

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/2012 vp

Valtion tilinpäätöskertomus 2011

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä toukokuuta 2012 lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtion tilinpäätöskertomuksen 2011 (K 10/2011 vp) ja 24 päivänä toukokuuta 2012 Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksen eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta (K 14/2012).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti valtiovaliokunta on antanut asiasta K 10/2012 vp lausunnon (VaVL 16/2012 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Panu Pykönen ja talouspäälikkö Jukka Nummikoski, valtiovarainministeriö
- esikuntapäällikkö Tytti Yli-Viikari, ylijohtaja Vesa Jatkola, ylijohtaja Marjatta Kimmonen, tilintarkastusjohtaja Väinö Viherkoski, johtava tuloksellisuustarkastaja Markku Pottonen ja johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta

- ylitarkastaja Raimo Laitinen, eduskunta
- valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen, Valtiovarain controller -toiminto, valtiovarainministeriö
- kansliapäällikkö Tiina Astola ja talousjohtaja Harri Mäkinen, oikeusministeriö
- johtaja Anssi Paasivirta ja neuvotteleva virkamies Outi Viljamaa, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Pertti Peitsaari, sosiaali- ja terveysministeriö
- talousjohtaja Oili Hintsala ja kehittämisspäälikkö Riitta Pirhonen, ympäristöministeriö
- apulaispäälikkö, kihlakunnansyyttäjä Tapio Nyrhilä, Helsingin syyttäjänvirasto
- rikosylitarkastaja, tutkintaosaston apulaispäälikkö Leila Melander, keskusrikospoliisi
- pääjohtaja Mirjami Laitinen, ylijohtaja Jukka Kauppila, ylijohtaja Pekka Ruuhonen, apulaisjohtaja Raija Seppälä ja controller Keijo Vehmas, Verohallinto
- johtaja Janne Marttinen, Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö
- johtaja Kaarina Myyri-Partanen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- ylijohtaja Kari Ruuhonen ja johtaja Marjatta Laakso, Liikennevirasto.

Lisäksi Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus on antanut kirjallisen lausunnon.

Viitetiedot

Tarkastusvaliokunta on kokouksessaan 29.5.2012 päättänyt, että asioiden K 10/2012 vp Valtion tilinpäätöskertomus 2011 ja K 14/2012 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erillisker-

tomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta yhteydessä käsitellään asiat TRO 2/2012 vp Verovaje ja TRO 7/2012 vp Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tilinpäätöskertomus ja sen käsittely tarkastusvaliokunnassa

Talousarviolain 17.1 §:n mukaan hallitus antaa eduskunnalle kultakin varainhoitovuodelta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta valtion tilinpäätöskertomuksen.

Tilinpäätöskertomukseen sisällytetään talousarviolain 17.2 §:n mukaisesti valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista samoin kuin tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla. Tilinpäätöskertomukseen otetaan lisäksi valtion liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tuotto- ja kululaskelmat tai tuloslaskelmat ja taseet samoin kuin tiedot liikelaitosten ja rahastojen toiminnan, talouden ja tuloksellisuuden sekä niiden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista.

Tilinpäätöskertomus on laaja, osat I—III yhteensä 544 sivua. Kertomuksen I osassa käsitellään valtiontalouden ja hallituksen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Siihen sisältyy myös hallituksen vastaus eduskunnan talousarviolausumiin, tilimuistutuskertomus ja valtioneuvoston controllerin lausuma tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Tilinpäätöskertomuksen osa II sisältää minis-

teriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset ja osa III käsittää puolestaan tilinpäätöslaskelmat.

Valtioneuvoston controllerin arviointi- ja vahvistuslausuman tarkoituksena on varmistaa valtioneuvostolle, että valtion tilinpäätöskertomus antaa talousarviolaissa tarkemmin säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista sekä taloudellisesta asemasta samoin kuin valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä (oikean ja riittävän kuvan vaatimus).

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta on puolestaan ulkoisen tilintarkastajan tarkastuskertomus hallituksen valtiontaloudellisen kertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Se on laajuudeltaan 41 sivua. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti eduskunnalla on tilinpäätöskertomusta käsitellessään käytettävissään myös tilintarkastajan kertomus asiasta.

Tarkastusvaliokunta on tässä mietinnössään käsitellyt myös asioita, joihin se on paneutunut kevään aikana. Tämän lisäksi valiokunta on käynyt kattavasti läpi eduskunnan kannanotot, jotka pohjautuvat aiempiin valtiontaloudellisia kertomuksia koskeviin tarkastusvaliokunnan mietintöihin.

Valtion talousarvion ja sitä koskevien säädösten noudattaminen

Tarkastusvaliokunta on mietinnöissään (TrVM 5/2011 vp ja TrVM 8/2010 vp) kiinnittänyt huomiota talousarviosäännösten noudattami-

sen puutteisiin. Mietinnön TrVM 8/2010 vp johdosta eduskunta on edellyttänyt (EK 30/2010 vp), että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta talousarviota ja sitä koskevia säädöksiä noudatetaan nykyistä paremmin.

Tarkastusvaliokunta pitää myönteisenä sitä, että tarkastusviraston tilintarkastusten perusteella talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säädösten noudattaminen on kokonaisuutena tarkastellen hieman parantunut. Varainhoitovuoden 2011 tilintarkastuksissa todettiin 14 kirjanpitoyksikössä ja neljässä muussa virastossa sellaisia virheellisiä menettelyjä, joista annettu huomautus tai useammat huomautukset yhdessä katsottiin sellaisiksi valtion talousarvion tai sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiksi menettelyiksi, joista sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto. Koska huomautukset saattoivat koskea useampia eri asioita, huomautusten yhteismäärä oli 35. Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden virastojen kokonaismäärä on pienentynyt kolmella vuoteen 2010 verrattuna.

Valiokunta pitää huolestuttavana sitä, että perustuslain ja eduskunnan päätösten vastaisia talousarvion määrärahan ja valtuuden ylityksiä tapahtuu toistuvasti. Ylityksiin tulee suhtautua aina vakavasti. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti Liikennevirastossa on viime vuosina ollut useampia määrärahan ja valtuuden ylityksiä. Lisäksi kyseisessä virastossa on havaittu myös muunlaista talousarviosäännösten vastaista menettelyä. Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että sisäisen valvonnan järjestämiseen valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti kiinnitetään nykyistä enemmän huomiota ja että hallitus jatkaa toimenpiteitä, jotta talousarviota ja sitä koskevia säädöksiä noudatetaan nykyistä tarkemmin.

Yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta raportointinen

Tarkastusvaliokunta on aiempina vuosina esittänyt useamman kerran huomioitaan niistä puutteista, jotka liittyvät yhteiskunnallisesta vaikut-

tavuudesta raportointiin. Tarkastusviraston mukaan tilinpäätöksen vaikuttavuustietojen esittämisessä on nyt tapahtunut positiivista kehitystä useiden ministeriöiden osalta. Toiminnan kuvailusta on siirrytty tavoitteiden saavuttamisen arviointiin ja raportointiin. Jo tavoitteiden ja niihin liittyvien mittareiden asettelussa on oltava käsitys siitä, että tavoitteiden saavuttamisesta on myös mahdollista raportoida. Valtiovaraincontrollor ohjeisti ministeriöitä laatimaan taulukkomuotoisen esityksen tavoitteiden saavuttamisesta. Muutamat ministeriöt eivät noudattaneet ohjetta, ja tämä näkyi tarkastusviraston mukaan myös heikkoutena niiden muussakin tilinpäätösraportoinnissa.

Tarkastusvirasto selvitti tällä kertaa myös tilinpäätöskertomuksen valmisteluprosessia kaikilla hallinnonaloilla, ja valiokunnan mielestä tätä kautta onkin päästy pureutumaan raportoinnin todellisiin ongelmakohtiin. Sellainen valmistelutapa, jossa tavoitteiden asettaminen ja niiden saavuttamisesta raportointi ovat erillisiä toimia, ei mahdollista hyvää tilivelvollisuuden toteutumista. Myös vaikuttavuustietojen kokoaminen tilinpäätöstietojen yhteydessä johtaa ongelmiin, jos aikataulut ovat liian tiukkoja ja valmistelu jää pelkästään ministeriöiden talousyksiköiden tehtäväksi. Tilinpäätöskertomuksen yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen raportoinnin valmistelua leimaa kiire.

Annetusta ohjeistuksesta huolimatta kaikki hallinnonalat eivät ole esittäneet tavoitteiden saavuttamista taulukkomuodossa. Tällöin osasta tavoitteita ei ole raportoitu mitään, ja joissain tapauksissa raportointi on jäänyt tehtyjen toimien kuvaamiseen. Valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia eivät esittäneet vaikuttavuustavoitteita eivätkä arvioineet niiden saavuttamista taulukkomuodossa. Asiantuntijakulemisessa tuotiin esiin, että myös valtiovarainministeriö on uudistamassa valmisteluprosessiaan ohjeiden mukaiseen suuntaan. Oikeusministeriö ja ympäristöministeriö esittivät taulukossa myös perustelut sille, miten tavoitteiden saavuttamista oli arvioitu. Tämä parantaa valiokunnan mielestä raportoinnin uskottavuutta.

Oikeusministeriö, ympäristöministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö ovat kaikki uudistaneet valmisteluprosessiaan niin, että taloushallinnon ja ministeriöiden substanssiosastojen välinen yhteistyö johtoryhmäkäsittelyineen on johtanut varsin onnistuneeseen raportointiin strategisten tavoitteiden saavuttamisesta. Valiokunta pitää tärkeänä, että ministeriöt kokisivat yhä enenevässä määrin yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta raportoinnin mielekkääksi ja omaa toimintaansa palvelevaksi. Tällöin raportointi tukee aidosti ministeriön strategista suunnittelua ja johtamista sekä antaa välineen usein pitkälle ajalle ajoittuvien vaikuttavuustavoitteiden seuraamiselle.

Kun tällä hetkellä samoja asioita raportoidaan kolmessa eri kertomuksessa (valtion tilinpäätöskertomus, hallituksen toimenpidekertomus, ministeriön toimintakertomus), päällekkäisen työn vähentämiseksi ja kireiden aikataulujen vuoksi on ministeriöissä jo nyt ollut välttämätöntä rationalisoida valmistelua. Valiokunnan mielestä tehostamis- ja työnsäästömahdollisuuksien sekä valtionhallinnon sisäisen hallinnollisen taakan vähentämisen tulee olla yksi tärkeimmistä tavoitteista, kun kertomusmenettelyä uudistetaan.

Valiokunta kiirehtii hallitusta saattamaan loppuun tilinpäätös- ja toimenpidekertomuksen yhdistämisen niin, että uudistettu kertomus annetaan eduskunnalle keväällä 2013. Kertomuksen perusteella eduskunnan pitää pystyä antamaan palautetta hallinnolle ja vaikuttamaan muun muassa seuraavan vuoden talousarviovalmisteluun. Nykyinen aikataulu ja siihen liittyvät säännökset tulee tarkistaa sellaisiksi, että eduskunta voi aloittaa kertomuksen käsittelyn heti touku-kuun alussa.

Valtion yhtiöomistuksesta raportointinen

Valtion yritysvarallisuus on merkittävä osa kansallisvarallisuutta. Valtiolla oli 31.12.2011 merkittävänä pidettäviä omistuksia yhteensä 51 yhtiössä, minkä lisäksi valtio omisti 11 pörssinoteeratun yhtiön osakkeita holdingyhtiö Solidium Oy:n kautta. Valtion suoraan omistamien

pörssiyhtiöiden (Finnair Oyj, Fortum Oyj ja Neste Oil Oyj) markkina-arvo oli 8,6 miljardia euroa 30.12.2011. Vastaavasti valtion välillisen omistuksen markkina-arvo Solidium Oy:n kautta oli 7,0 miljardia euroa. Edellä mainittujen yhteenlaskettu markkina-arvo oli vuoden 2011 lopussa 15,6 miljardia euroa, kun se vuoden 2010 lopussa oli ollut 21,3 miljardia euroa.

Suurin osa valtioenemmistöisistä yhtiöistä ja valtion osakkuusyhtiöistä on kaupallisesti toimivia yhtiöitä, jotka toimivat kilpailluilla markkinoilla. Näiden yhtiöiden omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto. Pienempi osa valtioenemmistöisistä yhtiöistä ja valtion osakkuusyhtiöistä on valtion erityistehtäviä toteuttavia yhtiöitä. Erityistehtävayhtiöillä on joko tietty valtion niille osoittama tehtävä tai jokin sellainen erivapaus, jonka vuoksi ne eivät toimi kaupallisin ehdoin. Erityistehtävayhtiöiden omistajaohjauksesta huolehtii kunkin yhtiön tehtävänalan hallinnosta vastaava ministeriö.

Valtion tilinpäätöskertomukseen 2011 sisältyy tiivis katsaus valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston omistajaohjauksessa olevista yhtiöistä. Raportointi koskee suurimmaksi osaksi pörssinoteerattuja yhtiöitä, listaamattomista yhtiöistä raportoidaan hyvin niukasti — vain tieto valtiolle maksettujen osinkojen kokonaismäärästä ja suurimmista osingonmaksajista on annettu. Käytettävissä olevan raportointitilan rajallisuudesta huolimatta tarkastusvaliokunnan näkemyksen mukaan listaamattomista yhtiöistä tulisi raportoida laajemmin. Lisäksi raportoinnissa tulisi kiinnittää vielä nykyistä enemmän huomiota muutosten taustalla vaikuttaneiden syiden selvittämiseen, ei vain pelkästään tapahtuneiden muutosten toteamiseen.

Valtion erityistehtävayhtiöiden osalta tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtion tilinpäätöskertomuksen mukaan merkittävimpien erityistehtävayhtiöiden toiminnasta raportoidaan niitä ohjaavien hallinnonalojen tuloksellisuuskatsauksissa. Tällaiset raportit löytyvät kuitenkin vain Hansel Oy:stä valtiovarainministeriön katsauksessa ja Alko Oy:stä sosiaali- ja terveysministeriön katsauksessa. Lisäksi

työ- ja elinkeinoministeriö on raportoinut Finnvera Oyj:n rahoituksesta yhdellä taulukolla ja Suomen Teollisuussijoitus Oy:stä muutamalla lauseella. Suurimmasta osasta erityistehtäväyhtiöitä ei siten saada tilinpäätöskertomuksen muuta tietoa kuin se, mitä tilinpäätöskertomuksen osan III liitteen 7 taulukossa ("Valtion käyttö- ja rahoitusomaisuusosakkeet ja -osuudet sekä muut oman pääoman ehtoiset sijoitukset") kerrotaan yhtiöiden kirjanpitoarvosta ja saatujen osinkojen määrästä. Tarkastusvaliokunta ei pidä tällaista raportointia riittävänä.

Tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt aiemminkin huomiota omistajaohjauksen raportointiin liittyviin ongelmiin (TrVM 1/2009 vp — K 11/2009 vp, K 12/2009 vp, TrVM 5/2010 vp — K 11/2010 vp, K 13/2010 vp ja TrVM 11/2010 vp — M 9/2010 vp). Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto julkaisee vuotuisen kertomuksen valtion omistajaohjauksesta. Ongelmana on se, ettei tämä vuosikertomus ole valtiopäiväasiakirja, minkä vuoksi sen käsitteilylle eduskunnassa ei ole virallisia menettelyjä. Lisäksi omistajaohjausosaston laatima vuosikertomus kattaa ainoastaan omistajaohjausosaston omistajaohjauksessa olevat yhtiöt. Valtion erityistehtäviä toteuttavat yhtiöt jäävät vuosikertomuksen raportoinnin ulkopuolelle. Eduskunta on edellyttänyt (EK 53/2010 vp — M 9/2010 vp), että hallitus antaa eduskunnalle valtion omistajaohjauksesta vuotuisen kertomuksen, joka sisältää sekä markkinaehtoiset yhtiöt että valtion erityistehtäviä toteuttavat yhtiöt ja niitä koskevat tiedot. Kertomuksen sisällön tulee olla riittävän informatiivinen sekä sisältää tiedot myös siitä, miten yhteiskuntavastuuseen liittyviä periaatteita ja tavoitteita on edistetty.

Tarkastusvaliokunta tulee jatkamaan valtion omistajaohjauksen valvontaa. Valiokunta on tehnyt keväällä 2012 valvontakäynnin valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle. Parhaillaan valiokunnassa on käynnissä valtionyhtiöiden ylimmän johdon palkitsemista koskeva selvitys. Selvitystä varten tarkastusvaliokunta on pyytänyt tietoja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolta, erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksesta vastaavilta ministe-

riöiltä sekä valtioenemmistöisiltä osakeyhtiöiltä. Valiokunta tulee esittämään johtopäätöksenä asiasta syksyllä 2012.

Verovaje ja verojäämät

Useissa OECD-maissa veroviranomaiset ovat ti-livelvollisia parlamentille verovajeesta. Verovajeen arviointiin ja seurantaan käytetään erilaisia veroriskien arviointi- tai laskentamenetelmiä. Verovajetta pidetään merkittävänä valtiontalouden tilaan ja verotuloihin vaikuttavana tekijänä.

Verovaje

Verohallinnon keskeinen perustehtävä on verotulojen turvaaminen ja verovajeen vähentäminen. Verotulojen kertymää turvataan edistämällä veronmaksuhyönteisyyttä, antamalla ennakkoivaa ohjausta ja hoitamalla verovalvonta uskottavasti.

Suomen verohallinto määrittelee verovajeen lakien mukaisen ja täysimittaisen verokertymän ja todellisen verokertymän väliseksi erotukseksi. Ruotsin verohallinnossa verovaje määritellään erotukseksi, joka saadaan, kun kaikista niistä veroista, jotka verovelvollisten tulisi maksaa, jos he ovat ilmoittaneet verottajalle kaiken verotettaviin tuloihin liittyvän toimintansa täysin oikein, vähennetään verottajalle todellisuudessa maksetut verot.

Verovajeen kokonaismäärä on usein satunnaistarkastuksiin perustuvana työläs arvioida, ja kyse on suuruusluokka-arviosta. Suomessa verovajeen arvioidaan olevan 4—8 miljardia euroa eli 4—6 % bruttokansantulosta ja 7—9 % verokertymästä. Valtiontalouden kannalta verovaje on merkittävä.

Verovajeen syyt, seuranta ja pienentämiseen tähtäävät toimenpiteet

Verohallinnon mukaan verovajetta aiheuttavat rekisteröinnin puutteet, ilmoittamatta jättäminen, väärän sisältöiset ilmoitukset, erehdykset ja muut tahattomat virheet, tulkinnalliset asiat, aggressiivinen verosuunnittelu, maksuviivästykset ja -puutteet sekä harmaa talous.

Verohallinto ei varsinaisesti arvioi makrotason verovajetta. Verohallinnon mukaan tärkeintä on tunnistaa verovajetta aiheuttavat ilmiöt, asiakasryhmät ja toimialat. Verohallinnon strategian mukaan kaikki asiakkaiden ohjaus- ja valvontatyö perustuu riskienhallintaan, jonka kautta muodostuu kuva verovajeen merkittävimmistä aiheuttajista. Resursseja suunnataan sinne, missä verovajeen riski arvioidaan suurimmaksi. Verohallinnon mukaan verovajeen kokonaismäärä ei kerro, mihin ilmiöihin tai asiakkaisiin valvonta ja neuvonta tulisi suunnata.

Riskianalyysyjä tehdään useassa verohallinnon yksikössä. Verohallinto panostaa etenkin suurten ja kansainvälisten yhtiöiden valvontaan, koska valvonnalla on merkittävä verojen kertymää turvaava fiskaalinen vaikutus. Etenkin useissa eri valtioissa sijaitsevien yhtiöiden tavaroiden ja palveluiden siirtohinnoittelu voi pienentää merkittävästi Suomen verotuloja. Verohallinto arvioi siirtohinnoitteluista aiheutuvat veromenetykset 1,6 miljardiksi euroksi.

Verohallinto pyrkii edistämään verotusmenettelyitä, joissa asiakkaan on vaikea tai mahdollon tehdä virheitä tai tahallisesti antaa puutteellisia tietoja. Esimerkkinä on esitänetty tuloveroilmoitus, jossa tiedot kerätään suoraan tiedon syntylähteeltä kolmansilta osapuolilta ja asiakas ainoastaan tarkistaa tietojen oikeellisuuden.

Vuonna 2010 käyttöön otetun veroriskikartan tarkoitus on tunnistaa ja jaotella verovarojen kertymää uhkaavat ilmiöt, joiden riskiä arvioidaan ohjaus- ja valvontapuutteen kannalta. Veroriskikarttaa voi hyödyntää myös harmaan talouden osa-alueiden ja ilmiöiden arvioinnissa. Verohallinto raportoi verovajeesta valtionvarainministeriölle tilinpäätöskertomuksessaan.

Tarkastusvaliokunta pitää verovajeen seurantaa ja raportointia perusteltuna sen aiheuttamien verotulojen menetysten vuoksi ja valtion verotuloja koskevan riittävän ja kattavan informaation saamiseksi parlamentaarisessa päätöksenteossa.

Verovajeen pienentämistä koskevat kehittämistoimet

Verohallinnossa on käynnistymässä Veroriskien hallinta -ohjelmaan liittyvä "Veroriskikar-

tan riskialueiden merkittävyyden analysointi". Hanke pyritään käynnistämään tavoitetarkennusten jälkeen ja saattamaan loppuun vuoden 2014 keväällä. Tavoitteena on muodostaa vahva näkemys siitä, miten verovaje sijoittuu riskikartassa, ja siitä, missä suurimmat verovajeet sijaitsevat. Hankkeessa ei kuitenkaan pyritä mittaamaan verovajeen absoluuttista määrää.

Yritysverotusyksikössä on aloitettu siirtohinnoitteluun keskittyvä kolmivuotinen hanke, jossa työskentelee lähes 40 henkeä. Verohallinnossa on käynnissä myös veromaksuymönteisyyden lisäämiseen tähtääviä toimia.

Harmaan talouden selvitysyksikön mukaan erityisesti harmaan talouden aiheuttamaa verovajetta voidaan torjua toimenpiteillä, jotka lisäävät kiinnijäämisriskiä ja viranomaisien reagoitavuutta, kehittävät hallinnollista ja rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää, pienentävät harmaasta taloudesta saatavaa hyötyä ja lisäävät yritystoiminnan läpinäkyvyyttä, viranomaisrekisterien luotettavuutta ja yritysten omia valvontamahdollisuuksia.

Harmaan talouden selvitysyksikkö katsoo, että kansantalouden tilinpidon ja verotustietojen vertailuun perustuvaa menetelmää voitaisiin kehittää myös verovajeen mittariksi eräillä toimialoilla. Verovajetta voidaan mitata myös toteuttamalla valvontaviranomaisille tai yrityksille suunnattuja kyselytutkimuksia. Samalla harmaan talouden toimintaympäristön muutoksia voitaisiin havainnoida tehokkaasti ja nykyistä säännöllisemmin kyselytutkimusten ja viranomaisien tietoja yhdistämällä.

Valtionvarainministeriön mukaan Verohallinnossa kehitteillä olevaan riskienhallintaan perustuvan toimintatavan voidaan arvioida parantavan jatkossa toimenpiteiden osuvuutta ja helpottaa keinoista päättämistä.

Tarkastusvaliokunta pitää kaikkia verovajeen pienentämiseen ja erityisesti veromaksuymönteisyyden lisäämiseen tähtääviä toimia myönteisinä. Samalla valiokunta katsoo, että verovajeeseen vaikuttavista tekijöistä tulee jatkossa saada nykyistä tarkempaa tietoa, jotta verovajeen pienentämiseen käytettäviä resursseja ja toimenpi-

teitä voidaan kohdentaa mahdollisimman tehokkaasti ja oikealla tavalla.

Verojäämät

Verojäämien määrä oli vuoden 2008 lopussa 3 166 miljoonaa euroa ja vuoden 2011 lopussa 3 898 miljoonaa euroa. Verojäämät kasvoivat kolmen edellisen vuoden aikana 732 miljoonaa euroa eli 23 %. Verojäämien vuosittaiset lisäykset ovat vuoden 2007 jälkeen vaihdelleet 50 ja 400 miljoonan euron välillä. Verojäämät vanhenevat noin viidessä vuodessa. Keskimäärin yritystoiminnan verojäämiä vanhentui 2000-luvulla vuosittain noin 400 miljoonaa euroa.

Verohallinnon mukaan keskeisenä verojäämiä kasvattavana tekijänä ovat konkurssit. Konkurssien määrä lisääntyi vuoden 2006 jälkeen ja oli huipussaan vuonna 2009, jolloin vireille pantiin 3 275 konkurssia. Vuonna 2011 pantiin vireille 2 944 konkurssia, joka oli noin 650 konkurssia enemmän kuin vuonna 2006.

Verojäämien kohdentuminen

Vuoden 2011 lopun verojäämistä 2,3 miljardia euroa (59,5 % kaikista verojäämistä) kohdistui osakeyhtiöihin. Henkilöasiakkailta maksamatta jääneitä veroja oli 1,2 miljardia euroa eli 30 % kaikista jäämistä. Vastaavasti avoimien yhtiöiden, kommandiittiyhtiöiden sekä liikkeen- ja ammatinharjoittajien verojäämät olivat noin 500 miljoonaa euroa eli noin 13 % kokonaisjäämistä.

Vuoden 2011 lopussa osakeyhtiöiden verojäämistä 23 % oli toimivilla yrityksillä, 26 % lakanneilla yrityksillä ja 52 % yrityksillä, joilla ei ollut voimassa olevaa ennakkoperintä-, työnantaja- tai arvonlisäverovelvollisrekisteröintiä.

Harmaan talouden selvitysyksikön mukaan verovelkaisimpia toimialoja Suomessa ovat rakentaminen, kauppa sekä majoitus- ja ravitsemisala. Rakennusalan verovelat ovat kasvaneet viime vuosina toimialoista voimakkaimmin, samalla kun verovelkojen osuus yksittäisistä toimialoista on suurin. Vuoden 2005 tammikuussa rakennusalan verovelat olivat noin 580 miljoonaa euroa ja vastaavasti 2010 joulukuussa hie- man yli 900 miljoonaa euroa eli noin neljännes

kaikista vuoden 2010 verovelosta. Rakennusalan verovelat kasvoivat tänä aikana noin 55 %.

Verojäämien perintä

Verohallinnon perinnän kertymä oli vuonna 2011 yhteensä 1,4 miljardia euroa, mikä oli 9 % suurempi kuin vuonna 2010. Avoimilta yhtiöiltä, kommandiittiyhtiöiltä sekä liikkeen- ja ammatinharjoittajilta saatiin perittyä lähes 62 % perittävänä olleesta määrästä. Vastaavasti palkansaajilta saatiin perittyä noin 42 % ja osakeyhtiöiltä noin 26 % perittävänä olleesta määrästä.

Harmaan talouden selvitysyksikön mukaan ulosotossa perittävänä olevista osakeyhtiöistä lähes kaikilla on verojäämiä. Yli puolet näistä osakeyhtiöistä on sellaisia, jotka eivät enää ole toiminnassa, jotka eivät ole Verohallinnon ennakkoperintä-, työnantaja- tai arvonlisäverovelvollisten rekistereissä tai joilla on varojen puutteen rauenneita konkursseja tai yrityssaneerauksia. Selvitysyksikön mukaan perintä osakeyhtiöiltä on tuloksiltaan suhteellisesti tehottominta, koska suuri osa perittävistä verojäämistä kohdistuu osakeyhtiöihin, joilla ei ole toimintaa eikä perimiskelpoista omaisuutta.

Verojäämien pienentämistä koskevat kehittämistoimet

Verohallinto on asettamassa työryhmän verojäämien kasvun syiden selvittämiseen. Verojäämien muutosten toteutuminen esimerkiksi asiakasryhmittäin, perintätoimenpiteittäin tai verolajeittain selvitetään tilastoanalyysillä. Muutoksiin vaikuttaneiden syiden perusteella voidaan tehdä ehdotuksia perinnän ja mahdollisesti koko verotusprosessin menettelyjen kehittämiseksi. Selvitys tuottaa aineistoa myös perinnän asiakasryhmittelyn ja tilastointitarpeiden kehittämiseen.

Verohallinnon mukaan huomattava osa uusista yrityksistä päätyy perinnän asiakkaiksi. Verohallinto on kehittänyt perintää ennakoivammaksi siten, että riskiasiakkaat tunnistetaan ennen kuin he päätyvät perintään. Vuonna 2011 Verohallinto pilotoi hanketta, jossa yrityksiin ollaan yhteydessä rekisteröitymisvaiheessa ja ilmoitus- ja maksupuuhteisiin reagoidaan heti toimin-

nan alkuvaiheessa. Vuonna 2012 toiminta laajenee koko Verohallintoon. Tavoitteena on, että korkeintaan 15 % uusista yrityksistä päätyisi perintään.

Senaatti-kiinteistöjen toiminta

Senaatti-kiinteistöjen keskeisenä tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja valtion virastoille ja laitoksille. Valtion virastoilla ja laitoksilla on noin 1 600 vuokrasopimusta Senaatti-kiinteistöjen kanssa ja muiden vuokranantajien kanssa noin 1 500 vuokrasopimusta. Vuokrasopimusten keskoajat ovat pisimmillään 20—30 vuotta. Virastojen ja laitosten kanssa tehtyihin vuokrasopimuksiin sisältyy 7 %:n tuottovaatimus ja vuokrien vuotuinen indeksitarkistus. Valtiontalouden kehityksissä momenttikohtaiset indeksitarkistukset tehdään harkinnan mukaan tapauskohtaisesti, eikä indeksitarkistuksia yleensä oteta kehyspäättöksissä huomioon. Valtion virastoilta ja laitoksilta saamiensa vuokratuottojen voitot Senaatti-kiinteistöt tulouttaa valtiolle. Valtion vuoden 2011 tilinpäätöksen mukaan Senaatti-kiinteistöjen vuokraustoiminnan liikevaihto oli 511,8 miljoonaa euroa ja vuokraustoiminnan tulos oli 90 miljoonaa euroa.

Tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt valtiontalouden kehystistä vuosille 2013—2016 valtiovarainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (TrVL 4/2012 vp — VNS 1/2012 vp) huomiota valtionhallinnon toimitilojen vuokraukseen, kustannuksiin ja tilahallinnon kehittämistarpeisiin. Lausunnon mukaan valtio ohjaa toimitilahallintoa vuonna 2005 laaditulla toimitilastrategialla. Sen päämääränä on parantaa valtion virastojen ja laitosten toimintaympäristöjä siten, että tilat tukevat toimintaa kustannustehokkaasti ja että valtion kokonaisuus ja toiminnan yhteiskuntavastuullisuus varmistetaan. Toimitilastrategian mukaan virastojen tehtävänä on vastata määrärahojensa puitteissa siitä, että toimitilat ja niistä aiheutuvat kustannukset ovat oikeassa suhteessa todelliseen tilantarpeeseen.

Lausunnossaan tarkastusvaliokunta toteaa lisäksi, että yliopitkät vuokrasopimukset aiheutta-

vat ongelmia, koska niissä ei ole mahdollista ottaa huomioon tulevaisuudessa tapahtuvia hallinnonalan tai viraston toimintarakenteiden tai toiminnan laajuuden muutoksia. Esimerkiksi valtion tuottavuusohjelmalla on vähennetty virastojen henkilöstöä, jolloin osa tiloista on käynyt tarpeettomiksi. Koska vuokrasopimuksia ei ole voitu muuttaa, ovat jotkut virastot joutuneet ja joutuvat edelleen maksamaan vuokraa käyttämättömistä tiloista.

Valtion vuokrasopimuksissa on usein 6—12 kuukauden irtisanomisaika. Sopimukseen on kuitenkin määritelty sopimuksen vähimmäisvoimassaoloaika, joka on usein 10 vuotta. Tällöin vuokralaisilla ei ole käytännössä mahdollisuutta lisätä sopimuksen voimassaoloaikana tilojensa käytön tehokkuutta.

Pitkäkestoiset virastoja ja laitoksia sitovat vuokrasopimukset, Senaatti-kiinteistöjen vuokraustoiminnan korkeat tuottotavoitteet ja joissakin tapauksissa korkea vuokrataso sekä kustannuspaineita lisäävät vuokrien indeksitarkistukset ovat aiheuttaneet virastoille sekä taloudellisia että toiminnallisia vaikeuksia. Esimerkkinä mainittuja vaikeuksia kohdanneesta virastosta voidaan mainita Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (jäljempänä MMT). Laitoksen 28.5.2012 laatiman muistion mukaan tuottavuusohjelman seurauksena laitoksen henkilöstö on vähentynyt 150 henkilötyövuodella ja vähenee tästä vielä 60—90 henkilötyövuodella vuoteen 2014 mennessä. Vuonna 2005 laitoksella oli työvoimaa 916 henkilötyövuotta ja vuonna 2014 työvoimaa tulee olemaan 678—703 henkilötyövuotta. Vastaavasti toimitilan määrä, 109 000 neliömetriä, vähenee 80 000 neliömetriin vuoteen 2014 mennessä. Samanaikaisesti toimitilakustannus on noussut 7,5 miljoonasta eurosta 8,1 miljoonaan euroon. Tutkimuslaitoksen toiminnasta Jokioisissa on 55 %, ja siellä on käytössä 4½ isoa toimistorakennusta ja joukko pienempiä rakennuksia. Lisäksi MTT maksaa täyttä vuokraa 1½ isosta toimistorakennuksesta, jotka ovat olleet tyhjinä vuodenvaihteesta 2010/2011 lähtien, koska MTT joutui vähentämään henkilöstöään valtion tuottavuusohjelman takia.

Pääosin 1970-luvulla rakennetuista rakennuksista johtuvat vuokrasitoumukset jatkuvat pääosin vuoteen 2020 saakka. Sitoumukset ovat syntyneet vuoteen 2005 mennessä, ennen valtion tuottavuusohjelman aloittamista vuonna 2006. Tutkimuslaitos joutui sitoutumaan 15 vuodeksi kiinteistöön. Vuonna 2011 MTT maksoi ko. Jokioisten tyhjiä tiloista vuokraa 213 000 euroa. Lisäksi Jokioisten tyhjiä tilojen hoito, ylläpito, lämmitys ja sähkö maksoivat 87 000 euroa. Laitoksen mukaan kyseessä on valtion kokonaisedun kannalta kestävä tilanne, joka on vaarassa jatkua pääosin vuoteen 2020 saakka. Laitos joutuu tässä tilanteessa irtisanomaan henkilöstöä, jotta se pystyy maksamaan tyhjiä tilojen vuokrakustannukset.

Tutkimuslaitoksen mielestä Senaatti-kiinteistöt ei ole toiminut aktiivisesti uuden käyttäjän hankkimisessa. Laitoksen mukaan esteen tilojen uuden käyttäjän löytymiselle aiheuttaa todennäköisesti se, että Senaatti-kiinteistöjen vaatima ja tutkimuslaitoksen joka kuukausi maksama vuokra ylittää markkinahinnan noin 50 prosentilla. Edellä esitetyillä perusteilla MTT edellyttää, että Senaatti-kiinteistöt hankkii Jokioisissa jo 1 v 5 kk tyhjinä olleille 1½ isolle toimistorakennukselle uuden käytön senkin uhalla, että Senaatti-kiinteistöt ei saa tiloista niille asetettua tuotto-odotusta, joka muodostuu siitä, että MTT maksaa vuoteen 2020 saakka täyden vuokran tyhjänä pysyvistä tiloista.

Valtion toimitilapalveluja hoitaessaan Senaatti-kiinteistöjen keskeisenä tavoitteena on ollut toimitiloille asetettujen tuotto-odotusten saavuttaminen. Tarkastusvaliokunnan mielestä Senaatti-kiinteistöjen toimitilahallinnossa ei ole huomioitu riittävästi virastojen ja laitosten toimitilojen muutostarpeita. Vaikeuksia virastoille ja laitoksille ovat aiheuttaneet muun muassa yli pitkät vuokrasopimukset, koska niissä ei ole mahdollista ottaa huomioon tulevaisuudessa tapahtuvia hallinnonalan tai viraston toimintarakenteiden tai toiminnan laajuuden muutoksia. Myöskään valtion tuottavuusohjelman seurausvaikutuksia ei ole otettu riittävästi huomioon. Tuottavuusohjelmalla on vähennetty virastojen ja laitosten henkilöstöä, jolloin osa tiloista on

käynyt tarpeettomiksi. Koska virastot eivät ole voineet muuttaa vuokrasopimuksia, ovat jotkut virastot (esim. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, MTT) joutuneet ja joutuvat edelleen maksamaan vuokraa käyttämättömistä tiloista. Tällaisissa tilanteissa laitokset eivät ole voineet hoitaa toimitilahallintoaan kustannustehokkaasti. Kun tyhjiä tiloista aiheutuvat vuokrat maksetaan toimintamenoista, heikennetään tosiasiallisesti virastojen ja laitosten varsinaisen toiminnan edellytyksiä.

Euroalueen tukeminen ja Suomen taloudelliset vastuut

Eduskunnalla on perustuslain takaama oikeus saada oikea ja riittävä kuva valtion taloudellisesta asemasta, tuloista ja menoista, talousarvion toteutumisesta, omaisuudesta ja sitoumuksista sekä hallituksen ja hallinnon toiminnan tuloksista. Tämä koskee sekä eduskunnan ennakkollista valtiontaloudellista päätöksentekoa että jälkikäteistä raportointia ja eduskunnan perustuslain mukaan suorittamaa valtiontalouden valvontaa.

Parlamentaarisessa hallitustavassa hallituksen tehtävänä on antaa eduskunnalle luotettavat ja kattavat tiedot päätöksentekoa varten. Eduskunnan hyväksyttäväksi tulevien valtion kansainvälisten sitoumusten sekä suostumusten valtiontakausten antamiseen liittyvät tiedot eduskunta saa päätöksentekoaan varten hallituksen esityksen perusteluissa. Valiokunnan mielestä olennaista on, että eduskunta saa päätöksenteon perustana olevasta hallituksen esityksestä oikean ja riittävän kuvan päätettävän asian kokonaisuudesta ja päätöksentekoon vaikuttavista seikoista.

Tarkastusvaliokunta on jo aiemmin käsitellyt laajasti EU:n vakausjärjestelyjä ja Suomen taloudellisia vastuita (TrVM 1/2011 vp — K 10/2011 vp, K 12/2011 vp). Valiokunta on vakausjärjestelyjen kohdalla pyrkinyt erityisesti arvioimaan sitä, onko valtion taloudellisista vastuista ja sitoumuksista sekä niiden riskeistä annettu eduskunnalle oikea ja riittävä kuva. Valiokunnan havaintona on ollut, että vastuut ja sitoumukset ovat kasvaneet merkittävästi ja erityises-

ti niihin sisältyvistä riskeistä ja taloudellista vaikutuksista on annettava eduskunnalle nykyistä selkeämpi kuva. Valiokunnan mielestä tukimekanismi on monimutkainen ja eduskunnan on virallisiasiakirjojen perusteella ollut vaikeaa hahmottaa tätä kokonaisuutta ja siihen sisältyviä riskejä.

Valtion vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksen mukaan valtion takaukset ja takuut olivat vuoden 2011 lopussa yhteensä 10,9 miljardia euroa. Suurin osa tästä eli 5,7 miljardia euroa johtui EU:n ja euroalueen vakausjärjestelyihin liittyvistä sitoumuksista ja vastuista. Euroopan vakausmekanismin EVM:n aloittaessa toimintansa heinäkuussa 2012 Suomen valtion velka kasvaa pääomaosuuden maksun seurauksena 1,44 miljardia euroa.

Kriisinhallintamekanismien valmistelussa on edetty nopealla tempolla ja kriisitilanteiden kärjistyessä päätöksiin sisältyvää todellista liikkuvaraa on ollut vain vähän. Tämä on asettanut kansallisen valmistelun ja eduskunnan osallistumisen hyvin vaikeaan asemaan. Valiokunnan käsityksen mukaan unionissa on omaksuttu toimintatapoja, jotka eivät aina turvaa asioiden hyvää valmistelua ja jotka samalla heikentävät unionin perussopimusten mukaisten kansanvallan, oikeusvaltion ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista.

Valiokunnan mielestä eduskunnan päätöksen tekemisen kannalta on yhä tärkeämpää arvioida kriisinhallinnassa harjoitetun toimintapolitiikan vaihtoehtoja ja toimenpiteiden tuloksia suhteessa Suomen kansantalouden ja valtiontalouden kantokykyyn. Tämä edellyttää hallituksen esityksiltä luotettavia arvioita ja analyyskejä myös vaihtoehtoisista toimintatavoista.

Finanssi- ja velkakriisin syveneminen on näkynyt rahoitusmarkkinoilla suurena epävarmuutena ja luottamuksen puutteena. Valiokunnan mielestä Kreikan tilanteen ohella vakavaa huomiota on kiinnitettävä esimerkiksi Espanjan pankki- ja rahoitussektorin tilanteen sekä kansantalouden heikon kilpailukyvyn, suurtyöttö-

myyden ja kasvunäkymien aiheuttamaan epävarmuuteen markkinoilla.

Suomen valtiolla on tällä hetkellä paras mahdollinen luottoluokitus kolmelta luokittajalta, joista kuitenkin yksi on asettanut Suomen luottoluokituksen tarkkailuun siten, että luokitus saattaa laskea lähitulevaisuudessa. Myös koko euroalueen luottoluokitukset on asetettu tarkkailtavaksi alaspäin muun muassa euroalueen velkakriisin vuoksi. Valiokunta pitää tärkeänä hallituksen asettamaa tavoitetta, jonka mukaan Suomen valtio tulee jatkossakin säilyttämään parhaimman mahdollisen luottoluokituksen.

Aiemmassa valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esitettiin näkemys, että esimerkiksi ERVV:n varainhankinta on ollut halpaa, vaikka luottoluokitus on pudonnut. Luokituksen laskulla ei siten näyttäisi olevan pelättyä korkovaikutusta ainakaan lyhyellä aikavälillä, koska tällä hetkellä Suomen luottoluokitus suhteessa useisiin euromaihin on poikkeuksellisen hyvä. Luottoluokituksesta tulee pitää huolta, koska sillä on pitkällä aikavälillä vaikutus korkotasoon. Lisäksi valiokunta pitää ehdottoman tarpeellisenä, että eduskunta saa käsiteltäväkseen EVM:n vuosikertomuksen sekä EVM:n tilintarkastuslautakunnan vuotuisen kertomuksen. Nämä vuosikertomukset valtioneuvoston tulee saattaa eduskunnalle E-kirjelminä (TrVL 5/2012 vp — HE 34/2012 vp).

Talousarviolausumat

Tarkastusvaliokunta toteaa valtiovarainvaliokunnalta saamansa lausunnon (VaVL 16/2012 vp) perusteella, että valtiovarainvaliokunta pitää antamiaan talousarviolausumia edelleen perusteltuina ja toimenpiteitä vaativina.

Tilimuistutuskertomus

Poistettavat kannanotot

Tarkastusvaliokunta katsoo, että seuraavien kannanottojen johdosta suoritettavat toimenpiteet ovat

riittäviä tai kannanotot ovat muutoin käyneet tarpeettomiksi:

— EK 25/2007 vp — K 14/2007 vp — TrVM 2/2007 vp

2. Eduskunta edellyttää hallituksen selvittävän vaihtoehtoisia ratkaisumalleja perustuslaissa turvattujen kansalaisten peruspalvelujen yhdenvertaisuuden sekä saatavuuden ja laadun turvaamiseksi. (Hallitus on antanut vastauksen kannanottoon vuoden 2007 valtion tilinpäätöskertomuksessa.)

3. Eduskunta edellyttää hallituksen laativan verotukiselvityksen, jossa tarkastellaan hallituksen veropolitiikan perusteita, erityisesti verotuksen neutraalisuusperiaatetta ja verotukien käsittelyä osana kehys- ja budjettimenettelyä, sekä antavan eduskunnalle selvityksen toimenpiteistään valtion tilinpäätöskertomuksessa. (VATT:n valmisteluraportit 5/2010)

— EK 11/2008 vp — K 6/2008 vp — K 10/2008 vp — TrVM 1/2008 vp

3. Eduskunta edellyttää hallituksen valmistelevan valtion tietohallinnon vaikuttavuuden lisäämiseksi tarpeellisen lainsäädännön, jossa määritellään valtiovarainministeriön ohjaustoimivalta ja muut tarpeelliset asiat. (Lainsäädäntö voimassa, Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 634/2011).

5. Eduskunta edellyttää, että tuottavuusohjelman toteutuksessa noudatetaan hyvää hallintotapaa ja avoimuutta. Hallituksen on kerrottava kehyslaskelmissaan toimenpiteiden todelliset tuottavuushyödyt eikä vain henkilöstön vähennyksiä. (Tuottavuusohjelma korvattu ajaksi 1.11.2011—30.4.2015 valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuushankkeella.)

6. Eduskunta edellyttää hallituksen raporttoivan kannanoton kohdissa 3—5 edellytettujen toimenpiteiden toteutumisesta seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

— EK 21/2008 vp — K 15/2008 vp — TrVM 6/2008 vp

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle selvityksen valtion kassanhallinnan kehittämislinjauksista ja lainsäädännön muutostarpeista liittyen valtion talousarvioon ja budjettiperiaatteisiin. (Asia on edennyt eduskunnan edellyttämällä tavalla, TrVM 1/2011 vp, PeVL 4/2011 vp, — K 10/2011 vp, K 12/2011 vp.)

3. Eduskunta edellyttää hallituksen raporttoivan kannanoton kohdissa 1—2 edellytettujen toimenpiteiden toteuttamisesta kevätistuntokaudella 2009 annettavassa valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2008.

— EK 11/2009 vp — K 11/2009 vp — TrVM 1/2009 vp

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus varmistaa kansallisen terveydenhuollon tietojärjestelmän käyttöönoton lain asettaman aikataulun mukaisesti 1.4.2011 mennessä. (Laki on uusittu ja määräaika siirretty.)

5. Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi nykyistä paremmin tuottavuusohjelman kokonaishyödyt ja selvittää ohjelman vaikutukset valtion henkilöstön työoloihin ja työssä jaksamiseen. (Tuottavuusohjelma on korvattu ajaksi 1.11.2011—30.4.2015 valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuushankkeella.)

6. Eduskunta edellyttää hallituksen raporttoivan kannanoton kohdissa 1—5 edellytettujen toimenpiteiden toteutumisesta seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

— EK 30/2009 vp — K 15/2009 vp — TrVM 5/2009 vp

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee lainsäädännön, jonka mukaisesti julkisen sektorin tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja yhteensopivuus voidaan toteuttaa lainsäädäntöön perustuen viranomaistehtävänä. (Tietohallintolaki 634/2011 tuli voimaan 1.9.2011.)

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää ne toimenpiteet, joita Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa koskevan tarkastuksen johdosta on tehty.

3. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoin kannanoton kohdissa 1—2 edellytettujen toimenpiteiden toteuttamisesta valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2009.
- EK 16/2010 vp — K 11/2010 vp, K 13/2009 p — TrVM 5/2010 vp
2. Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi verotukiselvityksen tuloksista eduskunnalle mahdollisimman pian ja sisällyttää selvityksen keskeiset johtopäätökset myös seuraavaan tilinpäätöskertomukseen.
5. Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi kannanoton kohdissa 1—4 edellytettujen toimenpiteiden toteutumisesta seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.
- EK 30/2010 vp — K 20/2010 vp — TrVM 8/2010 vp
2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta talousarviota ja sitä koskevia säädöksiä noudatetaan nykyistä tarkemmin. (VTV:n tilintarkastusten perusteella tarkastusvaliokunta on todennut asian tilan parantuneen, TrVM 5/2011 vp.)
5. Eduskunta edellyttää hallituksen laativan vaihtoehtoisia työvoimaennusteita, joissa selvitetään perustellusti, kuinka suuren osan työvoimasta valtio- ja kuntasektori voivat kumpikin työllistää tulevaisuudessa ja minkä suuruista valtionhallinnon henkilöstöä se edellyttäisi eri oletusten mukaisissa vaihtoehtoissa. (Tuottavuusohjelma korvattu ajaksi 1.11.2011—30.4.2015 valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuus-hankkeella.)
7. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoin kannanoton kohdissa 2—6 edellytettujen toimenpiteiden toteutumisesta seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.
- EK 42/2010 vp — M 8/2010 vp — TrVM 9/2010 vp
15. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän välittömästi toimenpiteisiin, jotta veronumero liitetään rakennustyömailla käytettäviin tunnistekortteihin. (Eduskunta on

hyväksynyt 22.11.2011 veronumeroon liittyvät lait, HE 58/2011 vp.)

- EK 50/2010 vp — K 21/2010 vp — TrVM 10/2010 vp

7. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoin kannanoton kohdissa 1—6 edellytettujen toimenpiteiden toteutumisesta vuodelta 2011 annettavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Harmaan talouden torjunnan voimavarat

Valtioneuvoston periaatepäätöksen 19.1.2012 mukaan harmaan talouden torjuntaan kohdistuvat viranomaisresurssit irrotetaan hallituksen tuottavuusohjelmasta ja viranomaisresursseja lisätään määräaikaisesti harmaan talouden torjuntaan.

Tarkastusvaliokunta esitti mietinnössään (TrVM 9/2010 vp), että harmaan talouden torjuntaan kohdennetaan riittävät voimavarat ja huolehditaan siitä, että pullonkauloja ei muodostu mihinkään vaiheeseen harmaan talouden torjuntaketjua. Määrärahoja on suunnattava riittävästi koulutukseen ja erityisosaamisen kehittämiseen ja ylläpitämiseen. Jokaisen harmaan talouden torjuntaan liittyvän uudistuksen toteuttamisen yhteydessä on varattava sellaiset resurssit, että uudistuksen toimeenpano voi tapahtua tehokkaasti.

Valiokunta piti viranomaisresursoinnin riittävyyttä keskeisenä harmaan talouden torjunnassa kiinnijäämisriskin ylläpitämiseksi uskottavalla tasolla ja katsoi, että ilman riittävää viranomaisresursointia lainsäädäntöuudistusten vaikuttavuus kärsii olennaisesti. Valiokunnan mielestä torjunnassa pitää käyttää hyväksi ensisijaisesti reaaliaikaisia toimia jälkikäteisten keinojen sijasta sekä yllätyksellisyyttä, hyvää valmistelua ja valmiutta rikoshyödyn poisottamiseen.

Valiokunta totesi myös aiemmin (TrVL 8/2010 vp — HE 163/2010 vp), että velvoitteidenhoitoselvityksillä on keskeinen tehtävä uskottavan viranomaisvalvonnan kannalta samalla todeten, että tiedonsaantioikeus on avainkysymys harmaan talouden torjunnassa. Nykyi-

seen lainsäädäntöön sisältyvien tiedonsaantioikeuksien osalta Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lakiesityksen 6 §:n 1 momentista puuttui eräitä harmaan talouden torjunnan kannalta keskeisiä käyttötarkoituksia, kuten työhallintoon, työsuojeluun ja ulkomaalaisrekisteröintiin liittyviä valvontatehtäviä. Tarkastusvaliokunta piti lausunnossaan (TrVL 2/2011 vp — HE 39/2011 vp) tärkeänä valtioneuvoston (688/2001) 31 §:n ja rakennerahastolain (1401/2006) 54 §:n muuttamista siten, että valtionapuviranomaisella tai muulla tukiasioita käsittelevällä viranomaisella on oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät luonnollista henkilöä tai oikeushenkilön vastuuhenkilöitä koskevat tiedot.

Harmaan talouden selvitysyksikkö

Selvitysyksikön mukaan harmaassa taloudessa ja siihen liittyvässä talousrikollisuudessa piiloon jäävän toiminnan osuus on korkea. Tilastot kertovat ilmitulleesta osuudesta, johon valvontaviranomaisten toimenpiteet ovat kohdistuneet. Esimerkiksi Verohallinnon ilmoittamista veropetoksista on törkeitä yli 80 %. Yksi keskeinen syy ilmitulleiden törkeiden veropetosten suureen osuuteen on se, että Verohallinnon valvontatoiminta on keskittänyt voimavarojaan entistä vakavampaan verorikollisuuteen.

Ilmitullut harmaan talouden määrä riippuu pitkälti paljastavaa toimintaa tekevien viranomaisten resursseista. Useimmissa tapauksissa harmaan talouden torjunnan resurssien lisääminen tuottaa enemmän kuin sijoitetut kustannukset ja torjunta tukee samalla tervettä kilpailua. Lisäpanostus paljastavaan toimintaan näkyy pienellä viiveellä myös rikoshyödyn ja tuomioiden määrissä.

Laajoissa rikosasioissa lievimmät, kokonaisuuden kannalta vähäiset teot saattaa olla tarkoituksenmukaista rajata rikosprosessin ulkopuolelle. Viranomaisten tehokkaan toiminnan turvaamiseksi lievimmissä teoissa olisi syytä käyttää hallinnollisia sanktioita. Lievää vakavimmat teot tulisi kuitenkin niiden moitittavuuden vuoksi käsitellä edelleen rikosoikeudellisessa menettelyssä.

Viranomaisten välisten tietojenvaihtosäännösten toimivuus on keskeinen tehokkuustekijä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Toimivat tietojenvaihtosäännökset tehostavat viranomaisen toimintaa ja mahdollistavat viranomaisten yhteistyön tilanteissa, joissa viranomainen oman toimintansa yhteydessä saa tietoa toisen viranomaisen valvottavaksi kuuluvasta harmaan talouden toiminnasta. Tämä edellyttää, että viranomaisilla on myös mahdollisuus antaa nykyistä laajemmin oma-aloitteisesti tarpeellisia tietoja valvonnasta vastaavalle viranomaiselle.

Ulkomaalaisasioita hoitavien viranomaisten, työsuojeluhallinnon, työvoimahallinnon, liikennelupaviranomaisten, sosiaali- ja terveysalan yrityksiä valvovien viranomaisten sekä julkisia tukia ja elinkeinolupia myöntävien viranomaisten tiedonsaantioikeuksissa muilta viranomaisilta on havaittu ongelmia ja puutteita. Puutteita on havaittu myös joidenkin viranomaisten tiedonsaantioikeuksien ulottamisessa yritysten vastuuhenkilöihin tai heidän muun yritystoimintatietoihin. Tiedonsaantioikeuksien puuttuminen haittaa myös suuria julkisia hankintoja tekevien kuntien sopimuskumppaneiden luotettavuuden varmistamista. Lisäksi tullin eri tehtävien tiedonsaantioikeudet kaipaavat yhtenäistämistä.

Useissa viranomaisten tietoon tulleissa tapauksissa vältettyjen verojen määrät ovat huomattavia, toiminta on jatkunut pitkään ja toimenpiteistä huolimatta verojen välttäminen jatkuu edelleen uudessa yhtiössä. Harmaan talouden torjunnan vaikuttavuus edellyttäisi, että rikollinen toiminta pystyttäisiin katkaisemaan ja rikoshyöty ottamaan pois mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Reaaliaikaisissa tarkastuksissa on onnistuttu puuttumaan harmaan talouden toimintaan yhteisvoimin, mutta tarkastusten määrä on viime vuosina ollut melko vähäinen. Perintätoumet ovat olleet vaikuttavuudeltaan sitä heikompia, mitä pidempään viranomaisprosessi on kestänyt.

Resursseista huolehtimisen ohella tarvitaan rakenteellisia lainsäädännöllisiä muutoksia, joilla vaikutetaan harmaasta taloudesta saadun hyödyn pienentämiseen ja kiinnijäämisriskin kas-

vattamiseen. Seuraamusjärjestelmän rinnalla tehokkaita harmaan talouden torjunnassa ovat muun muassa rekisteritietojen laadunvarmistaminen ja helpokäyttöisyys, yritystoiminnan läpinäkyvyyden lisääminen sekä yritysten ja asiakkaiden omien valvontamahdollisuuksien parantaminen.

Selvitysyksikkö toteaa, että Työttömyysvakuutusrahaston ja Eläketurvakeskuksen osalta harmaan talouden torjuntaa koskevat toimenpiteet tulisi saattaa perustorjunnan edellyttämälle tasolle. Yksikkö myös esittää tilintarkastajien ilmoitusvelvollisuuden uudelleen harkintaa. Yksikkö katsoo, että harmaan talouden torjuntaketjussa on syytä kiinnittää huomiota paljastavan toiminnan tehostamiseen, reaaliaikaisen rikoshyödyn poisottamiseen ja esitutkinta- ja rikosprosessien jouduttamiseen. Harmaan talouden ja siihen liittyvän talousrikollisuuden ehkäisemiseksi rikosprosessin tulisi olla mahdollisimman joutuisaa, mikä edesauttaa rikoshyödyn poisottamista. Rikosprosessia voidaan tehostaa hyvällä asiantuntemuksella, erikoistumisella ja hyvin toimivalla esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien yhteistyöllä.

Tarkastusvaliokunta on huolestunut mahdollisesta veromoraalin heikentymisestä ja harmaan talouden vahvistumisesta, koska osa lievemmistä harmaan talouden teoista jää ilmitulneiden tapaustenkin osalta poliisin ja syyttäjien resurssipulan vuoksi kokonaan sanktioimatta. Veromoraalin heikentymistä ja harmaan talouden vahvistumista voi edistää myös se, että Verohallinnon tarkastusresurssien kohdentuessa pääsääntöisesti törkeisiin veropetoksiin. Lievemmistä petoksista entistä suurempi osa jää piilorikollisuudeksi. Lievimmissä teoissa on mahdollista käyttää hallinnollisia sanktioita viranomaisten tehokkaan toiminnan turvaamiseksi. Tarkastusvaliokunta korostaa aiemmin mietinnössään (TrVM 9/2010 vp) esittämän kantansa mukaisesti, että hallinnollisten seuraamusmaksujen käytön laajentamista nykyisestä tulee ryhtyä välittömästi selvittämään erityisesti aloilla, joilla harmaa talous on laajaa.

Verohallinto

Verotarkastuksen painopistealueena on harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta. Tarkastustoiminta heikentää harmaan talouden toimijoiden toimintamahdollisuuksia ja ehkäisee ennalta merkittävästi harmaata taloutta ja talousrikollisuutta. Jos oikein toimivat yritykset voivat menestyä kilpailtaessa urakoista ja alihankinnoista, vaikutus näkyy tulevien vuosien verokertymässä.

Valvonta- ja rikostorjuntaviranomaisten yhteistyö on keskeisessä asemassa harmaan talouden torjunnassa. Verohallinto tekee yhteistyötä muun muassa poliisi-, tulli-, ulosotto-, työsuojelu- ja alkoholivalvontaviranomaisten kanssa. Verohallinto pitää riittävää viranomaisresursointia välttämättömänä.

Verotarkastusyksikön henkilötöyvuosikehys (698 htv) on pysynyt samalla tasolla viime vuodet, kuten myös kehys suunnitelmissa. Verohallinto on sitoutunut käyttämään 30 % verotarkastuksen tarkastustyöajasta harmaan talouden tarkastuksiin. Vuoden 2012 alkuvuoden aikana on tarkastustyöajasta käytetty tavoitetta enemmän (34 %). Siirtohinnoittelutapaukset on keskitetty Konserniverokeskukseen erilliseen hankkeeseen, jossa työskentelee 37 asiantuntijaa.

Varsinaisten verotarkastusten lisäksi Verohallinto suorittaa vertailutietotarkastuksia rakennustyömaille ja tekee verovalvontaa mm. rekisteröinnin, verotuksen ja perinnän yhteydessä. Tähän työhön käytettyä osuutta resursseista ei pystytä erikseen osoittamaan. Isojen rakennusyritysten osalta on erillisiä hankkeita, joiden tavoitteena on varmistaa velvoitteiden oikea hoito alusta alkaen. Lisäksi Verohallinto torjuu harmaata taloutta tekemällä muuta sidosryhmä- ja viranomaisyhteistyötä, hankkimalla ja hyödyntämällä vertailutietoja sekä valmistautumalla rakennusalan uuteen lainsäädäntöön. Veronumeron käyttönoton vaatimiin tehtäviin henkilöverotuksessa on osoitettu 32 henkilötyövuotta.

Verohallinnon rikosilmoituksista vastaavien asianvalvojien määrä on pysynyt viime vuodet ennallaan. Tällä hetkellä asianvalvojia on 67, joista Uudellamaalla on 25. Uudenmaan asian-

valvontaresursseja voidaan pitää riittämättöminä, koska noin puolet verojäämistä ja huomattava osa rikosasioista on nimenomaan Uudellamaalla. Verohallinnon tekemien rikosilmoitusten määrä on laskenut aiemmista vuosista.

Vuosina 2012—2014 verotarkastuksesta on jäämässä eläkkeelle 125 henkilöä ja tavoitteena on rekrytoida tilalle korkeakoulututkinnon suorittaneita henkilöitä. Koulutustasosta huolimatta valmius itsenäiseen tarkastustyöhön saavutetaan vasta kahden tai kolmen vuoden kuluttua. Verohallinto pitää eläköitymisestä johtuvaa tilannetta resurssien turvaamisen kannalta vakavana.

Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä verotarkastajien eläköitymiseen liittyvien kysymysten ja rikosilmoituksista vastaavien asianvalvojien määrän alueellisen tasapainottamisen arviointia. Valiokunta seuraa näitä kysymyksiä, kun se jatkossa palaa myös muiden harmaan talouden toimijoiden, kuten Tullin ja Valviran, resurssitilanteeseen.

Harmaan talouden verotarkastuksissa tulee ilmi huomattava osa poliisin esitutkintaan ilmoitettavista talousrikoksista. Verohallinnon yhteistyö poliisin ja ulosottoviranomaisten kanssa on ratkaisevaa, jotta rikostapaukset saadaan selvitettyä mahdollisimman nopeasti sekä rikoshyöty perittyä. Verohallinto on pyrkinyt käyttämään hyväksi ensisijassa reaaliaikaisia torjuntatoimia. Verotarkastusten esiin nostamia rikostapauksia ei kuitenkaan aina ole poliisin resurssipulan vuoksi saatu esitutkintaan niin nopeasti, että tavoiteltu reaaliaikaisuus olisi saavutettu.

Harmaan talouden tarkastukset ovat raskaita ja pitkäkestoisia. Verohallinto korostaa, että nykyisistä voimavaroista ei voida irrottaa harmaaseen talouteen aiempaa enempää voimavaroja muun verovalvonnan heikentymisen kustannuksella, ilman että seurauksena olisi verotarkastusten määrän tuntuva lasku ja työntekijöiden uupuminen.

Keskusrikospoliisi

Harmaan talouden torjuntaa keskusrikospoliisissa tekevät tutkintaosaston talousrikoslinjan reaaliaikainen tutkinta ja rahanpesun torjuntalinja.

Uutena toimintona keskusrikospoliisin vastuulle on 1.1.2012 lukien siirretty Poliisihallitukselta talousrikostorjunnan tukiyksikkö, joka tukee talousrikostorjuntaa valtakunnallisesti muun muassa järjestämällä talousrikostorjunnan koulutusta, tuottamalla tiedustelutietoa ja talousrikostorjunnan tilannekuvaa ja tekemällä ilmiöselvityksiä ja harmaan talouden vastaisia kampanjoita. Toukokuussa 2012 reaaliaikaisessa talousrikostorjunnassa oli 20 henkeä, rahanpesun torjuntalinjalla 27 ja talousrikostorjunnan tukiyksikössä 6. Reaaliaikaisen tutkinnan ja rahanpesun torjunnan henkilöstömäärä ei ole merkittävästi muuttunut kolmen viime vuoden aikana.

Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät ja erittäin laajaa kansainvälistä yhteistyötä vaativat rikosepäilyt siirretään usein keskusrikospoliisin tutkintaosaston tutkittavaksi. Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä tapauksia ja laajaa kansainvälistä yhteistyötä vaativia rikoskokonaisuuksia selvitetään tutkintaosaston maakuntien toimipisteissä, joissa osa tapauksista on reaaliaikaista harmaan talouden tutkintaa. Tätä työtä tekeviä rikostutkijoita ei ole laskettu mukaan edellä oleviin lukuihin. Rikoshyötyä jäljittää tutkintaosastossa keskimäärin viisi henkilöä.

Keskusrikospoliisille tarjotaan enemmän juttuja kuin se voi ottaa vastaan. Tutkittavaksi otettujen juttujen tutkinta saattaa viivästyä, koska resurssien vapautumista joudutaan odottamaan käynnissä olevilta jutuilta. Reaaliaikaiseen tutkintaan ei ole aikaa kuin hyvin rajallisesti, minä seurauksena rikoshyödyn jäljittämisen ja takaisinperinnän tulokset heikkenevät. Reaaliaikaiset harmaan talouden jutut ovat tuloksellisia rikoshyödyn jäljittämisessä.

Reaaliaikaisen tutkinnan resursseilla pystytään tutkimaan samanaikaisesti keskimäärin kahdeksaa juttukokonaisuutta. Keskusrikospoliisin tutkimat tapaukset ovat poikkeuksetta laajoja ja pitkäkestoisia, ja jutuissa on tyypillisesti yhteys järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Useimpien juttujen selvittämisessä tarvitaan kansainvälistä yhteistyötä, ja näytön hankkiminen kansainvälisiä yhteyksiä sisältävissä rikoskokonaisuuksissa vaatii runsaasti työpanosta. Rikosten

hajautuminen useaan maahan lisää merkittävästi myös esitutinnan kustannuksia.

Poliisin tutkintaresurssien vähyys on pahin pullonkaula harmaan talouden torjunnassa, vaikka talousrikosverkosto on saanut lisää resursseja. Suurin osa harmaan talouden jutuista tulee Verohallinnosta verotarkastuksen tuloksena, ja Verohallinto pystyisi tuottamaan harmaan talouden juttuja tutkintaan nykyistä enemmän. Keskusrikospoliisi korostaa, että harmaan talouden torjuntaa pystyttäisiin tehostamaan ja juttujen läpivirtausta nopeuttamaan lisäämällä tutkintaresursseja.

Tarkastusvaliokunta pitää keskusrikospoliisin ja laajemmin koko poliisin resurssipulaa erittäin huolestuttavana, koska se rajoittaa ja hidastaa reaaliaikaista tutkintaa heikentäen samalla rikoshyödyn perintää ja takaisinperinnän tuloksia. Tilannetta, jossa Verohallinto pystyy tuottamaan tutkittavia tapauksia enemmän kuin keskusrikospoliisi kykenee tutkimaan, ei voida pitää asianmukaisena harmaan talouden torjunnan perustason turvaamisen, torjunnan toimivuuden, tuloksellisuuden tai vaikuttavuuden näkökulmasta.

Helsingin syyttäjänvirasto

Helsingin syyttäjänviraston talousrikososaston syyttäjät vastaavat harmaan talouden syyteasioista muiden talousrikosasioiden ohella. Talousrikososaston syyttäjävahvuudet ovat vaihdelleet 1.1.2010—1.5.2012 välisenä aikana 17 syyttäjistä 21 syyttäjään, joiden apuna työskentelee tarpeesta riippuen 1—3 syyttäjää päivittäisrikososastolta. Vuoden 2011 alussa virasto sai lisäresurssina kaksi uutta talousrikosten erikoissyyttäjää ja vuoden 2012 tulossopimuksessa 4,5 henkilötuntavuotta vastaavan rahamäärän harmaan talouden torjuntaan.

Talousrikososastolla työtä on paljon enemmän kuin ehditään tekemään. Syyttäjäresurssien käyttöä heikentää myös syyttäjien jatkuva ja suuri vaihtuvuus, joka oli 25 % vuonna 2011. Kokeneet talousrikossyyttäjät hakeutuvat muualle, koska he ovat erittäin haluttuja Helsingin ulkopuolella. Syyttäjäresurssien täysitehoista käyttöä heikentää myös vuosittaisesta määrä-

rahojen vaihtelusta johtuva syyttäjämäärien vaihtelu.

Syyttäjien lisäpanostusta tarvitaan samanlaisesti esitutkintaviranomaisten käynnistämiin uusiin harmaan talouden kokonaisuuksiin ja tuomioistuimissa jo vireillä olevien asiakokonaisuuksien hoitamiseen. Tämän vuoksi syyttäjillä ei ole mahdollisuutta riittävästi panostaa uusien juttujen esitutkintayhteistyöhön. Puutteellisesta esitutkintayhteistyöstä on seurauksena ongelmia ja viiveitä syyteharkinnassa ja tuomioistuin-käsittelyssä.

Syyttäjäviraston mukaan tällä hetkellä jokainen toimija kohdentaa harmaan talouden resurssinsa rikosketjuun toisista toimijoista riippumattomalla ja poikkeavalla tavalla. Virasto esittää, että rikosketjun toimijat (esitutkintaviranomainen, syyttäjä ja tuomioistuinlaitos) ottavat yhdessä harmaan talouden kokonaisuuden hallintaan ja kunkin ketjun toimijan tulee keskittää voimavaransa kulloinkin sovittavaan samaan kohteeseen. Tavoitteena tulee olla koko rikosketjua sitova projektimainen käsittelymalli laajoille harmaan talouden asiakokonaisuuksille yhteisine aikatauluineen niiden ripeän ja menestyksellisen käsittelyn takaamiseksi.

Talousrikoksista ja harmaasta taloudesta aiheutuva kuormitus on Uudellamaalla ja erityisesti Helsingissä suuri muuhun maahan verrattuna. Tarkastusvaliokunnan mielestä Helsingin syyttäjäviraston talousrikososaston voimavarojen riittävyttä ja toimintatapojen muutoksilla mahdollisesti saatavia parannuksia on selvitettävä ja mitoitettava selvityksen perusteella voimavarat tasolle, jolla turvataan nykyistä joutuisampi tapausten käsittely esitutkintaviranomaisten, syyttäjän ja tuomioistuimen osalta.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Viranomaisaloitteisen valvonnan resursseista noin puolet ohjautuu harmaan talouden torjuntaan. Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueella harmaan talouden torjuntaan on käytettävissä 12 tilaajavastuutarkastajaa, jotka valvoivat tilaajan selvitysvastuullisuudesta annettua lakia valtakunnallisesti. Hallitusohjelmaan sisältyvien lisäresurssien osalta vastuualueella on

kymmenen uuden tilaajavastuutarkastajan rekrytointi käynnissä. Vastuualueella on myös viisi ulkomaalaistarkastajan virkaa, joiden valvonta-tehtävät liittyvät harmaan talouden torjuntaan. Lisäksi toukokuun alussa on aloittanut yksi mää-
räaikainen tarkastaja. Vuoden 2010 alusta läh-
tien vastuualueen tarkastusresursseja on käytet-
ty vuosittain noin viisi henkilötyövuotta aluehal-
lintouudistuksen vuoksi yhteisten tehtävien hoi-
tamiseen, mikä on vastaavasti vähentänyt tarkas-
tustyön henkilötyöpanosta.

Virasto pitää vastuualueen henkilöresursseja riittävinä, kun huomioidaan syyskuun alusta uu-
siin virkoihin tulevat tarkastajat. Työsuojelun
vastuualueella on valvottavia työpaikkoja lähes
125 000. Edes merkittävällä henkilöresurssien
lisäämisellä ei tulisi olemaan huomattavaa vai-
kutusta harmaan talouden torjunnassa. Olennai-
sinta on keskittyä siihen, ovatko valvonnan työ-
kalut kunnossa ja miten tarkastuksia voidaan
kohdentaa niihin työpaikkoihin, joissa harmaan
talouden esiintyminen on todennäköistä.

Tarkastusvaliokunta pitää myönteisenä sitä,
että harmaan talouden torjuntaan, kuten veronu-
meron käyttöönottoon ja tilaajavastuulain val-
vontaan, on osoitettu lisää voimavaroja ja että
näihin toimenpiteisiin on ryhdytty ripeästi.

Aluehallintovirasto katsoo, että tilaajavastuu-
lain valvontaa voidaan tehostaa tekemällä lakiin
vastaavia muutoksia kuin rakennuslainsäädäntö-
tehtävien. Työ- ja elinkeinoministeriöltä 29.5.2012 saa-
dun tiedon mukaan tilaajavastuulain kokonais-
uudistus etenee siten, että ministeriön käynnistä-
mä kansainvälinen selvitys eurooppalaisesta ti-
laajavastuusäätelystä valmistunee syksyllä
2012. Ministeriön on tarkoitus asettaa tämän jäl-
keen tilaajavastuulain uudistamistarpeiden sel-
vittämiseksi työryhmä, jonka tavoitteena on an-
taa väliarvio alkuvuodesta 2013. Työn tulisi olla
valmis vuoden 2014 loppuun mennessä, ja mah-
dolliset muutokset tulisivat voimaan 1.1.2015.

Valvonnan kohdentamiseksi on viraston mu-
kaan oltava mahdollisuus tehokkaaseen tietojen
vaihtoon sekä verottajan että eläkevakuuttami-
sen suuntaan. Tältä osin työsuojeluviranomais-
ten tiedonsaantioikeuksia on parannettava, mitä
viraston mukaan ollaan valmistelemassa.

Ulkomaisen työvoiman työsuhteiden vähim-
mäisehtojen valvonta ei pääsääntöisesti tuota tu-
loksia, joilla tehokkaasti estettäisiin harmaata
taloutta. Vaikka työsuhteiden vähimmäisehdot
olisivat tarkastettujen dokumenttien osalta kun-
nossa, se ei takaa, saavatko ulkomaalaiset työn-
tekijät työehtosopimuksen mukaisen palkan. Jos
työntekijä on tyytyväinen työehtosopimuksen
mukaista palkkaa alhaisempaan korvaukseen, ei
työsuojeluviranomainen voi tehdä mitään. Täs-
sä tilanteessa työsuojeluviranomaisella ei ole
näyttöä tehdä ilmoitusta esitutkinnan käynnistä-
miseksi työsyntymisen tai kiskonnantapaisen työ-
syntymisen selvittämiseksi.

Usein rakennusalan tunnistekortteihin tai lä-
hetettyihin työntekijöihin liittyvät tapaukset
näyttävät poliisin ja syyttäjien näkökulmasta yk-
sittäisinä tekoina niin vähäpätöisiltä, että poliisi
ei käynnistä esitutkintaa tai syyttäjä tekee syyt-
tämättäjäntämis päätöksen. Tämä voi olla seu-
rausta poliisin ja syyttäjien resurssien riittämät-
tömyydestä.

Euroopan globalisaatorahaston tukien käyt- tö äkillisissä rakennemuutoksissa

Tarkastusvaliokunta käsittelee helmikuussa 2012
Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosi-
kertomusta ja totesi lausunnossaan: "Unionin tu-
ki- ja rahoitussääntöjen sekä hallinnon yksinker-
taistamista on valiokunnan mielestä edelleen
syytä määrätietoisesti jatkaa. Monivuotisen ra-
hoituskehyskauden taite on juuri se hetki, jol-
loin unionin ja sen ohjelmien taloushallintoon ja
tuloksellisuuteen voidaan tehdä merkittäviäkin
parannuksia. Suomi voisi myös nykyistä enem-
män hyödyntää Euroopan unionilta saatavan li-
särahoituksen mahdollisuuksia rakennemuutos-
ten hoidossa. Globalisaatorahastosta on myön-
netty rahoitusta muissakin EU-maissa tapahtu-
neille vastaaville rakennemuutoksille. Valtion-
talouden tarkastusviraston tekemän tarkastuk-
sen perusteella rahoituksen hakuprosessi on mo-
nimutkainen ja työläs. Valiokunnan mielestä
näihin ongelmiin tulee etsiä ratkaisua myös kan-
sallisin keinoin." (TrVL 1/2012 vp —
E 102/2011 vp)

Rakennemuutosten tukeminen

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan äkillisiä rakennemuutosalueita on tuettu vuodesta 2007 valtion toimenpitein. Tavoitteena on ollut estää joukkoirtisanomisia kokoneiden paikkakuntien lamaantumisen ja työttömyyden pitkittyminen. Tukea on kohdennettu yritysten ja kuntien investointeihin sekä työhallinnon toimenpiteisiin. Alueiden normaaleihin tukijärjestelmiin on kohdennettu lisärahoitusta tietyn ajan, vuosittain noin 40 miljoonaa euroa. Noin puolet rakennemuutosrahoituksesta on ollut EU-osarahoitteista. Tarkastusvirasto toteaa, että alueiden näkökulmasta suotavampana vaihtoehtona voidaan pitää kokonaan kansallista rahoitusta, jotta toimenpiteet olisivat mahdollisimman nopeita ja joustavia.

Tarkastusvirasto arvioi viranomaisten toiminnan olleen pääsääntöisesti onnistunutta ja riittävän nopeaa, ja toiminta on osoittautunut kriisi-alueiden näkökulmasta tarpeelliseksi.

Rakennemuutostoimenpiteiden vaikutusten seuranta on ollut tarkastusviraston mukaan puutteellista. Yksittäiset työ- ja elinkeinotoimistot ovat seuranneet irtisanottujen sijoittumista rakennemuutostukijakson aikana, mutta tietoja ei ole koottu keskitetysti koko maan osalta. Valiokunta pitää tarpeellisena rakennemuutostoimenpiteiden pitkän aikavälin vaikuttavuuden arviointia koko maan osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan äkillisten rakennemuutosten hoitamisen toimintamallia käytettiin ensimmäisen kerran vuonna 2006 Voikkaan tehtaan sulkemisen ja eräiden muiden UPM:n tehtaiden rakennemuutosten yhteydessä, minkä jälkeen toimintamallia on käytetty 23 äkillisen rakennemuutoksen alueella. Kokemusten perusteella toimintamallia on asteittain kehitetty tehokkaammaksi ja ketterämmäksi. Toimintamallista valmistellaan myös sovellutusta, jota voidaan käyttää varuskuntien sulkemistilanteissa.

Yritykset ovat alkaneet laajemmin ottaa vastuuta välittömästi irtisanottavia koskevien toimenpiteiden lisäksi korvaavien työpaikkojen syntymisestä ja uuden kasvun mahdollistamisesta. Vaikuttavuutta yritetään parantaa myös sillä,

että äkillisen rakennemuutoksen alueeksi määrätään alue pääsääntöisesti kolmeksi vuodeksi aiemman kahden vuoden sijasta.

Euroopan globalisaatorahasto (EGR)

Euroopan globalisaatorahaston (EGR) tarkoituksena on tukea työntekijöitä pääasiallisesti talouden globalistumisen haitoista kärsivillä alueilla ja toimialoilla. Rahastolle myönnetään vuosittain enintään 500 miljoonan euron määräraha, jota voidaan käyttää työntekijöiden integroimiseen uudelleen työelämään.

Rahaston sääntöjä muutettiin 18.6.2009 annetulla asetuksella (EY) N:o 546/2009. Tukikelpoisuusehtoja lievennettiin alentamalla irtisanottujen vähimmäismäärää tuhannesta viiteensataan, jotta voitaisiin tehokkaammin vastata maailmanlaajuiseen rahoitus- ja talouskriisiin. Euroopan unionin rahoitusosuutta on lisäksi nostettu tilapäisesti 50 prosentista 65 prosenttiin.

Rahastosta myönnetään tukea työttömäksi jääneille työntekijöille muun muassa työnhakuneuvontaan, työnvälityspalveluihin, ammatinvalinnan ohjaukseen, erilaisiin koulutustoimenpiteisiin, yrittäjyyden edistämistöimiin sekä työnhaku- ja liikkuvuusavustuksiin. Globalisaatorahastolla ei tueta yritysten tai toimialojen rakennuudistuksia, ja tuki on kertaluonteinen.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan EGR-tukihakemus voidaan hyväksyä pienillä työmarkkinoilla tai poikkeustapauksissa, vaikka periaatteelliset tukikelpoisuusehdot eivät kokonaan täytyisi, jos irtisanomisilla on vakava vaikutus työllisyyteen ja paikalliseen talouselämään. Esimerkiksi tuen yhtenä edellytyksenä olevasta 500 irtisanotun vähimmäismäärästä voidaan poiketa. Euroopan komission ylläpitämän Internet-sivuston mukaan henkilömäärältään pienin rahoitettu hanke on kohdistunut 74 työntekijään 167 henkilön irtisanomisessa. Tarkastusviraston mukaan asetusta on irtisanottujen määrää koskevan vaatimuksen osalta tulkittu komissiossa melko väljästi, mutta Suomessa sitä on tulkittu hyvin tiukasti.

Suomi on vuoden 2011 loppuun mennessä jättänyt vain yhden hakemuksen rahastoon, Perlos vuonna 2007. Myönnetystä EU:n 2 miljoonan

euron rahoitusosuudesta käytettiin 1,3 miljoonaa euroa. Suomi ei ole lähettänyt muita hakemuksia, vaikka tukikelpoisuusehtoja muutettiin kesäkuussa 2009 Suomen kaltaisen pienen jäsenvaltion olosuhteita paremmin suosivaksi. Vastaavasti Tanska on jättänyt kahdeksan, Itävalta kuusi ja Alankomaat kuusitoista hakemusta.

Ministeriön mukaan Suomi tulee todennäköisesti hyödyntämään EGR-tukia vuosien 2012—2013 aikana Nokian Salon irtisanomisten johdosta. Myös Nokia Siemens Networks irtisanomisten osalta selvitetään mahdollisuuksia käynnistää hakemusprosessi.

Tarkastusviraston havaintojen perusteella kaikki äkillisten rakennemuutosalueiden toimijat, kuten esimerkiksi paikalliset elinkeinoyhtiöt, eivät ole olleet edes tietoisia rahaston olemassaolosta eivätkä siksi ole tunteneet globalisaatiorahaston toimintaa ja rahoitusmahdollisuuksia.

Tarkastusviraston mukaan Euroopan unionin eri rahoitusvälineiden ja ohjelmien hakumenettelyiden aikaa vievimmat vaiheet ovat neuvotteluiden käyminen komission kanssa sekä erilaisten täydentävien tietojen ja selvitysten toimittaminen.

Tarkastusvaliokunnan mielestä hakumenettelyn hitaus tai selvitysten tekeminen eivät kuitenkaan saa olla esteenä rahaston hyödyntämiselle myös Suomessa. Valiokunta kehottaa ministeriötä aktiiviseen toimintaan ja hyödyntämään Euroopan globalisaatiorahaston tukia mahdollisimman kattavasti kaikissa rahoitusehdot täyttävissä äkillisissä rakennemuutostilanteissa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy kertomusten johdosta seuraavan kannanoton:

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi arvioidusta verovajeesta ja verojäämien määrästä, muutoksista ja muutoksiin keskeisesti vaikuttavista tekijöistä ja verovajeen ja verojäämien pienentämiseen käytettyjen toimien vaikuttavuudesta vuosittain valtion tilinpäätöskertomuksessa ja ensimmäisen kerran vuodelta 2013 annettavassa tilinpäätöskertomuksessa valtion talouden tilaan ja verotuloihin vaikuttavien tekijöiden yhteydessä.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että valtion toimitilapalvelujen toteutuksessa otetaan aiempaa paremmin huomioon virastojen ja laitosten toimitilatarpeet ja erityisesti toimitilojen muutostarpeet ja että tyhjäksi jääneisiin toimitiloihin hankitaan mahdollisimman pian uudet käyttäjät.

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon ne toimenpiteet, jotka talousarviolausumista on mietinnössä todettu.

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon, mitä edellä mietinnössä on todettu tarkastusvaliokunnan aloitteesta syntyneiden eduskunnan hyväksymien kannanottojen poistamisesta.

TrVM 4/2012 vp — K 10/2012 vp, K 14/2012 vp

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
jäs.	Sirkka-Liisa Anttila /kesk	Kari Tolvanen /kok
	Eero Lehti /kok	Erkki Virtanen /vas
	Mika Lintilä /kesk	vjäs. Kauko Tuupainen /ps.
	Lasse Männistö /kok	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

ylitarkastaja Seppo Niemi
valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.