EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 29.1.2026
COM(2026) 40 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

vuosien 2021–2027 tulliyhteistyötä koskevan Tulli-ohjelman väliarvioinnista

{SWD(2026) 20 final}

1. Johdanto

EU:n tulliliitto, joka kuuluu unionin tullikoodeksin[1] nojalla Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan, on sisämarkkinoiden keskeinen pilari. Se takaa tavaroiden vapaan liikkuvuuden EU:n tullialueella sekä yhtenäisen tullitariffin ja yhdenmukaistettujen sääntöjen soveltamisen ulkorajalla. Vuonna 2013 hyväksytyssä ja vuodesta 2016 lähtien asteittain täytäntöön pannussa unionin tullikoodeksissa vahvistetaan puitteet täysin sähköiselle, paperittomalle tulliympäristölle ja tullilainsäädännön yhdenmukaiselle soveltamiselle kaikissa jäsenvaltioissa. Tämän vision toteuttaminen edellyttää kansallisen täytäntöönpanon lisäksi huomattavia yhteisiä investointeja laajamittaisiin eurooppalaisiin sähköisiin järjestelmiin, yhteisiin työmenetelmiin ja koulutukseen sen varmistamiseksi, että tullihallinnot voivat toimia saumattomasti yhtenä kokonaisuutena. Tällaisen tuen antamista varten luotiin erityinen Tulli-ohjelma. Sillä kootaan yhteen resursseja ja asiantuntemusta tulliliiton toiminnan ylläpitämiseksi kasvavien kaupan määrien, uusien teknologioiden ja muuttuvien geopoliittisten paineiden yhteydessä.

Vuosia 2021–2027 koskeva Tulli-ohjelma, jota säännellään asetuksella (EU) 2021/444, on meneillään oleva unionin tullialan yhteistyöohjelma. Sen tavoitteena on tukea EU:n tulliliittoa ja siihen osallistuvien tulliviranomaisten toimien yhdenmukaisuutta, jotta voidaan suojata unionin ja sen jäsenvaltioiden taloudellisia etuja, taata turvallisuus ja vaarattomuus unionissa sekä suojata unionia hyvän kauppatavan vastaiselta ja laittomalta kaupalta ja samalla helpottaa laillista liiketoimintaa. Ohjelmalla tuetaan tullilainsäädännön ja -politiikan valmistelua ja yhdenmukaista täytäntöönpanoa kaikkialla Euroopassa, tulliviranomaisten yhteistyötä, hallinnollisten ja tietoteknisten valmiuksien kehittämistä, mukaan lukien inhimilliset toimintaedellytykset ja koulutus, sekä eurooppalaisten sähköisten järjestelmien kehittämistä ja käyttämistä ja innovointia tullipolitiikan alalla.

Ohjelman talousarvio on 950 miljoonaa euroa kaudelle 2021–2027 eli nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen kattamalle ajanjaksolle. Nykyisen ohjelman talousarvio on lähes kaksinkertainen edelliseen, Tulli 2020 -ohjelmaan verrattuna (523 miljoonaa euroa). Tämä kuvastaa digitalisointiprosessin laajuutta sekä nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen operatiivisia tavoitteita, jotka liittyvät unionin tullikoodeksin toteuttamiseen. Unionin tullikoodeksin työohjelman täytäntöönpano on määrä saada kokonaisuudessaan päätökseen 31. joulukuuta 2025 mennessä. Rahoituksen avulla voidaan kehittää edistyneitä sähköisiä järjestelmiä, jotka sujuvoittavat tulliprosesseja, vahvistavat unionin sisämarkkinoiden turvallisuutta ja antavat tulliviranomaisille paremmat valmiudet vastata uusiin maailmanlaajuisiin kaupan haasteisiin.

Valtaosa talousarviosta (yli 90 %) on osoitettu eurooppalaisten sähköisten järjestelmien yhteisten osien kehittämiseen ja ylläpitämiseen. Nämä osat on kehitetty unionin tasolla, ja ne ovat kaikkien jäsenvaltioiden käytettävissä. Ne mahdollistavat tulliliiton tehokkaan toteuttamisen ja tehokkaan yhteistyön jäsenvaltioiden tulliviranomaisten välillä. Järjestelmien tarkoituksena on tuottaa saumaton ja turvallinen sähköinen toimintaympäristö tietojen

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 952/2013 unionin tullikoodeksista.

vaihtamiseksi tulliviranomaisten välillä ja talouden toimijoiden kanssa sekä varmistaa moitteeton riskienhallinta.

Talousarvion lopuilla määrärahoilla tuetaan yhteistyöhön ja inhimillisiin toimintaedellytyksiin liittyviä toimia. Näillä toimilla vahvistetaan kansallisten tullihallintojen toimintavalmiuksia ja suorituskykyä ja autetaan niitä tekemään yhteistyötä ja vaihtamaan keskenään tietoa. Varoilla tuetaan erityisesti hankeperusteista yhteistyötä, koulutusta, työryhmiä, seminaareja ja työpajoja, työvierailuja sekä asiantuntijaryhmiä eli jäsenneltyä yhteistoimintaa tietystä aiheesta kiinnostuneiden osallistuvien jäsenvaltioiden välillä. Koulutusta tarjotaan tulli- ja veroasioita käsittelevän EU:n oppimisportaalin kautta, josta käytetään myös nimeä oppimisen hallintajärjestelmä (Learning Management System, LMS).

2. Väliarvioinnin tulokset

Tässä kertomuksessa esitetään vuosia 2021–2027 koskevan Tulli-ohjelman väliarvioinnin tulokset asetuksen (EU) 2021/444 14 artiklan mukaisesti. Kertomus perustuu komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan, jossa tarkastellaan yksityiskohtaisesti Tulli-ohjelman tähänastista (2021–2024) täytäntöönpanoa ja tuloksellisuutta. Väliarvioinnissa tarkastellaan ohjelman vaikuttavuutta, tehokkuutta, johdonmukaisuutta, EU:n tason lisäarvoa ja merkityksellisyyttä paremman sääntelyn kriteerien mukaisesti. Siinä keskitytään erityisesti eurooppalaisten sähköisten järjestelmien yhteisiin osiin, mutta siinä päivitetään myös aiemmissa tutkimuksissa toteutettu yhteistyötoimien analyysi, jossa keskitytään nykyisen ohjelman mukaisiin uusiin näkökohtiin, kuten valmiuksien kehittämiseen ja yhteiseen koulutukseen liittyviin toimiin sekä innovointitoimintaan. Analyysissa tarkastellaan myös asiantuntijaryhmiä, koska niihin liittyvät toimet ovat tuoreempia kuin muut yhteistyötoimet, jotka otettiin käyttöön jo Tulli 2020 -ohjelmassa.

Menetelmien osalta väliarvioinnissa yhdistetään seuranta- ja arviointikehyksen aihekohtaiset indikaattorit eurooppalaisten sähköisten järjestelmien yhteisiä osia koskevista tapaustutkimuksista saatuun syvällisempään tietoon. Tätä tietoa täydennetään kohdennetuilla ja yleisillä tutkimuksilla, jotka kattavat ohjelman tukien koko kirjon. Tämä toimintamalli on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska eurooppalaisten sähköisten järjestelmien osuus menoista on suurin ja koska tällä mallilla voidaan korjata aiempien arviointisyklien puutteellista näyttöä. Seuraavassa luetelluista neljästä eurooppalaisesta sähköisestä järjestelmästä sekä oppimisen hallintajärjestelmästä tehtiin erilliset tapaustutkimukset:

- **EU:n uusi tuontivalvontajärjestelmä (ICS2)** – ICS2:lla tuetaan pyrkimyksiä varmistaa unionin turvallisuus keräämällä ja analysoimalla varhaisessa vaiheessa tietoja unioniin tuotavista tavaroista mahdollisten korkean riskin lähetysten tunnistamiseksi.
- **Unioniaseman selvitystä koskeva järjestelmä (PoUS)** – PoUS-järjestelmällä pyritään yhdenmukaistamaan menettelyjä kaikkialla EU:ssa ja edistämään unionitavaroiden tullioikeudellista asemaa koskevan johdonmukaisemman, yhdenmukaisemman ja siten yksinkertaisemman menettelyn käyttöönottoa.

- **EU:n uusi tuonnin keskitetty tulliselvityksen järjestelmä (EU CCI)** – EU CCI tarjoaa CCI-valtuutetuille luotettaville elinkeinonharjoittajille mahdollisuuden jättää tulli-ilmoituksen yhdessä EU-maassa ja esittää tavarat fyysisesti tulliselvitystä varten toisessa EU-maassa. Tämä helpottaa kauppaa ja tukee samalla tehokasta riskienhallintaa ja yhteistä tullivalvontamekanismia sekä varmistaa tullien ja muiden maksujen asianmukaisen kantamisen.
- **Kulttuuriesineiden tuontia koskevien uusien tarkastusten (ICG) digitalisointihanke**, mukaan lukien digitaalinen yhteistyö tulliviranomaisten kanssa EU:n tullialan yhdennetyn palveluympäristön kautta – ICG-järjestelmän (ja siihen liittyvien tarkastusten) käyttöönoton oli määrä tapahtua vasta 28. kesäkuuta 2025, joten tässä tapaustutkimuksessa keskityttiin ICG:n kehittämisen hallinnointiin.
- **Oppimisen hallintajärjestelmä (LMS)** – LMS-järjestelmää koskevan tapaustutkimuksen tarkoituksena oli laatia tätä uutta portaalia koskeva kustannus-hyötyanalyysi. Se perustui käyttäjäkyselyyn, verotuksen ja tulliliiton pääosaston (TAXUD) aiemmin toteuttamaan koulutuksen tukiryhmälle suunnattuun kyselyyn, TAXUD-pääosaston virkamiesten sekä koulutuksesta vastaavien jäsenvaltioiden virkamiesten haastatteluihin sekä asiakirjatutkimukseen.

Ohjelman kokonaisarviointia varten toteutettavien tiedonkeruutoimien oli tarkoitus olla kattavia, mutta tiedonkeruun painopisteenä oli keskeisiä kysymyksiä koskevat perustiedot. Tiedonkeruu käsitti asiakirjatutkimuksen (muun muassa seuranta- ja arviointikehyksen sisältämät tiedot), sidosryhmien, kuten Euroopan komission virkamiesten, tullihallintojen virkamiesten ja talouden toimijoiden, kohdennetut haastattelut sekä kansallisille tulliviranomaisille suunnatun kyselytutkimuksen.

2.1. Vaikuttavuus

Tulli-ohjelman tuki **eurooppalaisten sähköisten järjestelmien yhteisille osille** on tärkeä tekijä unionin tullipolitiikan täytäntöönpanossa ja unionin tullikoodeksin järjestelmien edistämisessä ennen käyttöönoton määräaikaa vuonna 2025. Väliarviointi vahvisti tämän näkemyksen. Erityisen huomionarvoista on se, että ICS2-järjestelmän meneillään olevassa käyttöönotossa on edistytty, sillä järjestelmä on tärkeä talousarvion kannalta ja se on jo parantanut unionin turvallisuutta mahdollistamalla korkeamman riskin tavaroiden takavarikoinnin. Tämä monimutkainen, keskitetysti kehitetty hanke on erittäin tekninen ja haasteellinen, mutta sen menestys lupaa hyvää komission johdolla toteutettavien tulevien aloitteiden kannalta. Väliarvioinnissa vahvistettiin ohjelman tuen merkitys eurooppalaisten sähköisten järjestelmien kannalta, mutta siinä todettiin myös, että joidenkin uudempien järjestelmien, kuten PoUS:n ja EU CCI:n, osalta jäsenvaltioiden toimet kansallisten osien kehittämisessä ja niiden liittämisessä keskusjärjestelmään ovat viivästyneet.

Ohjelmasta rahoitetut **yhteistyötoimet** tuottavat edelleen vahvoja tuloksia. Nämä toimet muodostavat ohjelman inhimillisen ulottuvuuden. Niillä tuetaan verkostoitumista, vastuun ottamista haasteista ja oppimismahdollisuuksia. Niillä varmistetaan myös johdonmukainen koulutus kaikkialla EU:ssa, helpotetaan parhaiden käytäntöjen vaihtoa ja edistetään yhteisiä ratkaisuja. Asiantuntijaryhmät ovat osoittautuneet tehokkaiksi välineiksi, jotka tarjoavat

mahdollisuuksia komission ja kansallisten tulliviranomaisten väliseen yhteistoimintaan. Ne toimivat foorumeina, joihin kootaan yhteen asiantuntemusta tiettyjen tehtävien suorittamiseksi tai operatiivisten toimien toteuttamiseksi.

Vuonna 2021 käynnistetty uusi **LMS-järjestelmä** on onnistuneesti korvannut aiemman pirstaleisen toimintamallin, jossa koulutustoiminta oli hajautettu useille verkkosivustoille. Käyttäjät arvostavat sitä, että kaikki toiminnot löytyvät nyt yhdestä portaalista, jonka ominaisuudet ovat myös yleisesti ottaen saaneet kiitosta. Tämä on lisännyt kansallisten virkamiesten halukkuutta osallistua tarjolla oleville kursseille. Käyttötrendeistä on nyt saatavilla riittävästi tietoa, mikä tarjoaa mahdollisuuden asettaa tavoitteita ja pohtia keinoja laajentaa edelleen kohdeyleisöä. Tätä varten on ratkaistava järjestelmän käytön lisääntymiseen liittyvät ongelmat antamalla jäsenvaltioille mahdollisuus liittää omat oppimisen hallintajärjestelmänsä suoraan LMS-järjestelmään.

Ohjelman nykyisessä versiossa on otettu **innovointi** mukaan erityisenä tavoitteena ja toimintamuotona. Tarkoituksena on kehittää uusia toimia, joilla voidaan vastata uudenlaisiin haasteisiin. Alustavia odotuksia ei ole vielä täytetty. Tämä johtuu siitä, että uuden erityistavoitteen sisällyttäminen ohjelmaan ja innovoinnin käsitteen ja tukikelpoisten toimien määritteleminen on vienyt aikaa. Aktiviinen johtajuus toimien vauhdittamiseksi tällä alalla tai synergioiden luominen muiden asiaankuuluvien unionin tukitoimien kanssa olisivat saattaneet saada aikaan merkittävämpää edistymistä.

2.2. Tehokkuus

Väliarvioinnissa sovellettiin vaihtoehtoisen tilanteen analyysia kolmen **eurooppalaisen sähköisen järjestelmän** kustannustehokkuuden arvioimiseksi. Nämä järjestelmät ovat ICS2, PoUS ja EU CCI. Näiden järjestelmien kehittämisessä käytetyn toimintamallin todettiin olevan kustannustehokkaampi kuin mahdolliset vaihtoehdot, jotka olisivat vaatineet enemmän taloudellisia ja henkilöresursseja kansallisella tasolla. Kansalliset tullihallinnot ja alan sidosryhmät pitivät komission johtavaa roolia tervetulleena, ja suurin osa tehottomuudesta johtui eurooppalaisten sähköisten järjestelmien hajanaisuudesta. Alan palautteessa korostettiin yritysten tarpeet huomioivan viestinnän merkitystä sääntöjen oikea-aikaisen noudattamisen helpottamiseksi, erityisesti monimutkaisissa hankkeissa. Siinä korostettiin myös, että järjestelmien käyttöönottoa varten on tarpeen vahvistaa selkeät aikataulut, jotta monimutkaisten järjestelmien käyttöönotto voitaisiin toteuttaa vaiheittain tai porrastetusti. ICG-järjestelmän tarkastuksia ei ollut vielä otettu käyttöön, mutta jäsenvaltiot suhtautuivat myönteisesti kehittämisprosessiin ja pitivät olemassa olevan, terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston (SANTE) kehittämän moduulin uudelleenkäyttöä hyvänä käytäntönä.

Väliarviointi osoitti, että **yhteistyötoimia** arvostetaan ja niitä pidetään yleisesti ottaen hyödyllisinä. Jäsenvaltiot voisivat kuitenkin osallistua aktiivisemmin asiantuntijaryhmiin. Niillä on kapasiteettihaasteita, jotka haittaavat aktiivisempaa osallistumista, ja hallinnollinen rasitus kohdistuu erityisesti johtotehtävissä toimiviin. Siksi jäsenvaltiot ovat haluttomia ottamaan näitä tehtäviä hoitaakseen.

Väliarvioinnissa hyödynnettiin laajasti indikaattoreita, jotka on vahvistettu ohjelma-asetuksen (EU) 2021/444 liitteessä II sekä ohjelma-asetusta täydentävässä **seuranta- ja arviointikehystä** koskevassa delegoidussa säädöksessä[2] ja siihen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa[3]. Vuodesta 2021 lähtien sovellettu uusi kehys sisältää huomattavia parannuksia edeltäjäänsä verrattuna. Se ei kuitenkaan ole vielä optimaalinen sen suhteen, mitä tietoja kerätään ja miten niitä käytetään. Tämä johtuu osittain siitä, että seuranta- ja arviointikehys on edelleen melko monimutkainen, koska se sisältää noin 40 erilaista indikaattoria viimeaikaisista yksinkertaistamistoimista huolimatta.

2.3. Johdonmukaisuus

Nykyisen ohjelmakauden uutuutena oli **tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen (CCEI)**[4] käyttöönotto (eri oikeusperustan nojalla). Välineestä tuetaan tullitarkastuslaitteiden hankintaa, jotta tulliviranomaiset voivat suorittaa entistä kehittyneempiä ja yhdenmukaisempia tullitarkastuksia. Tulli-ohjelma täydentää tätä uutta välinettä lisäämällä virkamiesten tietämystä saatavilla olevasta teknologiasta ja siitä, miten sitä voidaan parhaiten käyttää. Ohjelma tarjoaa tätä varten foorumin tietojen ja hyvien käytäntöjen vaihtamiselle. Tulliviranomaisten tullivalvonnan yhteydessä suorittamien tehtävien lisääntyminen (joka liittyy pääasiassa ulkorajojen yli siirrettäviä tavaroita koskeviin kieltoihin ja rajoituksiin) merkitsee, että ohjelman tuki on entistä tärkeämpää yhdenmukaistaa muiden välineiden kanssa, kuten TAXUD-pääosaston hallinnoiman, veropolitiikan täytäntöönpanoa koskevan sisarohjelman (**Fiscalis-ohjelma**[5]) ja CCEI:n kanssa. Väliarviointi osoittaa, että ohjelmalla on selkeää synergiaa ja täydentävyyttä sekä Fiscalis-ohjelman että CCEI:n kanssa. Yksi esimerkki on uusi yhteinen LMS-portaali, joka parantaa Tulli- ja Fiscalis-ohjelmien välistä johdonmukaisuutta. Portaalia käytetään myös tullitarkastuslaitteisiin liittyvään koulutukseen. Tulli- ja Fiscalis-ohjelmien välinen johdonmukaisuus ja niiden välinen yhteistyö varmistetaan virallisilla ja epävirallisilla mekanismeilla. Näihin kuuluvat yhdenmukaistetut hallinnointimallit ja -periaatteet ja menettelyt, kuten yhdenmukaistetut toimintaoppaat, yhteiset mallipohjat ja Tulli- ja Fiscalis-ohjelmien kansallisten koordinaattoreiden yhteiset kokoukset.

Kuten edellisessä ohjelmassa, myös nykyisessä ohjelmassa on varmistettu johdonmukaisuus muiden asiaankuuluvien välineiden kanssa. Tämä edellyttää kuitenkin jatkuvia ennakoivia toimia, eikä sitä pidä pitää itsestäänselvyytenä. Erityisesti kun otetaan huomioon erityistavoite edistää innovointia tullipolitiikan alalla, synergioita **Horisontti Eurooppa -puiteohjelman**[6]

[2] Komission delegoitu asetus (EU) 2022/2565 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/444 täydentämisestä seuranta- ja arviointikehyksen perustamista koskevilla säännöksillä.
[3] SWD(2023) 24 final.
[4] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1077 tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen perustamisesta yhdennetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi.
[5] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/847 verotuksen alan yhteistyötä koskevan Fiscalis-ohjelman perustamisesta.
[6] Horisontti Eurooppa -puiteohjelman perustamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/695.

kanssa voitaisiin hyödyntää paremmin. Synergiamahdollisuuksia voitaisiin hyödyntää myös teknisen tuen välineen[7] avulla.

2.4. EU:n tason lisäarvo

Väliarvioinnissa käytetty vaihtoehtoisten tilanteiden analyysi tarjoaa näyttöön perustuvan keinon osoittaa EU:n osallistumisen lisäarvo sen edistämisessä, että ohjelman tavoitteet voidaan saavuttaa tehokkaammin ja vaikuttavammin. ICS2-järjestelmän osalta näyttö osoittaa, että keskitetty toimintamalli on kahdesta neljään kertaa kustannustehokkaampi kuin vaihtoehtoinen toimintamalli. PoUS-järjestelmästä kerätty palaute vahvistaa, että molemmissa testatuissa vaihtoehtoisissa skenaarioissa kansallisille talousarvioille aiheutuva taloudellinen kokonaisrasitus olisi huomattavasti suurempi kuin hybridijärjestelmässä eli mallissa, joka käsittää komission kehittämän keskitetyn järjestelmän sekä valinnaiset (vaiheissa 1 ja 2) tai pakolliset (vaiheessa 2) liittymät, jotka jäsenvaltiot toteuttavat. Tämä lisäisi merkittävästi sekä investointikustannuksia että tavanomaiseen toimintaan liittyviä kustannuksia. Uuden Euroopan laajuisen järjestelmän, kuten EU CCI:n, käyttöönotto mahdollistaa myös kustannussäästöt jäsenvaltioille. Toisaalta ilman yhteisiä eritelmiä ja keskusosia jokaiselle jäsenvaltiolle aiheutuisi huomattavia kustannuksia, koska niiden olisi ylläpidettävä hajanaisia kansallisia menettelyjä. Tämä merkitsisi yleisen kilpailukyvyn heikkenemistä sekä kansallisten tulliviranomaisten hallinnollisen rasituksen ja kustannusten kasvua. EU CCI:n toinen etu on se, että jäsenvaltiot ovat käyttäneet järjestelmän yhteisiä eritelmiä laajalti myös kansallisten tuontijärjestelmien rakentamiseen ja parantamiseen, mikä on tuonut kustannussäästöjä ja tehokkuushyötyjä ja samalla varmistanut EU:n tason sääntelyn noudattamisen.

Väliarvioinnissa todettiin, että Tulli-ohjelmalla on saavutettu mittakaavaetuja tietoteknisten valmiuksien kehittämisessä. Yhteistyötoimet tarjoavat mahdollisuuksia yhteistyöhön, viestintään ja verkostoitumiseen kaikkialla unionissa. Näitä hyötyjä ei olisi voitu saavuttaa ilman EU:n osallistumista, ja ne ovat välttämättömiä unionin tullipolitiikan yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Kuultujen sidosryhmien oli vaikea kuvitella vaihtoehtoisia toiminta- ja yhteistyötapoja, erityisesti kun otetaan huomioon EU:n tukemien digitaalisten järjestelmien hallinnointi ja niiden merkitys tulliliitossa. Ilman Tulli-ohjelmaa yhteistyö ja tietojen jakaminen osallistuvien maiden välillä perustuisi joko jäsenvaltioiden ja komission välisiin epävirallisiin ja jäsentämättömiin yhteyksiin taikka virallisiin kanaviin ja vastavuoroisuussopimuksiin. Tämän toteuttaminen olisi huomattavasti monimutkaisempaa ja kalliimpaa.

Digitaalisten järjestelmien yhteisten osien toteutus EU:n tasolla auttaa lieventämään erilaisia haasteita, jotka koskevat kansallisten tullihallintojen erilaisia valmiuksia tietoteknisten infrastruktuurien ja laitteiden saatavuuden osalta, henkilöstöresursseja ja toimintaprosesseja, asiaan liittyvän lainsäädännön vaihtelevaa tulkintaa ja soveltamista tullihallinnoissa sekä maantieteellisiä, hallinnollisia, oikeudellisia ja strategisia yhteistyön esteitä.

[7] Ks. https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_en.

2.5. Merkityksellisyys

Peräkkäisissä arvioinneissa on vahvistettu, että EU:n tuki on merkityksellistä tulliyhteistyön kannalta. Tämä havainto on edelleen yleisesti ottaen pätevä. Nykyinen ohjelma käynnistettiin vuoden 2021 alussa covid-19-pandemian aikana. Pandemiaa seurasi toinen kriisi, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan, helmikuussa 2022. Tämän jälkeen myös muut ulkoiset tapahtumat ovat horjuttaneet geopoliittista tilannetta, mikä on vaikuttanut EU:n tulliviranomaisten työhön. Vaikka valtaosa ohjelman tuesta on rajattu suhteellisen tiukasti (eurooppalaisille sähköisille järjestelmille), tuella on myös vastattu **odottamattomiin uusiin tarpeisiin**. Ohjelman tuella laadittiin ohjeet siitä, miten Venäjälle ja Valko-Venäjälle asetetut ennennäkemättömät rajoittavat toimenpiteet (pakotteet) voidaan muuntaa prosesseiksi, joita tulliviranomaiset (jotka eivät tyypillisesti käsittele näin laajoja tai laaja-alaisia pakotteita) voivat toteuttaa päivittäisessä työssään. Ohjelman edunsaajiin lisättiin nopeasti myös Ukraina. Lisäksi Tulli-ohjelmasta rahoitettu itäisen ja kaakkoisen maarajan tullitoimintaa käsittelevä asiantuntijaryhmä (CELBET) ja muut ohjelman toimet, kuten kohdennetut työvierailut, auttoivat Ukrainan naapurustossa sijaitsevia jäsenvaltioita pitämään Ukrainan kauppareitit avoimina solidaarisuuskaistoja koskevan aloitteen[8] puitteissa.

Sähköisessä kaupankäynnissä yksilöitiin haasteita jo ennen ohjelman käynnistämistä, ja ne ovat sen jälkeen vain lisääntyneet. Tämä edellyttää tullipolitiikan perusteellisempaa muutosta, kuten EU:n tulliuudistuksessa[9] esitetään. Siksi ohjelman merkityksellisyyttä voi olla tarpeen arvioida uudelleen uudistuksen hyväksymisen jälkeen, mahdollisesti ohjelman loppuarvioinnin yhteydessä.

3. Saadut opit

Tässä jaksossa yksilöidään mahdollisia saatuja oppeja ja esitetään (tarvittaessa) ehdotuksia ohjelman meneillään olevan toteutuksen parantamiseksi tulevina vuosina.

Oppi nro 1 – EU:n tuki digitaalisten järjestelmien yhteisille osille

Neljää merkittävää eurooppalaista sähköistä järjestelmää koskevat tapaustutkimukset osoittavat, että EU:n investoinnit yhteisiin osiin ovat tuottaneet konkreettisia etuja tulliliiton toiminnalle. Unionin tullikoodeksin tavoitteiden saavuttaminen suunnitellussa aikataulussa olisi epärealistista ilman EU:n tukea. Väliarviointi osoitti, että tutkittujen järjestelmien vaihtoehtoiset skenaariot olisivat olleet vähemmän vaikuttavia ja tehokkaita. Vaikka näiden tapaustutkimusten tuloksia ei voida soveltaa automaattisesti kaikkiin yli 50 eurooppalaiseen sähköiseen järjestelmään, valitut järjestelmät havainnollistivat erilaisia haasteita. Tässä mielessä saadut opit saattavat olla laajemminkin sovellettavissa vastaavissa olosuhteissa. Komissio on esimerkiksi osoittanut, että se pystyy toteuttamaan menestyksekkäästi laaja-alaisia ja monimutkaisia järjestelmiä, kuten ICS2-järjestelmän. Tärkeinä näkökohtina nousivat kuitenkin esiin vaiheittainen toteutus, tiivis yhteistyö yksityisen sektorin kanssa ja

[8] Ks. https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/eu-ukraine-solidarity-lanes_fi.
[9] COM(2023) 257 final.

oikea-aikainen viestintä sidosryhmien kanssa. Samaan aikaan unionin tullikoodeksin työohjelman onnistunut toteuttaminen riippuu myös kansallisista hankkeista, joita komissio valvoo mutta jotka ovat edelleen jäsenvaltioiden hallinnassa. Kun otetaan huomioon jäsenvaltioille ja talouden toimijoille asetetut rinnakkaiset vaatimukset, jotka kuormittavat resursseja, ohjelman tuki on edelleen tarpeen tällä alalla. Lisäksi väliarvioinnissa todettiin, että vuoropuhelua elinkeinonharjoittajien kanssa voidaan edelleen parantaa tarjoamalla yrityksille niiden tarpeet huomioivaa teknistä ja toiminnallista ohjausta, jotta uusien järjestelmien käyttöönotto tai niihin siirtyminen olisi helpompaa.

Oppi nro 2 – Yhteistyötoimet

Yhteistyötoimilla on keskeinen rooli Tulli-ohjelman inhimillisen osan tukemisessa. Vaikka monet toimet ovat olleet tehokkaita, komission vähäinen osallistuminen toimiin on joissakin tapauksissa aiheuttanut jäsenvaltioiden vastuuvelvollisuuteen ja johtajuuteen liittyviä haasteita. Siksi olisi aiheellista tarkastella uudelleen näiden toimien nykyistä hallinnointimallia.

Tätä voitaisiin tukea erityisesti lisäämällä tiedottamista, jotta kansallisten hallintojen ylin johto ymmärtäisi paremmin näiden toimien merkityksen, niiden mahdollisuudet ja niiden johtamiseen liittyvän arvostuksen (mikä onkin suurin ongelma). Jos uutta mallia ei ole mahdollista ottaa käyttöön nykyisen ohjelmakauden aikana, sitä voitaisiin harkita ehdotetun tulliuudistuksen yhteydessä.

Oppi nro 3 – Oppimisen hallintajärjestelmä

Vaikka uusi LMS-järjestelmä on epäilemättä tuonut parannuksia aiempaan verrattuna, joitakin sen toimintoja voitaisiin hienosäätää ja yhteyksiä jäsenvaltioiden oppimisen hallintajärjestelmiin voitaisiin parantaa. Tällä tavoin voitaisiin lisätä tehokkuutta ja maksimoida koulutukseen tehtyjen investointien tuotto, mikä auttaisi saamaan parhaan hyödyn järjestelmästä. Nyt kun järjestelmä on saavuttanut kypsyyden, on myös mahdollista asettaa vertailuarvoja ja tavoitteita sekä toteuttaa edullisia aloitteita yleisöpohjan laajentamiseksi yksityisellä sektorilla.

Oppi nro 4 – Innovointi

Ohjelman ensimmäisinä vuosina pyrittiin luomaan selkeämpi käsitys siitä, mitä innovoinnilla tarkoitetaan tullipolitiikan alalla (verrattuna esimerkiksi tietotekniikkaan liittyvään innovointiin). Erityisen ”innovointilähettilään” nimittäminen voisi vauhdittaa edistymistä tulevaisuudessa. Innovointilähettilään tehtävänä olisi edistää innovointiin keskittyvää kulttuuria, johtaa asiaankuuluvia työryhmiä ja tehdä yhteistyötä TAXUD-pääosaston, muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston (HOME) – joka vastaa tutkimus- ja innovointitoiminnan kansalaisturvallisuuteen liittyvistä näkökohdista, rajaturvallisuus ja tulliasiat mukaan luettuina – sekä yhteisen tutkimuskeskuksen (JRC) ja tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston (RTD) kollegojen kanssa. Innovointilähettiläs pitäisi myös yhteyttä ulkoisiin kumppaneihin, kuten TAXUD-pääosaston kaupan alan yhteydenpitoryhmään (Trade Contact Group), EU:n Horisontti Eurooppa -ohjelman puitteissa rahoittamiin tulliin liittyviin tutkimushankkeisiin sekä kansainvälisiin järjestöihin, kuten Maailman tullijärjestöön (WCO), tarjotakseen strategista ohjausta ja yhtenäistä johtajuutta kaikille sidosryhmille.

Oppi nro 5 – Projektinhallinta

Viimeaikaiset geopoliittiset muutokset, kansainvälisen kaupan kehitys ja digitalisaation eteneminen huomioon ottaen on tarpeen säilyttää mahdollisuus joustavaan ja johdonmukaiseen tukeen. Koska valtaosa ohjelman määrärahoista on korvamerkitty laajamittaisiin tietotekniikkahankkeisiin, tulevaisuutta varten voitaisiin kerätä esimerkkejä ketterimmistä projektinhallintamalleista, joilla voidaan lisätä tuen joustavaa käyttöä nopeasti muuttuvien tarpeiden mukaan.

Oppi nro 6 – Seuranta- ja arviointikehys

Väliarviointi vahvisti, että nykyinen kehys on edeltäjäänsä yksinkertaisempi. Siinä kuitenkin asetetaan edelleen kattavat indikaattorit helpommin hallittavan ja yksinkertaisemman kehyksen edelle. Jotta seuranta- ja arviointikehys olisi tulevaisuudessa tehokkaampi, indikaattoreiden määrän ja raportointitiheyden vähentämistä tulisi harkita vakavasti. Eurooppalaisiin sähköisiin järjestelmiin liittyvien indikaattoreiden osalta ohjelman tavoitteet huomioivat selostukset antaisivat olennaisempaa tietoa kuin pelkät numeeriset tiedot. Joidenkin osaindikaattoreiden arvot on rajattu, ja tällaiset indikaattorit voitaisiin poistaa, kun taas toisia osaindikaattoreita voisi olla hyödyllisempää arvioida säännöllisesti vuosittaisten arviointien sijaan. Lisäksi yhteistyötoimiin liittyvät indikaattorit voitaisiin sovittaa paremmin ohjelman erityistavoitteisiin ja Tulli-ohjelmaa koskevassa asetuksessa tai työohjelmassa esitettyihin toiminnan tyyppeihin. Innovointia voitaisiin havainnollistaa konkreettisten tapaustutkimusten avulla kyselytutkimusten sijasta.