tarkoituksena on päivittää Surveillance 2+ -järjestelmä sellaiseksi, että ilmoituksista saatuja tietoja voidaan käsitellä kattavammin ja käyttää tullialan riskianalyysointien parantamiseen sekä petostentorjunta-, markkinatutkimus-, jälkitarkastus- ja tilastointitarkoituksiin.
UTK – Tuontivalvontajärjestelmän päivitys toimitusketjun turvallisuuden vahvistamiseksi tavaroiden tullessa EU:n alueelle	Hankkeen tavoitteena on luoda uusi Euroopan laajuinen järjestelmä, joka korvaa nykyisen tuontivalvontajärjestelmän. Tärkein tavoite on vahvistaa toimitusketjun turvallisuutta takaamalla mahdollisimman pitkälle kehittynyt rahtitietojen vaihto ja korjaamalla turvallisuutta koskeissa prosesseissa ja/tai tietojen laadussa ilmeneviä heikkouksia riskianalyysin parantamiseksi.
UTK – Kansallisten tuontijärjestelmien päivitys	Hankkeen tavoitteena on panna täytäntöön kaikki UTK:sta johtuvat kansalliseen tuontialaan liittyvät vaatimukset. Tähän kuuluvat kansalliset tulli-ilmoitusten käsittelyjärjestelmät ja muut niihin liittyvät järjestelmät.
UTK – Keskitetty tulliselvitys tuonnissa (CCI)	Hankkeen tavoitteena on luoda Euroopan laajuinen järjestelmä, jonka avulla elinkeinonharjoittajat voivat jättää tuontia koskevat tulli-ilmoituksensa keskitetysti yhteen tullihallintoon, vaikka tavarat esitetään yhdessä tai useammassa muussa jäsenvaltiossa.
UTK – Unioniaseman selvitys (PoUS)	Hankkeen tarkoituksena on perustaa uusi Euroopan laajuinen järjestelmä sähköisten unioniaseman selvitysten tallennusta, hallinnoimista ja hakua varten.

<p>UTK – Yhtenäinen käyttäjähallinnan ja digitaalisen allekirjoituksen järjestelmä – YKH&DA-järjestelmä (elinkeinonharjoittajien suora pääsy Euroopan tietojärjestelmiin)</p>	<p>YKH&DA-hankkeen tarkoituksena on toteuttaa järjestelmä, joka tarjoaa elinkeinonharjoittajille suoran ja yhdenmukaistetun pääsyn uusiin Euroopan laajuisiin palveluihin, mukaan lukien keskitetyt palvelut.</p>
<p>Muut kuin UTK-pohjaiset järjestelmät (kertomuksessa mainitut)</p>	
<p>EU:n yhden luukun toimintaympäristö tullia varten</p>	<p>EU:n yhden luukun tullipalvelun avulla talouden toimijat voivat antaa samaan aikaan sähköisesti kaikki tiedot, joita tulli- ja muussa lainsäädännössä edellytetään tavaroiden siirtyessä EU:n rajojen tai jäsenvaltioiden rajojen yli.</p>
<p>COPIS (väärennösten ja piratismiin vastainen tietojärjestelmä)</p>	<p>COPISin tarkoituksena on vahvistaa teollis- ja tekijänoikeuksien suojaa parantamalla yhteistyötä ja tietojenvaihtoa oikeudenhaltijoiden ja jäsenvaltioiden tullihallintojen välillä sekä jäsenvaltioiden kaikkien tullitoimipaikkojen kesken.</p>
<p>Luokittelua koskeva tietojärjestelmä (CLASS)</p>	<p>Hankkeen tarkoituksena on kehittää tariffiluokittelua koskeva tietojärjestelmä ja siihen kuuluva yhteinen alusta, jossa ovat helposti saatavilla kaikki luokittelutiedot.</p>
<p>Yhteinen tietoliikenneverkko 2 (CCN2)</p>	<p>CCN2 on parannettu painos nykyisestä CCN-verkosta, joka on komission tarjoama suljettu ja suojattu verkkoinfrastruktuuri ja jonka tarkoituksena on helpottaa EU:n tulli- ja verotusalueen kansallisten viranomaisten välistä tietojenvaihtoa.</p>
<p>Verotuksen ja tulliliiton pääosaston toimintavalmiuksien parantaminen</p>	<p>Komissio aikoo tämän hankkeen avulla taata aina käytettävissä olevat infrastruktuurivalmiudet EU:n tullijärjestelmien osien ja IT-palveluiden hosting-palvelua varten.</p>

IT-HANKKEIDEN VAATIMAT LISÄVUODET ALKUPERÄISEEN SUUNNITELMAAN VERRATTUNA

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin vuosien 2017, 2016 ja 2014 monivuotisen strategisen suunnitelman ja UTK – Tuontivalvontajärjestelmän päivitys -hankkeen dokumentaation perusteella (ks. IT-hankkeiden tarkka kuvaus **liitteessä I**).

KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”VIIVÄSTYKSIÄ TULLIN IT-JÄRJESTELMISSÄ: MISSÄ MENTIIN VIKAAN?”

TIIVISTELMÄ

V. Tiivistelmässä käsiteltyjen suositusten osalta komissio viittaa kuhunkin suositukseen liittyvään vastaukseensa kertomuksen lopussa.

JOHDANTO

5. Komissio haluaa korostaa, että tähän oli tilintarkastustuomioistuimen esittämien syiden lisäksi myös muita syitä, kuten tarve yhdenmukaisuudelle Lissabonin sopimuksen kanssa.

10. Komissio haluaa selventää, että tarkastuksessa on keskitytty tullin uusien IT-järjestelmien kehittämiseen, mikä muodostaa 10–30 prosenttia (riippuu vuodesta) ohjelman tietoteknisistä menoista. Lopuilla tietotekniikkaan varatuista menoista rahoitetaan käytössä olevaa Euroopan tietojärjestelmää (EIS) (toiminnot, infrastruktuuri, ylläpito ja tukipalvelut).

HUOMAUTUKSET

23. IT-hankkeet, kuten keskitetty tulliselvitys ja EU:n keskitetty asiointipiste, ovat luonteeltaan erityisen monimutkaisia. Tullia varten kehitettävää EU:n keskitettyä asiointipistettä koskevan hankkeen osalta on lisäksi huomattava, että se on osa mahdollista tulevaa aloitetta, joka on määrä hyväksyä vuoteen 2020 mennessä (edellyttää seuraavan komission vahvistusta).

25. Komissio haluaa painottaa, että komission ja jäsenvaltioiden välillä tarvittiin lisää keskustelua ja IT-järjestelmien soveltamisalan tarkempaa määrittelyä. Soveltamisalan määrittämiseen liittyvä lisätyö vaikutti osaltaan viivästyksiin, koska hankkeiden täytäntöönpanoa ei voitu aloittaa heti UTK:n päätöksen jälkeen. Joidenkin järjestelmien osalta päätettiin, että niihin on syytä tehdä muutoksia EU:n tasolla. UTK:n alun perin asetettu määräaika osoittautui mahdottomaksi noudattaa. Tämä johtui soveltamisalan muutoksen lisäksi rajoitteista, jotka liittyivät toisistaan riippuvaisten järjestelmien kehitystyön etenemiseen, sekä jäsenvaltioiden vuonna 2016 toteutetussa kyselyssä ilmoittamista rajoitteista.

28. Määrärahojen riittämättömyydestä aiheutuvien ongelmien lieventämiseksi komissio päätti myös tarkistaa organisaatorakennetta ja vahvistaa hankkeille osoitettuja henkilöresursseja.

Esimerkiksi vuosina 2016 ja 2017 toteutettujen lieventämistoimenpiteiden ansiosta kaikki nykyisen monivuotisen strategisen suunnitelman puitteissa toteutettavan tuontivalvontajärjestelmän päivityshankkeen välitavoitteet on saavutettu.

29. On syytä korostaa, että komissio ehdotti nykyennusteen ja pyydettyjen IT-kehitystöiden pohjalta 950 miljoonan euron kokonaismäärärahoja ohjelmakaudelle 2021–2027, kun kauden 2014–2020 kokonaismäärärahat olivat 522,9 miljoonaa euroa.

36. On syytä panna merkille, kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa alaviitteessä 26, että viivästykset koskivat vain hankkeen alkuvaiheita, eivät oikeudellisesti sitovia välitavoitteita, jotka liittyivät teknisten eritelmien saatavuuteen ja IT-järjestelmän käyttöönottoajankohtaan. On syytä mainita, että tullia varten kehitettävää EU:n keskitettyä asiointipistettä koskevaa hanketta päätettiin käsitellä osana mahdollista tulevaa oikeudellista aloitetta, joka on määrä hyväksyä vuoteen 2020 mennessä (edellyttää seuraavan komission vahvistusta). Tästä syystä sen suunnittelua ei voida jatkaa toistaiseksi, eikä sen lopullista toteutumisaikaa vielä tiedetä. Näin ollen hankkeella ei tällä hetkellä ole oikeudellisesti sitovaa määräaikaa.

37. Komissio haluaa korostaa, että UTK:n hyväksymisen jälkeen IT-hankkeiden suunnittelua, keskinäisiä riippuvuuksia, priorisointia ja toteutettavuutta on käsitelty osana avointa ja rakentavaa

vuoropuhelua komission, jäsenvaltioiden ja EU:n kaupan alan järjestöjen kesken. Tietoja vaihdettiin nykyisen eTullin hallinnointijärjestelmän puitteissa. UTK:n työohjelmasta 11. huhtikuuta 2016 annetun täytäntöönpanopäätöksen johdanto-osan 10 kappaleessa viitataan nimenomaisesti siihen, että on syytä kiinnittää huomiota edistymiseen kohti sovittuja tavoitteita, jotta otettaisiin huomioon vuosina 2019 ja 2020 päätökseen saatettavien sähköisten järjestelmien kunnianhimoinen ja haastava luonne. Tältä pohjalta komissio toteutti vuoden 2016 puolivälissä kyselyn, jolla kartoitettiin jäsenvaltioiden ja kaupan alan edustajien näkemyksiä toteutettavuudesta ja priorisoinnista. Kyselyn perusteella sovittiin aikataulun tarkistamisesta vuonna 2017 hyväksytyyn monivuotisen strategisen suunnitelman mukaisesti. Kun yksityiskohdista oli sovittu, komissio esitti ehdotuksensa UTK:n 278 artiklan muuttamiseksi.

38. Komissio laati resursseihin perustuvan sisäisen suunnitelman, jossa määritettiin viivästysten seuraukset ja kartoitettiin tapoja puuttua niihin.

Vaikka UTK:n määräajat säilyivät muuttumattomina, komissio keskusteli niistä jäsenvaltioiden ja kaupan alan edustajien kanssa laatiessaan UTK:n työohjelman toista versiota (vuoden 2015 puolivälistä lähtien, komission huhtikuussa 2016 hyväksymä päätös työohjelmasta, jonka lakisääteinen määräaika UTK:ssa on vuoden 2020 lopussa). Komissio katsoo toimineensa tässä suhteessa täysin avoimesti jäsenvaltioihin ja kaupan alan edustajiin nähden.

40. Komissio toimii edelleen täysin avoimesti jäsenvaltioihin nähden. Suunnittelun ensivaiheiden jälkeen asianomaisten jäsenvaltioiden hallinnot ja komissio ovat käyneet avointa keskustelua viivästyksiin liittyvistä riskeistä. Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden kanssa päästiin yhteisymmärrykseen siitä, että ensimmäisten järjestelmien aikataulu säilytetään ennallaan ja että sekä komissio että jäsenvaltiot seuraavat tiiviisti muiden järjestelmien aikataulutusta.

43. Tilintarkastustuomioistuimen Tulli 2020 -ohjelman tavoitteita ja raportointijärjestelmää koskevan huomion osalta komissio viittaa suositusta 1 koskevaan vastaukseensa.

46. Komissio haluaa selventää, että tullin IT-järjestelmien hoitamista ja kehittämistä koskevan raportoinnin osalta Tulli 2020 -ohjelman edistymistä koskevissa kertomuksissa esitetään rajallisesti tietoa päällekkäisyyden välttämiseksi, sillä näitä kertomuksia täydennetään eTullin edistymistä koskevilla kertomuksilla. Sekä Tulli 2020 -ohjelman että eTullin edistymistä koskevat kertomukset ovat saatavilla Europa-verkkosivustolla.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

49.

Ensimmäinen luetelmakohta:

Jotta viivästysten vaikutukset voitaisiin minimoida, komissio ja jäsenvaltiot sopivat asetettavista painopistealueista ja toteutusjaksoista. Tätä varten tehtiin vuonna 2016 kysely, jonka tuloksena syntyi vuonna 2017 uusi monivuotinen strateginen suunnitelma.

Yhdeksäs luetelmakohta:

Katso komission vastaus kohtaan 46.

Suositus 1 – Ohjelmien suunnittelussa on tähdättävä tietotekniikan toteutumiseen

Komissio hyväksyy suosituksen.

Ehdotuksessaan seuraavaksi monivuotiseksi rahoituskehikseksi komissio on hyödyntänyt paremman sääntelyn periaatetta asettaakseen ohjelmille täsmällisiä ja mitattavia, niin yleisiä kuin erityisiä tavoitteita. Ohjelmia koskevat ehdotukset ovat parhaillaan unionin lainsäätäjien käsiteltävinä.

Suositus 2 – IT-hankkeiden toteutusaikaa, resursseja ja soveltamisaloja koskevia arvioita on parannettava

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio haluaa myös korostaa, että se arvioi ohjelmiaan väli- ja loppuvaiheessa ja varmistaa näin, että arvioinneista saatuja kokemuksia hyödynnetään uusien ohjelmien toimintapoliittisessa valmistelussa. Näin on toimittu nykyisessä ohjelmassa, ja tuloksena on laadittu Tulli 2020 -ohjelman tuloksellisuuden arviointikehys sekä täsmällisiä ja mitattavissa olevia tavoitteita. Kaikkiin Tulli 2014 -ohjelman loppuarvioinnin yhteydessä annettuihin suosituksiin on reagoitu. Tilintarkastustuomioistuimen tulisi myös ottaa huomioon, että Tulli 2020 -ohjelman tavoitteet ovat syntyneet perusteellisten lainsäädäntöneuvottelujen tuloksena.

Suositus 3 – Yhteistä tietotekniikan kehittämistä on helpotettava

Komissio hyväksyy suosituksen.

Suositus 4 – Hallinnointia on järkeistettävä tehostamalla yhteydenpitoa

Komissio hyväksyy suosituksen.

Suositus 5 – Tietotekniikan toteutuksesta on raportoitava avoimesti

Komissio hyväksyy suosituksen.

Kohdan a osalta komissio haluaa huomauttaa, että se voi ilmoittaa sidosryhmille jäsenvaltioiden vastuulla olevien osien rahoituksesta vain siltä osin kuin jäsenvaltiot toimittavat komissiolle näitä tietoja.

Kohdan b osalta komissio haluaa painottaa, että se on jo aloittanut väliarvioinnin päätelmien pohjalta nykyisen Tulli 2020 -ohjelman tuloksellisuuden arviointikehysten päivittämisen tarkoituksenaan yksinkertaistaa nykyisiä indikaattoreita ja painottaa IT-indikaattoreita aiempaa enemmän. Vuoden 2020 jälkeisen tulliohjelman osalta keskeiset indikaattorit on esitetty komission ehdotuksen liitteessä 2. Neljä kahdeksasta keskeisestä indikaattorista liittyy IT-järjestelmiin, kuten uusi indikaattori ”UTK:n loppuunsaattamisaste”, jolla mitataan UTK:n sähköisiä järjestelmiä koskevien välitavoitteiden osalta toteutunutta osuutta prosentteina. Raportointijärjestelyjen osalta Tulli 2020 -ohjelman edistymistä koskeva kertomus vuodelta 2017 sisältää selkeitä ristiviittauksia täydentävään eTulli-ohjelman edistymistä koskevaan kertomukseen ja kattavamman katsauksen Euroopan tietojärjestelmän toteutuksen nykytilanteeseen.

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / Tarkastus alkoi	29.11.2017
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	12.7.2018
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	26.9.2018
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	Englanniksi: 5.10.2018 Muut kielet: 7.11.2018

PDF

ISBN 978-92-847-0895-6

doi:10.2865/732678

QJ-AB-18-023-FI-N

HTML

ISBN 978-92-847-0953-3

doi:10.2865/852345

QJ-AB-18-023-FI-Q

Tässä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tutkittiin, voidaanko Tulli 2020 -ohjelman ja asiaan liittyvän tullilainsäädännön avulla todennäköisesti toteuttaa sellaiset tietotekniset järjestelmät, joita EU:n tullitapahtumien käsittelyn parantaminen edellyttää. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että näiden järjestelmien toteutus oli viivästynyt useaan otteeseen ja että joitakin niistä ei saada käyttöön unionin tullikodeksissa asetetussa määräajassa viimeistään vuonna 2020. Viivästykset johtuivat monista eri tekijöistä, erityisesti hankkeen soveltamisalan muuttumisesta, EU:n ja jäsenvaltioiden myöntämien resurssien riittämättömyydestä ja monikerroksisen hallinnointijärjestelmän aiheuttamasta hitaasta päätöksenteosta.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopan unioni, 2018.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydetty lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.