

Tarkastusvaliokunta

Hallituksen vuosikertomus 2014

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2014 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen vuosikertomus 2014 (K 9/2015 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty muihin erikoisvaliokuntiin lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava viimeistään 25.9.2015.

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2014 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta (K 15/2015 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- suuri valiokunta SuVL 2/2015 vp
- perustuslakivaliokunta PeVL 2/2015 vp
- ulkoasiainvaliokunta UaVL 1/2015 vp
- valtiovarainvaliokunta VaVL 1/2015 vp
- hallintovaliokunta HaVL 11/2015 vp
- lakivaliokunta LaVL 3/2015 vp
- liikenne- ja viestintävaliokunta LiVL 1/2015 vp
- maa- ja metsätalousvaliokunta MmVL 2/2015 vp
- puolustusvaliokunta PuVL 1/2015 vp
- sivistysvaliokunta SiVL 1/2015 vp
- sosiaali- ja terveysvaliokunta StVL 1/2015 vp
- talousvaliokunta TaVL 3/2015 vp
- talousvaliokunta TaVL 15/2015 vp
- tulevaisuusvaliokunta TuVL 1/2015 vp
- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta TyVL 1/2015 vp
- ympäristövaliokunta YmVL 2/2015 vp

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- valtiosihteeri Paula Lehtomäki, valtioneuvoston kanslia
- alivaltiosihteeri Timo Lankinen, valtioneuvoston kanslia
- hallitusneuvos Arno Liukko, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöjohtaja Lena Andersson, oikeusministeriö
- talousjohtaja Tapio Laamanen, oikeusministeriö
- ylijohtaja Kauko Aaltomaa, sisäministeriö
- tietohallintojohtaja Tapio Aaltonen, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Antti Simanainen, sisäministeriö
- valtiovarainministeri Alexander Stubb, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Timo Annala, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jonna Berghäll, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sami Kivivasara, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos, apulaisbudjettipäällikkö Juha Majanen, valtiovarainministeriö
- valtioneuvoston apulaiscontroller Pasi Ovaska, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Riitta Pirhonen, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Panu Pykönen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Armi Taipale, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jukka Vanhanen, valtiovarainministeriö
- talouspolitiikan koordinaattori Sami Yläoutinen, valtiovarainministeriö
- erityisavustaja Laura Åvall, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Toni Äikäs, valtiovarainministeriö
- rakennusneuvos Ritva Kivi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- ylitarkastaja Tarmo Mykkänen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Jan Hjelt, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Teemupekka Virtanen, sosiaali- ja terveysministeriö
- ohjelmapäällikkö Katja Outinen, ympäristöministeriö
- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- ekonomisti, KTT Jenni Jaakkola, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- ylijohtaja Marjatta Kimmonen, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- johtava tuloksellisuustarkastaja, KTT Pirkko Lahdelma, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- ylijohtaja, KHT, JHTT Marko Männikkö, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- budjettivalvontapäällikkö, KTT Heidi Silvennoinen, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- johtava tuloksellisuustarkastaja, dosentti, HTT Tomi Voutilainen, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- valtiosyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rikostarkastaja Markku Ranta-aho, keskusrikospoliisi
- johtaja Janne Marttinen, Harmaan talouden selvitysyksikkö, Verohallinto
- johtava lakimies Matti Merisalo, Verohallinto
- ylitarkastaja Jarkko Orjala, Verohallinto
- tilapalvelupäällikkö Jussi Niemi, Suomen Kuntaliitto

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

- ylijohtaja Anni Huhtala, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- tutkimusjohtaja, VTT Heikki Pursiainen, Ajatuspaja Libera
- liiketoimintajohtaja Minna Ainasvuori, BDO-konserni
- työehtotoimitsija Kari Lamberg, Rakennusliitto ry
- johtaja Anu Kärkkäinen, Rakennusteollisuus RT ry
- professori Kari Reijula
- professori Tomi Voutilainen
- asiantuntija Jukka Wuolijoki.

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sosiaali- ja terveysministeriö
- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- Verohallinto
- professori Matti Wiberg.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kertomus ja sen käsittely eduskunnassa

Perustuslain 46 §:n mukaisesti valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Kertomus annetaan nyt kolmatta kertaa yhdistettynä kertomuksena nimellä hallituksen vuosikertomus.

Kertomuksen rakennetta on edellisvuoteen nähden muutettu ja neljästä erillisestä rinnakkaisesta osasta on luovuttu. Nyt kertomuksessa on varsinainen vuosikertomusosa (96 sivua), jolla on kolme liitettä. Yhteensä sivuja liitteineen on 652. Valtioneuvoston kanslian mukaan uudistuksella on haluttu korostaa varsinaisen vuosikertomuksen asemaa sekä selkiyttää liitteisiin otettavaa aineistoa omina kokonaisuuksinaan. Vuosikertomuksessa on selvitys hallituskokoonpanoista, hallituksen keskeisten politiikkakokonaisuuksien kehityksestä ja julkisen talouden tilasta. Siihen sisältyvien ajankohtaisteemojen on tarkoitus olla vuosittain vaihtuvia. Kertomuksen liitteessä 1 ovat ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset, liitteessä 2 ovat tilinpäätöslaskelmat ja liitteessä 3 on kuvaus toimenpiteistä, joihin valtioneuvosto on ryhtynyt eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta.

Tarkastusvaliokunnan pyrkimyksenä on ollut koko kertomusmenettelyä uudistettaessa, että eduskunta ehtisi käsitellä kertomuksen kevätistuntokauden aikana, jolloin lopputuloksena syntyneitä mietintöä ja koko käsittelyn antia voitaisiin hyödyntää seuraavan vuoden talousarvion valmistelussa. Tämä ajatus oli vahvasti esillä jo tarkastusvaliokunnan perustamiseen liittyvässä valmistelutyössä. Vaalivuosi 2015 ja eduskuntatyön käynnistyminen kesäkuun alussa ei mahdollistanut tähän tavoitteeseen pääsemistä, vaikkakin vuosikertomus hyväksyttiin valtioneuvostossa, eduskunnan toiveiden mukaisesti, aiempia vuosia aikaisemmin, 23.4.2015.

Valiokunta painottaa edelleen aikataulusuunnittelun, yhteistyön ja ennakkoinnin merkitystä eduskunnan ja hallituksen välillä sekä eduskunnassa asian valmistelussa (esim. määräajan pituus eri-

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

koisvaliokunnille lausunnon antamiselle), että kertomus saadaan jatkossa mahdollisimman nopeasti valiokuntien käsiteltäväksi, ja tarkastusvaliokunnan mietinnön kautta päätökseen keväistuntokauden aikana.

Vuosikertomuksen uudistamistarpeet

Aiemmat ehdotukset sisällön uudistamiseksi

Tarkastusvaliokunta sai muilta valiokunnilta viime vuonna lukuisia ehdotuksia kertomuksen sisällön kehittämiseksi. Nämä ehdotukset sisältyvät tarkastusvaliokunnan mietintöön TrVM 7/2014 vp. Valiokunta esitti tuolloin johtopäätöksissään mm. seuraavaa:

"Valiokunta toteaa, että raportoinnissa on saatava aikaan nykyistä vahvempi yhteys talousarvio-tavoitteiden ja määrärahojen sekä niistä raportoimisen välille. Valiokunnan mielestä on valitettavaa, jos vuosikertomusta valmisteltaessa kiireeseen vedoten päädytään nykyhetken toiminnan kuvailuun tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin sijasta. Valiokunta kehottaa välttämään toimenpiteiden ja toiminnan kuvailua ja vähentämään sen osuutta olennaisesti kertomuksessa.

Vuosikertomusta tulee uudistaa siten, että se on sivumäärältään ja sisällöltään sellainen, että sitä on kiinnostava lukea ja se antaa kansanedustajalle tai muulle lukijalle mahdollisuuden arvioida julkisen talouden tilaa, talousarvion toteutumista, hallinnonalojen ja poikkihallinnollisen toiminnan tuloksellisuutta sekä hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista. Kuten valiokunta on jo monesti todennut, siitä tulisi myös näkyä, miltä osin tavoitteita ei ole saavutettu. Tämä edellyttää, että nykyisestä neljästä kertomuksen osasta päästään yhtenäisempään raportointiin ja myös sivumäärää täytyy olennaisesti vähentää. Tilinpäätösosa voisi luontevasti jäädä omaksi kokonaisuudeksi. Nykyisellään vuosikertomus ja siihen vaadittava prosessi sekä käytettävät voimavarat ovat liian mittava panostus suhteessa siitä saataviin hyötyihin.

Valiokunta painottaa, että kertomuksen sisällön tarkoituksena on aidosti mahdollistaa vuoropuhelu hallituksen ja eduskunnan välillä ja silloin toimintakertomus-tyyppiset tekstit eivät sovellu tähän tarkoitukseen. On toivottavaa, että valmistelussa lähdetään kokonaan uudelta pohjalta, unohdetaan vanha ja nähdään nykyisen vuosikertomuksen mahdollisuudet tavoitteiden ja vaikuttavuuden tarkasteluun sekä pyritään kaikin tavoin vastaamaan eduskunnan tietotarpeisiin. Valiokunta kannustaa ministeriön johtoa olemaan aktiivinen vuosikertomuksen ohjaamisen ja sisältökysymysten osalta."

Sisältökysymykset

Tarkastusvaliokunta pyysi tänä vuonna asiantuntijoita arvioimaan, miten hallitus on onnistunut vastaamaan esitettyihin ehdotuksiin eli antaako nyt käsittelyssä oleva hallituksen vuosikertomus lukijalle mahdollisuuden arvioida esimerkiksi julkisen talouden tilaa ja hallinnonalojen tai poikkihallinnollisen toiminnan tuloksellisuutta sekä hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamista. Valiokunta pyysi myös ehdotuksia siitä, miten hallituksen tulisi jatkossa raportoida toiminnastaan ja toiminnan tuloksista ja miten yhteys valtion vuotuisen budjettiin voitaisiin järjestää. Valiokunta piti erityisen hyödyllisenä ehdotuksia siitä, miten yhteiskunnallista vaikuttavuutta voitaisiin mitata.

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

Asiantuntijat pitivät yleisesti ottaen hallituksen vuosikertomusta edelleenkin pitkänä ja sen tietosisältöä vähäisenä. Toimenpiteiden ja resurssikäytön luetteloinnin sijasta pitäisi asiantuntijoiden mukaan raportoida hallituksen politiikan aikaansaamia yhteiskunnallisia vaikutuksia ja vaikutusten olemassaolo tulisi puolestaan perustella uskottavasti. Raportoinnissa tulisi kunakin vuonna keskittyä muutamaan juuri sinä vuonna keskeiseen politiikka-alueeseen. Vain sellaisista politiikka-alueista tulisi raportoida, joissa on ollut merkittäviä muutoksia, havaittavissa saavutuksia tai puolestaan huomattavia epäonnistumisia. Näennäisen kattavuuden asemesta tulisi myös valiokunnan mielestä tähdätä tietosisällön ajankohtaisuuteen ja käyttökelpoisuuteen eduskunnan päätöksenteossa. Mikäli asiasta ei ole kiinnostavaa raportoitavaa, ei siitä kannata raportoida.

Asiantuntijoiden mukaan kiinnitetään liian vähän huomiota siihen, ovatko toimenpiteet sellaisia, että niillä parhaan tutkimustiedon mukaan voidaan aikaansaada toivottuja vaikutuksia, kuinka toimenpiteiden vaikutusta voidaan luotettavasti mitata ja mitä näyttöä on siitä, että toivottuja vaikutuksia on ollut.

Näistä esimerkkinä mainittiin harmaan talouden torjunta ja työttömyyden torjunta. Harmaan talouden osalta vuosikertomuksessa todetaan, kuinka paljon erilaisia hallintotoimenpiteitä, kuten tarkastuksia, on tehty ja kuinka paljon resursseja näihin toimenpiteisiin on käytetty. Sen sijaan lukijalle jää epäselväksi, mihin hallituksen arvio toimenpiteiden tehosta perustuu, kuinka suuria taloudellisia hyötyjä hallitus arvioi toimenpiteillä saadun tai olevan mahdollista saada. Harmaan talouden osalta ei myöskään viitata tutkimustietoon eikä esitetä erilaisia arvioita harmaan talouden koosta eikä hallituksen toimenpiteiden vaikutuksesta.

Työttömyyden torjunnan osalta puolestaan luetellaan joukko toimenpiteitä, kuten nuorten aktiivointi ja työelämän laatuun panostaminen. Sitten mainitaan joitakin tilastotietoja. Asiantuntijan mukaan mitään yritystä osoittaa uskottavasti syy-seuraussuhteita toimenpiteiden ja tilastoissa tapahtuneiden muutosten välille ei tehdä eikä tutkimustietoon viitata. Tekstistä ei myöskään ilmene, minkä suuruisia työllisyysvaikutuksia hallitus tavoittelee ja miksi käytetyt keinot voisivat saada ne aikaan.

Tilinpäätösinformaation osalta asiantuntijakuulemisessa todettiin, että tilinpäätöksen laatijan tehtävä on tehdä analyysi ja johtopäätökset onnistumisesta lukijaa varten. Nyt johtopäätösten tekeminen onnistumisesta tilikaudella jää lukijan tehtäväksi. Keskeistä olisi raportoida selkeästi eduskunnan kannalta olennaisimmat tapahtumat tilikauden aikana, arvio tulevasta kehityksestä sekä riskienhallinnasta eli siitä, miten varmistetaan tavoitteisiin pääseminen kohtuullisella varmuudella. Nyt vuosikertomusinformaatiosta näyttäisi puuttuvan vastaukset kysymykseen miksi tai mitä saatiin aikaan, esimerkiksi miksi joku haluttu tai tavoiteltu asiantila ei toteutunut. Taloudellisen informaation raportoinnissa on asiantuntijan mukaan liikaa informaatiota. Parempi vaihtoehto olisi esittää lukuisten lukutietojen sijasta analyysia toteutumasta suhteessa tavoitteeseen ja tietoja ao. lukujen kehityksestä vuosittain. Lukijan on vaikeaa muodostaa kokonaiskuvaa, koska kertomuksesta ei käy riittävästi ilmi, miten on pysytty budjetissa ja mitkä ovat mahdolliset poikkeamien syyt.

Asiantuntijoiden yhteinen käsitys oli, että hallituksen vuosikertomus voi parhaimmillaankin sisältää vain hyvin rajatun määrän tietoa. Ratkaisuksi esitettiin sähköistä julkaisuteknologiaa, joka mahdollistaa sen, että raporttiin voidaan linkittää muissa lähteissä olevaa esim. toimenpiteiden

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

vaikutusta koskevaa tietoa. Tässäkin kertomuksessa käsitellyistä politiikka-alueista on olemassa tutkimus- ja tilastotietoa, oppikirjoja, opiskelumateriaaleja, mediaraportteja ja verkkoaineistoja. Myös kansalaisten ja tutkijoiden vuorovaikutteisuus on mahdollista halutessa toteuttaa sähköisellä menetelmällä, eli silloin myös nämä tahot voisivat linkittää aineistoa verkossa olevaan raporttiin.

Tavoitteiden asettaminen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaaminen

Asiantuntijakuulemisessa nousi vahvasti esiin tarve tuottaa ja saada tietoa harjoitetun toiminnan tai siinä tehtyjen muutosten vaikuttavuudesta ja erityisesti yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Verorahoitteen toiminnan tavoitteena on saada mahdollisimman hyvä vastike verorahoille.

Tavoitteet pitäisi kuvata selkeästi ja perustella, miten tavoitteet voidaan saavuttaa valituilla toimenpiteillä. Arvioinnin pitäisi aina lähteä siitä, mitä on suunniteltu, jolloin tavoitteiden asettaminen ja mittariston valinta kuuluvat osaksi budjettiprosessia. Budjettiin kirjatulta ministeriöiden vaikuttavuustavoitteilta pitäisi asiantuntijakuulemisen perusteella edellyttää täsmällisiä mittareita. Vain silloin voidaan hallituksen politiikan onnistuneisuutta ja budjetissa asetettujen tavoitteiden saavuttamisastetta arvioida. Kun puolestaan asetetaan kehittämistavoitteita, niin silloin pitäisi täsmentää, mitkä kehitettävän ilmiön avainmuuttujat ovat sekä mitkä muuttujan arvojen muutokset tulkitaan onnistumisiksi ja mitkä epäonnistumisiksi.

Asiantuntijat painottivat tutkimustiedon käytön merkitystä tavoitteiden perustelemissa. Näin vaikuttavuuden arviointi olisi suoraviivaisempaa, koska politiikkatoimelta odotettu vaikutusmekanismi kertoisi, missä ja miten vaikutusten tulisi taloudessa tai yhteiskunnassa näkyä. Nykyään vuosikertomuksessa saatetaan viitata tutkimustietoon vaikutusarviointien yhteydessä, mutta ei juurikaan tavoitteiden asettelussa. Kun jo tavoitteiden osalta esitettäisiin, millaisia vaikutuksia tutkimustiedon perusteella on lupa odottaa, olisi myös poliittisten valintojen merkitys läpinäkyvämpää päätöksenteossa.

Asiantuntijat nostivat esiin kustannustehokkuus- ja kustannushyötyanalyysin sekä näyttöön perustuvan politiikan menetelmät. Viime vuosina on enenevässä määrin alettu hyödyntää myös kokeiluja yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa. Menetelmien avulla hallitus voi perustella, että sen tavoitteet ja harjoitettu politiikka todella ovat kansalaisten hyvinvointia lisääviä ja näin ollen yhteiskunnallisesti hyödyllisiä.

Asiantuntijalausunnossa tuotiin myös esiin, että julkisen hallinnon ja politiikan arvioimisessa käytetään monissa maissa näyttöön perustuvaa päätöksentekoa. Sen ydinajatuksena on, että uudistusten vaikutukset arvioidaan etukäteen pätevillä tieteellisillä tutkimusmenetelmillä. Uudistuksia arvioidaan myös jälkikäteen sen selvittämiseksi, saatiinko mitä tavoiteltiin, miten hyvin uudistuksissa onnistuttiin ja missä epäonnistuttiin. Suomessa tällaisia seurantaselvityksiä tehdään vain harvoin. Esimerkkeinä uudistuksista, joissa näin ei ole toimittu, tuotiin esiin mm. Sote- ja kuntauudistus.

Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteiskunnallisten uudistusten taustalla on monipuolinen valmistelu, riittävä tietoperusta ja pätevät laskelmat. Komitea- ja valmistelusta luopuminen on saattanut johtaa siihen, ettei uudistuksia valmistella riittävän monipuolisesti. Avoin ja hyvä hallintotapa

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

puoltavat käytettyjen oletusten ja laskelmien esiintuomista viimeistään silloin, kun asiasta annetaan hallituksen esitys. Jos eduskunnalle jää päätöksiä tehdessään epäselväksi, minkälaiselle tietopohjalle ja laskentatavoille hallituksen esitys rakentuu, on se valiokunnan mielestä aina vakava asia.

Valiokunnan johtopäätös on, että vuosikertomuksen uudistamisessa ei voida keskittyä pelkästään raportin sisältöön ja sen uudistamiseen. Hallituksen vuosikertomus on kiinteä osa sitä ohjausjärjestelmän kokonaisuutta, johon kuuluvat hallitusohjelma, julkisen talouden suunnitelma, vuosittainen budjetti, tilinpäätös ja hallituksen vuosikertomus. Eduskunnan kannalta vuosikertomus on hallituksen valvonnan väline ja samalla kiinteä osa ohjausjärjestelmää. Vuosikertomusraportointi ei ole irrallinen osio, vaan se on sidoksissa muihin ja erityisesti alkupäässä tehtyihin valintoihin esimerkiksi tavoitteiden asettamiseen budjettiprosessissa.

Valiokunta pitää myönteisenä, että raportointitapaa on uudistettu. Nyt valittu ratkaisu, jossa varsinaisen vuosikertomuksen ohella raportoidaan kolmella liitteellä, ei valiokunnan mielestä edelleenkään mahdollista riittävällä tavalla kokonaiskuvan muodostumista raportin sisällöstä. Yhdessä liitteessä raportoidaan eduskunnan kannalta tärkeitä lausumista, jotka tässä raportointitavassa jäävät sivurooliin. Eri asia on, mistä kaikesta vuosikertomuksessa tulisi raportoida tai onko lausumista raportointi ylipäättään tai tässä laajuudessa toimiva osa vuosikertomusraportointia. Jatkotyössä tulee myös selvittää sähköisen julkaisuteknologian käyttömahdollisuudet.

Nykyinen raportointi on myös työlästä. Asiantuntijakuulemisessa esitettiin arvio, että valmisteluun käytettäisiin yli 100 virkamiehen työpanosta erityisesti valtiovarainministeriössä ja valtio-neuvoston kansliassa.

Valiokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton, jonka mukaan hallituksen tulee edelleen kehittää vuosikertomusta ottaen huomioon mietinnössä aiempaan esitetyt näkökohdat. Vuosikertomukseen sisältyvän aineiston tulee olla aiempaa lukijaystävällisempää ja informatiivisempää sekä sisältää analysoitua tietoa toiminnan ja toimintamuutosten tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta, erityisesti yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Vuosikertomuksesta tulee muodostua toimiva osa valtionhallinnon ja hallituksen suunnittelu- ja seurantajärjestelmää, mikä edellyttää muun muassa tavoitteiden asetannan selkeyttämistä budjettia laadittaessa.

Harmaan talouden torjunta

Torjuntaohjelma

Eduskunta on edellyttänyt, että harmaata taloutta tulee torjua laajalla toimenpideohjelmalla. Tarkastusvaliokunta piti tuoreessa valtiovarainvaliokunnalle antamassaan budjettilausunnossa (TrVL 3/2015 vp — HE 30/2015 vp) vaalikautta koskevaa torjuntaohjelmaa edelleen tarpeellisena. Valiokunta piti myös tärkeänä, että kaikkien harmaan talouden torjunnalle tärkeiden viranomaisten (kuten verohallinto, Tulli, Poliisi ja oikeusviranomaiset) toimintaresurssit on turvattu tämän ohjelman osana.

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

Asiantuntijakuulemisen jälkeen ministeri Stubb on vahvistanut eduskunnan täysistunnossa 5.11.2015, että poliisille suunnattuun talousrikostorjunnan lisämäärärahaan (6,4 milj. euroa) suunnitellut säästöt perutaan.

Tarkastusvaliokunta korostaa edellä sanotun lisäksi, että kokonaisvaltaiseen strategiseen näkökulmaan tulee jatkossa kiinnittää riittävästi huomiota ja torjuntatyön johdonmukainen ja ennustettava eteneminen tulee varmistaa pitkällä aikavälillä. Valiokunta on mietinnössään (TrVM 12/2014 vp — M 7/2014 vp) todennut, että osaksi harmaan talouden torjunnan kokonaisstrategiaa tulee jatkossa kytkeä myös kansainvälinen osuus. Huomiota on suunnattava mm. kansainvälisiin tavaravirtoihin, digitaaliseen kaupankäyntiin, Euroopan unionin arvonnäkökulman järjestelmään kohdistuvien väärinkäytösten valvontaan ja rikoshyödyn takaisinsaantiin maan rajojen ulkopuolelta.

Hallitus on vuodesta 1996 alkaen antanut valtioneuvoston periaatepäätöksiä kuusi talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmaa. Torjuntaohjelmat ovat muodostaneet rungon johdonmukaiselle harmaan talouden torjuntatyölle. Torjuntaohjelmilla on ollut suuri merkitys myös harmaan talouden torjunnan koordinaatiossa, joka muodostuu kahdeksan hallinnon alan ja yli 20 eri viranomaisen yhteistyöstä. Vuoden 2015 lopulla päättyvässä torjuntaohjelmassa koordinaatiosta ovat vastanneet hallituksen harmaan talouden ministerityöryhmä ja sisäministeriön johdolla nimitetty Talousrikostorjunnan johtoryhmä, jossa eri viranomaiset ovat olleet edustettuina.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan torjuntaohjelmat ovat luoneet edellytyksiä tehostaa ja uudistaa harmaan talouden haittojen ehkäisemiseen tähtäävää työtä ja antaneet torjuntatyölle poliittista painoarvoa valtioneuvoston periaatepäätöksiä. Hallitus ei ole toistaiseksi päättänyt järjestyksessä seitsemänneistä torjuntaohjelmasta. Tarkastusvirasto toteaa, että jos tarkastelun lähtökohdaksi otetaan pelkästään harmaan talouden torjunta ja aikaisempien torjuntaohjelmien yhteiskunnallinen merkitys, torjuntaohjelmiin perustuva harmaan talouden torjunta on ollut perusteltua. Torjuntaohjelmien edut ovat kiistattomat myös hallinnonalojen välisen yhteistyön ja projektityön hyvien käytäntöjen näkökulmista. Tarkastusviraston tarkastustyön perusteella torjuntaohjelmat ovat muodostuneet harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan rungoksi ja valtiontalouden vakiintuneeksi toimintamalliksi.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmat on tehty vaalikauden pituisiksi. Yhden vaalikauden aikana on kuitenkin ollut vaikeuksia toteuttaa kaikkia torjuntaohjelmaan sisältyneitä hankkeita, ja lisäksi hankkeiden toteuttaminen on ruuhkautunut vaalikauden lopulle. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan torjuntaohjelman määräaikaisuus on sekä vahvuus että heikkous. Valtioneuvoston periaatepäätöksiä annetuilla määräaikaistavalla torjuntaohjelmilla on ollut positiivisia vaikutuksia ohjelmien painoarvoon ja tietoperustaan. Samanaikaisesti torjuntaohjelmien määräaikaisuus on muodostunut riskiksi lainsäädännön laadun ja osaamisen johtamisen näkökulmista. Useissa tapauksissa ohjelmakausi on osoittautunut liian lyhyeksi jaksoksi valmistella vaativia lainsäädäntöhankkeita ja arvioida näiden vaikutuksia. Torjuntaohjelmiin liittyvien resurssien määräaikaisuus on lisännyt avainhenkilöstön osaamisen menettämisen riskiä ja aiheuttanut rekrytointivaikeuksia etenkin poliisin talousrikostutkintahenkilöstön osalta.

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

Valiokunnan johtopäätös on, että määräaikaista torjuntaohjelmia tarvitaan jatkossakin. Torjuntaohjelmien toteuttamiseen liittyy myös kuitenkin sellaisia toimintoja, joiden tuloksellinen hoitaminen vaatii niiden järjestämistä pysyvällä tavalla.

Tietojenvaihdon parantaminen

Eduskunta on edellyttänyt (HE 42/2010 vp) hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin, jotta viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja tietojärjestelmiä sekä muita viranomaisyhteistyön edellytyksiä parannetaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnassa. Viranomaisyhteistyö on keskeisessä roolissa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa, ja sitä voitaisiin olennaisesti parantaa paremmalla koordinaatiolla ja kansallisella ja kansainvälisellä tietojenvaihdolla. Yhteistyö edellyttää tietojenvaihtosäännösten olemassaoloa ja niiden käyttämistä.

Valiokunnan mielestä tietojenvaihdon esteiden ja rajoitteiden poistaminen on kustannustehokas tapa tehostaa harmaan talouden torjuntaa. Suomessa tapahtuvan viranomaisten tietojenvaihdon kehittämisen lisäksi tärkeää on kansainvälisen tietojenvaihdon kehittäminen ja siinä vaikuttaminen. Sähköiset palvelut muuttavat perinteisiä toimintatapoja ja edellyttävät yhteistyötä ja reaaliaikaista tietojenvaihtoa yritysten, palveluntarjoajien ja viranomaisten välillä. Valiokunta näkee sähköisissä palveluissa mahdollisuuden tehostaa valvonnan kohdentamista ja vähentää hallinnollista taakkaa.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan harmaan talouden torjunta edellyttää jatkossakin useiden hallinnonalojen ja viranomaisten laajaa yhteistyötä. Harmaan talouden torjuntaan tähtäävässä yhteistyössä tulisi määritellä ne keskeiset hankkeet, joilla on torjunnan kannalta merkittävää vaikutusta. Samalla tulisi varmistaa näiden hankkeiden toteutukseen ja toimeenpanoon riittävät resurssit. Valtiovarainministeriön mukaan tietojenvaihdon esteiden ja rajoitteiden poistaminen on kustannustehokkain keino tehostaa harmaan talouden torjuntaa. Asiassa on huomioitava kansainvälisen tietojenvaihdon kehittäminen, viranomaisten välinen tietojenvaihto Suomessa sekä velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalan laajentaminen.

Valtiovarainministeriön toimialalla keskeisin harmaan talouden torjuntaan vaikuttava hanke kuluvalle hallituskaudella on kansallisen tulorekisterin perustaminen, mikä on käynnistynyt marraskuussa 2014. Lähtökohtana on lainsäädäntö, jossa säädettäisiin tulorekisteristä ja siihen liittyvistä toiminnoista. Kansallisen tulorekisterin käyttöönoton yhteydessä toteutetaan siirtyminen palkanmaksukausittaiseen palkkatietojen ilmoitusvelvollisuuteen, mikä mahdollistaa reaaliaikaisen verovalvonnan. Myös ulkomaalaiset työnantajat on tarkoitus saattaa mukaan palkanmaksukausittaisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin, ja hankkeen yhteydessä tullaan arvioimaan ulkomaalaisten työnantajien ilmoitusvelvollisuuden laajuus. Myös veronumeron käytön laajentamisen tarve arvioidaan uudelleen lähempänä tulorekisterin käyttöönottoa, jonka arvellaan tapahtuvan vuosien 2019 ja 2020 aikana.

Verohallinto on toteuttanut verovelkarekisterin, joka tehostaa myös toisten viranomaisten tiedonsaantia. Tietojenvaihtoa on myös toteutettu Verohallinnon sekä Eläketurvakeskuksen ja eläkeyhtiöiden kanssa työ- ja yrittäjäeläkevelvoitteiden hoitamisen valvomiseksi. Viranomaisten välinen tietojenvaihto edellyttää usein lainsäädäntöä, joka oikeuttaa viranomaisen saamaan toiselta viranomaiselta sekä luovuttamaan toiselle viranomaiselle tietoja. Viranomaisten tietojenvaihdon ja vi-

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

ranomaisyhteistyön edellytysten parantamiseksi Verohallinto on esittänyt lain muuttamista siten, että sillä olisi mahdollisuus ilmoittaa korruptiohavainnoistaan esitutkintaviranomaisille. Lisäksi Verohallinto on esittänyt, että sille säädettäisiin oikeus saada rahanpesun selvittelykeskukselta yksittäistapauksessa ja mahdollisesti myös massaluonteisesti rahanpesuilmoitusten tietoja.

Valiokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton, jonka mukaan hallituksen tulee antaa eduskunnalle selvitys vuoden 2016 loppuun mennessä siitä, mihin toimenpiteisiin hallitus on ryhtynyt viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittämiseksi harmaan talouden torjunnassa sekä myös yleisemmin.

Valtiovarainministeriö on asettanut 4.9.2015 Tullin verotustehtävien siirtoa Verohallintoon valmistelevalle hankkeelle, jonka tavoitteena on luoda uusia yritystarkastus- ja valvontamahdollisuuksia ja helpottaa tiedon kulkua ja käsittelyä. Verohallinto myös arvioi, että kansallinen tulorekisteri tulee parantamaan viranomaisten tietojenvaihdon edellytyksiä ja tietojen reaaliaikaisuutta.

Harmaan talouden selvitysyksikön mukaan yritykset ilmoittavat toiminnastaan paljon tietoja viranomaisille. Ilmoitettujen tietojen tietosisältö määräytyy pitkälti viranomaiskohtaisesti kunkin viranomaisen perustehtävän tietotarpeen perusteella. Millekään viranomaiselle ei kerry kokonaiskuvaa yrityksen toiminnasta ja lakisääteisten velvoitteiden hoitamisesta.

Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvityspalvelu (VHS) yhdistää viranomaisrekisterien keskeiset yritystiedot siten, että sillä saadaan kokonaiskuva asiakkaan toiminnasta, velvoitteiden hoitamisesta, taloudesta ja kytkennöistä. Velvoitteidenhoitoselvityspalvelu kokoaa Patentti- ja rekisterihallituksen, Verohallinnon, Eläketurvakeskuksen, Työttömyysvakuutusrahaston, Tullin, Oikeusrekisterikeskuksen ja Ulosoton keskeiset yritystiedot yhdeksi velvoitteidenhoitoselvitykseksi. Selvitys tukee siihen oikeutettuja viranomaisia muodostamaan oikean ja riittävän kokonaiskuvan asiakkaitensa valvontatarpeesta ja siten kohdistamaan toimenpiteet tarkoituksenmukaisesti.

Velvoitteidenhoitoselvityksen perusteella viranomaiset voivat muodostaa kokonaiskuvan asiakkaastaan. Selvityksen pääasiassa salassa pidettävät viranomaistiedot eivät kuitenkaan ole yritysten ja kansalaisten saatavilla, ja lisäksi niiden oikea tulkinta edellyttää jonkin verran asiantuntemusta eri viranomaisten toiminnasta.

Velvoitteidenhoitoselvitysten pyyntömäärät ovat olleet viime vuosina kasvusuunnassa. Vuonna 2014 laadittiin yhteensä 104 231 velvoitteidenhoitoselvitystä eri viranomaistehtävien tueksi. Tämän palvelun sähköisyysaste oli 90 %. Vuonna 2015 tultaneen vastaamaan noin 170 000—180 000 selvityspyyntöön.

Valtiovarainministeriö on rahoittanut Verohallinnon toteuttaman viranomaistietopalvelurajapintahankkeen (VTPR) ajalle 2012—2017, mikä on tehnyt mahdolliseksi velvoitteidenhoitoselvitysten automatisoidun palvelun eri viranomaisille. Tuotantoon siirretyt rajapintaliittymät koskevat Ulosottohallintoa, Verohallintoa, Ely-keskusta, Konkurssiasiamiestä, Tekesiä ja TEM-konsernia. Rajapintaliittymien toteutukset jatkuvat vuoteen 2017 saakka. Poliisin rajapintaliittymä siirrettiin tuotantoon lokakuussa 2015, jolloin alkoi myös Työttömyysvakuutusrahaston rajapintaliit-

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

tymän käyttö. Tullin ja Eläketurvakeskuksen rajapintaliittymät toteutetaan vuoden 2016 loppuun mennessä.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on vireillä ja valtiovarainministeriössä on käynnistymässä yritystukiin liittyvää lainsäädäntömuutostyötä. Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla lakimuutos työsuojeluhallinnon tietojenvaihtosäännöksiä ajantasaistamisesta. Harmaan talouden selvitysyksikkö on käynnistänyt kiinteistövälitykseen, panttilainaukseen, perintätoimistoihin, pikalainayrityksiin ja löytötavaratoimistoihin liittyviä selvityksiä lainsäädännön tietojenvaihtoon esteistä yhdessä lupaviranomaisena toimivan Etelä-Suomen aluehallintoviraston kanssa.

Valtiovarainministeriössä valmistellaan rahanpesudirektiivin kansallista täytäntöönpanoa. Tarkoitus on tässä yhteydessä muuttaa selvitysyksikköä koskevaa lakia siten, että valuutanvaihtotoimintaa, omaisuudenhoito- ja yrityspalveluita tarjoavia yrityksiä voitaisiin valvoa hyödyntämällä velvoitteidenhoitoselvityksiä. Harmaan talouden selvitysyksikkö on yhdessä sidosryhmien kanssa laatinut myös useita selvityksiä viranomaisten välisten tietojenvaihtoesteiden purkamiseksi harmaan talouden torjuntaohjelman kirjauksien perusteella.

Verohallinto on esittänyt hallitusohjelman "Digitalisaatiolla tuottavuusloikka" kehittämiskohdeksi julkisen "Todistus velvoitteiden hoitamisesta" -palvelun toteuttamista. Harmaan talouden selvitysyksikkö katsoo, että palvelu tarjoaisi myös yrityksille ja kansalaisille helpon tavan tarkistaa, onko heidän sopimusosapuolensa hoitanut vero-, tulli-, eläkevakuutus-, työttömyysvakuutus- ja tapaturmavakuutusvelvoitteensa asianmukaisesti. Tarkistamisen vaivattomuutta lisäisi tulkin helppous, kun näitä tehtäviä hoitavat viranomaiset olisivat valmiiksi tulkinneet omat tietonsa ja luokitelleet niiden perusteella asiakkaansa yhdenmukaisesti. Selvitysyksikön mukaan palvelun toteuttaminen ja sillä saavutettavien hyötyjen toteutuminen edellyttäisi 1) velvoitteiden hoitamista kuvaavien luokitustietojen säätämistä julkisiksi, 2) velvoitteista vastaavien viranomaisten sitouttamista hankkeeseen ja 3) kahden miljoonan euron rahoitusta tietojärjestelmätoteutukselle. Päätöstä asiassa etenemiseksi ei toistaiseksi ole.

Selvitysyksikkö toteaa, että esityksen perimmäinen tavoite on tehdä yrityksen lakisääteisten velvoitteiden hoidon tarkistaminen niin helpoksi kaikille, että kysyntä kohdistuu enenevässä määrin asiansa oikein hoitaneisiin yrityksiin. Tällainen kehitys johtaisi verotulojen kasvuun sekä olisi vaikuttavaa ja kustannustehokasta harmaan talouden torjuntaa. Yrityksien hallinnollisen taakan voidaan arvioida keventyvän merkittävästi siirryttäessä julkisen palvelun käyttöön.

Valiokunta korostaa, että verohallinnon tulee yksinkertaistaa myös yksityishenkilöiden sähköistä asiointia esimerkiksi työntekijöiden palkanmaksussa ja muissa työantajavelvoitteiden hoitamisessa. Asioinnin helppous kannustaisi yksityisiä henkilöitä antamaan oman panoksensa harmaan talouden torjuntaan ja verotulojen kertymiseen.

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo, että erityisesti lainkäyttö- ja syyttäjäviranomaisten tulisi asettaa harmaan talouden torjunnassa paikallisia tai alueellisia tavoitteita. Vakava talousrikollisuus ei ole samanlaista itärajan läheisyydessä, pääkaupunkiseudulla ja länsirannikolla. Alueellisesti tulisi olla mahdollista asettaa tavoitteita, jotka sopivat juuri siihen rikollisuuden tilannekuvaan, joka ko. alueella on. Tavoitteet tulee asettaa yhdessä, jotta kaikkien viranomaisten resurssit voidaan kohdentaa ja jakaa tehokkaasti.

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

Syyttäjälaitokseen nimitettiin vuonna 2015 ensimmäiset kybersyyttäjät, joiden tehtävänä on kouluttautua syyttäjälaitoksen alan asiantuntijoiksi ja vertaiskouluttajiksi. Virasto korostaa, että erityisesti kyberrikollisuuden osalta huolta tulisi kantaa nykyisestä asianomistajan vahvasta asemasta rikosprosessissa. Tulevaisuudessa Suomessa internetin kautta tehdyillä rikoksilla voi olla uhreja eri puolilla maailmaa kymmeniä tuhansia tai jopa miljoonia. Suomalaiselle rikosprosessille aiheutuu tästä uusia haasteita, jotka tulee ratkaista.

Tarkastusvaliokunta katsoo, että viranomaisten välisen tietojenvaihdon ja viranomaisten välisen yhteistyön edellytysten parantamista tulee edelleen jatkaa, ja samalla toteaa, että valiokunta pitää myönteisenä tehtyjä ja tekeillä olevia harmaan talouden torjuntaviranomaisten tietojenvaihtoa helpottavia toimenpiteitä.

Torjunnan vaikuttavuus

Tarkastusvaliokunta korostaa, että torjuntatyön vaikuttavuuden seuranta tulee entisestään vahvistaa. Vaikuttavuusarvioiden merkitys korostuu siitäkin syystä, että vaikuttavuusarvioihin perustuvia kehittämistoimenpiteitä ei voida tässä vaiheessa esittää eikä torjuntaohjelman päivittäminen ole tällä hetkellä mahdollista toteutettujen toimien vaikuttavuusarvioihin perustuen. Valiokunta pitää myönteisenä vaikuttavuuden arviointia koskevia toimenpiteitä, kuten esimerkiksi Verohallinnon ja Harmaan talouden selvitysyksikön yhteistyössä tekemää mittareiden rakentamista rakennusalan reaaliaikaisen valvonnan vaikuttavuuden konkretisoimiseksi.

Myös valtionalouden tarkastusvirasto katsoo, että seurantatietojen tuottamiseen ja vaikuttavuuden arviointiin tulee panostaa entistä enemmän. Maaliskuun alkupuolella 2015 valmistuneessa mietinnössään (TrVM 12/2014 vp — M 7/2014 vp) valiokunnan huomio kiinnittyi siihen, että monet torjuntatoimet olivat niin alkuvaiheessa tai keskeneräisiä, ettei niiden vaikuttavuutta kyety vielä luotettavasti arvioimaan. Esimerkiksi oikeusministeriö katsoo valiokunnalle 21.9.2015 antamassaan asiantuntijalausunnossa, että lainsäädäntöhankkeiden vaikuttavuutta voitaneen tarkemmin arvioida vasta myöhemmässä vaiheessa, kun säännösten soveltamisesta on saatu laajemmin kokemuksia. Loppuun saatettujen hankkeiden vaikuttavuuden arviointia ei ole vielä tarkemmin tehty. Joidenkin hankkeiden osalta vaikutusten tarkempi arviointi on suunnitteilla.

Tarkastusvaliokunta pitää edellisen mietintönsä (TrVM 12/2014 vp — M 7/2014 vp) mukaisesti tärkeänä, ettei tulevan torjuntaohjelman painopiste ajaudu lukuisiin yksittäisiin ja yksityiskohtaisiin lainsäädännön muutoksiin ja selvityksiin, vaan torjuntaohjelmaan tulisi ottaa ne keskeiset hankkeet, joilla on harmaan talouden torjunnan kannalta merkittävää vaikutusta, samalla kun varmistetaan hankkeiden toteutuksen ja toimeenpanon riittävät resurssit. Tarkastusvaliokunta korostaa hallinnollisen taakan minimointia ja menettelyjen sujuvuutta niin yksilöiden kuin yritystenkin näkökulmasta. Tässä lainsäädännön vaikutusarvioinnilla on keskeinen rooli. Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunnalle raportoidaan hallituksen vuosikertomuksessa säännönmukaisesti harmaan talouden torjunnan toimenpiteistä ja niiden vaikuttavuudesta.

Julkisen sektorin tietojärjestelmät

Digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen on nostettu jo monen hallituksen kärkihankkeisiin. Valiokunta toteaa, että niin hallituksen kuin ministeriöiden ja virastojen ICT-hankkeiden tu-

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

lostien ja hyötyjen saaminen edellyttää laaja-alaista osaamista ja määrätietoista johtajuutta. Valiokunnan käsitys on, että digitalisaatio tarjoaa suuren mahdollisuuden rakenteellisten ja toiminnallisten uudistusten toteuttamiseen sekä tuottavuuden parantamiseen julkisella sektorilla ja myös laajemmin koko yhteiskunnassa. Suomen julkinen hallinto ei tällä hetkellä hyödynnä digitalisaation mahdollisuuksia läheskään täysimääräisesti. Tarvitaan siis hyviä esimerkkejä, rohkeaa toimintatapojen uudistamista ja viranomaisten yhteisiä palveluratkaisuja. Esimerkiksi Kansaneläkelaitos, Maanmittauslaitos ja Verohallinto ovat toteuttaneet onnistuneita uudistuksia pitkäjänteisesti toimintaa kehittämällä ja tietotekniikkaa laajasti soveltamalla.

Asiantuntijoiden mukaan sähköisten palveluiden kehittäminen julkishallinnossa on liiaksi tekniikkakeskeistä, eikä toimintatapojen, hallintorakenteiden tai viranomaisyhteistyön samanaikaiseen kehittämiseen ole kyetty tai nähty tarvetta.

Sähköisiä palveluja kehitetään valtionhallinnossa ja kunnissa yhä edelleen kunkin toimijan omista tarpeista ja lähtökohdista, mikä johtaa helposti päällekkäisiin ja kokonaisuuden kannalta tehotomiin ja myös kalliisiin ratkaisuihin. Sähköisten palvelujen kehittämiseen on julkisella sektorilla liittynyt paljon ongelmia, joita tarkastusvaliokunta on käsitellyt useissa mietinnöissään. Valiokunta on toistuvasti todennut, että pelkkä informaatio-ohjaus ei ole riittävä tapa valtion ja kuntien tietojärjestelmien ohjaamiseen, vaan tarvitaan myös lainsäädäntöä ja yhteisiä standardeja. Vuonna 2011 voimaan tullut tietohallintolaki on selkeyttänyt ohjausta, mutta viime kädessä ministeriöt, hallinnonalat, kunnat ja kuntayhtymät vastaavat ja päättävät itse sähköisten palveluiden kehittämisestä.

Etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät ovat olleet valiokunnan tarkastelussa vahvasti esillä, ja niiden osalta on voimassa eduskunnan hyväksymiä kannanottoja. Eduskunta on vuonna 2008 edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla taataan julkishallinnon ja ensimmäiseksi terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuus, yhteiset sovelluspalvelut ja avoimet rajapinnat tietojärjestelmien väliseen saumattomaan tietojen vaihtoon (TrVM 6/2008 vp). Valiokunta toteaa, että kannanotto on edelleen ajankohtainen ja se on syytä pitää voimassa.

Valiokunta painottaa voimakkaasti sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-palvelujen integraation toteuttamista. Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiä koskien sisältyy valiokunnan mietintöön eduskunnan hyväksymä kannanotto, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja käyttää pikaisesti tietohallintolain mahdollisuutta asetuksin säätää muun muassa avoimista rajapinnoista. Samanaikaisesti kun päätetään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteista ja järjestämisvastuusta, tulee linjata tietohallintorakenteen vaatimat toimivalta- ja vastuusuhteet tavalla, joka ei jätä epäselvyyttä siitä, millä toimijalla on viimekätinen vastuu asiassa (TrVM 2/2012 vp).

Sosiaali- ja terveysalueiden sisällä toteutettavien tietohallintoratkaisujen samoin kuin alueiden välisten tietohallintoratkaisujen yhteentoimivuus vaatii kansallista ohjausta sekä toimivalta- ja vastuusuhteiden ratkaisemista lainsäädännöllä.

Valiokunta on antanut lausunnon valtioneuvostolle kansallisen palveluväylän toteuttamisesta (TrVL 7/2013 vp — MINS 2/2013 vp). Valiokunta painottaa edelleen riskienhallinnan ja johtajuuden merkitystä. Lainsäädännön mahdolliset esteet palveluväylän toteuttamiselle on syytä sel-

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

vittää ja poistaa sekä samalla uudistaa normiohjausta palveluväylän tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämiseksi (esim. kansallinen tulorekisteri). Valiokunta pitää tärkeänä tarkastelun avaamista yli ministeriö- ja kuntarajojen samoin kuin yritysten ja kolmannen sektorin suuntaan sekä lainsäädännön tarkastelua tästä näkökulmasta.

Valtiovarainministeriön JulkICT-toiminnon tehtävien pääpaino on edelleen vahvasti projektien ja kehittämishankkeiden valmistelussa ja toteutuksessa. Tämä on näkynyt niin valtion kuin kuntienkin hankkeiden ja ohjelmien runsautena, mutta ei tietohallinnon kokonaisuuden ohjauksena ja kustannusten hallintana. Valiokunta katsoo, että valtiovarainministeriön keskeisiin ohjaustehtäviin kuuluu julkisen sektorin ICT-hankkeiden kokonaisuuden ohjaus sekä kustannusten jatkuva seuranta, arviointi ja riskienhallinta.

Valtion ICT-toiminnan kokonaismenot olivat vuonna 2014 yhteensä noin 727 milj. euroa. Lisäksi Kansaneläkelaitoksen tietohallintomenot, jotka eivät sisälly valtion ICT-toiminnan kokonaismenoihin, olivat vuonna 2014 yhteensä 64,7 milj. euroa. Vuoden 2014 lopussa valtion päätoimisen tietohallintohenkilöstön määrä oli yhteensä 2 697 henkilöä. Vastaavasti Kansaneläkelaitoksen tietohallintohenkilöstön kokonaismäärä vuonna 2014 oli 604 henkilöä. (Valtiovarainministeriön julkaisu 27/2015).

Valtiovarainministeriön ylläpitämän ICT-hankesalkun tietojen mukaan valtionhallinnossa oli 30.9.2015 toteutuksen eri vaiheissa yhteensä 102 vähintään yli miljoonan euron hanketta. Hankkeiden kokonaisarvo on yhteensä miljardi euroa. Kustannukset jakautuvat useammalle vuodelle siten, että vuositasolla hankkeiden kustannukset ovat noin 200 miljoonaa euroa. Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus arvioi merkittävien ICT-hankkeiden tuloksia, kustannuksia ja tuottavuushyötyjä osana hankesalkun seurantaa ja raportoi tuloksista eduskunnalle (TrVM 7/2014 vp).

Hankkeiden hyötyjen ja tulosten raportointi on mukana myös valtiovarainministeriön arviointimallissa, mutta käytännössä hyötyjen ja vaikutusten arviointia ei ole tehty. Valiokunta katsoo, että vuoden 2016 tietojen osalta hallituksen tulee raportoida myös hankkeiden tuottavuushyödyistä ja tuloksista. Valiokunta kiinnittää samalla huomiota hallituksen vuosikertomusraportoinnin yleisempääkin ongelmaan. Valiokunta pitää ehdottoman tarpeellisena, että erilaisten tekemisten ja hankekuvausten sijaan on raportoitava toiminnan tuloksista, saavutetuista hyödyistä ja vaikutuksista.

Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus valmistelee ja ottaa käyttöön oikeus- ja sisäasiainhallinnon yhteisen asianhallinta- ja tietojärjestelmän siten, että se myös aikataulunsa osalta mahdollistaa esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön voimaantulon, ja raportoi eduskunnalle seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa (TrVM 5/2011 vp). Poliisihallinnon sekä syyttäjä- ja tuomioistuineläinlaitoksen tietojärjestelmät ovat monin osin vanhentuneet ja edellyttävät uudistamista. Kummallakin hallinnonalalla on ollut käynnissä tietojärjestelmien laajamittainen kehittämistyö, jossa tavoitteena on ollut uusien tietojärjestelmien käyttöönotto vuoteen 2015 mennessä.

Sisäministeriö, Poliisihallitus ja Hallinnon tietotekniikkakeskus ovat saaneet apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuojalta moitteet poliisin tärkeimmän tietojärjestelmähankkeen Vitjan viivästymisestä. Pajuojan mukaan hankkeen suunnittelussa ja toteutuksessa ei ole riittävällä tavalla otettu huomioon eduskunnan tarkastusvaliokunnan esittämiä näkökohtia. Myöskään tietohallintoyh-

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

teistyö Vitja-järjestelmän ja oikeushallinnon Aipa-järjestelmän valmistelussa ei ole toteutunut valiokunnan edellyttämällä tavalla (Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuojan päätös 13.3.2015, Dnro 4765/2/13). Yhteistyösopimuksen purkautumisen jälkeen Vitja-hanke on nyt asetettu uudelleen poliisiylijohtajan päätöksellä ajalle 1.1.2015—31.12.2018. Samalla Vitjan toteutus on purettu useampaan osakokonaisuuteen, joiden toteutusaikataulut on suunniteltu yhdessä oikeusministeriön Aipa-hankkeen kanssa yhteensopiviksi.

Hallinnollisten esteiden lisäksi viranomaisten väliselle yhteistyölle sähköisten palveluiden kehittämisessä on myös teknisiä esteitä. Avointen rajapintojen puuttuminen ja epäselvät omistusoikeudet ovat rajoittaneet tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja tietovarantojen virastorajat ja kuntarajat ylittävää hyödyntämistä ja siten lisänneet kustannuksia. Julkisen hallinnon IT-sopimusehtojen (JIT 2007 ehdot) uudistaminen aloitettiin vuonna 2013, ja ne saatiin valmiiksi ja hyväksyttyä syksyllä 2015. Uusissa JIT-sopimusehdoissa ei ole otettu huomioon valiokunnan aiempaa kannanottoa omistusoikeuksien ja rajapintojen käytön osalta (TrVM 2/2012 vp). Asiantuntijakuulemisessa kävi myös ilmi, että valtiovarainministeriö ei asettanut JIT-sopimusehtoja valmistelleeseen työryhmään edustajaansa, vaikka työryhmässä käsiteltiin merkittäviä tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseen liittyviä sopimusoikeudellisia kysymyksiä. Valiokunta pitää valtiovarainministeriön poisjääntiä ryhmästä huonosti harkittuna.

Osaamis- ja johtamiskysymyksen ohella valiokunta on nostanut esiin käyttäjän tunnistamiseen ja tunnistuspalveluihin liittyvät ongelmat, joita on pyritty ratkomaan monin eri tavoin, mutta perin vajavaisin ja riittämättömin tuloksin. Eduskunta on edellyttänyt hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin esille tulleiden sähköisen tunnistamisen ja viranomaisten varmennepalveluiden puutteiden ja ongelmien korjaamiseksi ja esittävän niitä koskevat lainsäädäntöratkaisut sekä muut tarpeelliset toimenpiteet (TrVM 1/2008 vp). Kannanoton mukaisesti hallituksen hankkeissa on pyritty ratkaisemaan sähköisen tunnistamisen ongelmia vuodesta 2008 lähtien. Asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 272/2014 vp) annettiin eduskunnalle vuoden 2014 lopulla. Eduskunta hyväksyi lain 21.1.2015, ja se tulee voimaan vuoden 2016 alusta. Hallituksen mukaan lakimuutos ei ratkaise varmennetoimintaan liittyviä ongelmia, mutta se selkeyttää markkinatilannetta ja antaa mahdollisuuden hakea valtionhallinnon varmennetoiminnalle toimintamallit, jotka ovat sopu-soinnussa markkinoiden kanssa (ks. Hallituksen vuosikertomus 2014, liite 3).

Tarkastusvaliokunnan kannanotot

Poistettavat kannanotot

Tarkastusvaliokunta katsoo, että seuraavien kannanottojen johdosta suoritettut toimenpiteet ovat riittäviä tai että kannanotot ovat edelleen merkityksellisiä, mutta ovat menettäneet ajankohtaisuutensa. Joidenkin kannanottojen kohdalla valiokunta esittää lisätarkennuksia:

Harmaa talous

M 8/2010 vp — EK 42/2010 vp

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

5. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin, jotta viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja tietojärjestelmiä sekä muita viranomaisyhteistyön edellytyksiä parannetaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnassa.

16. Eduskunta edellyttää, että hallitus käynnistää välittömästi selvityksen siitä, miten ulkomalaiset yritykset tulisi säätää velvollisiksi periä lähdevero tai toimittaa ennakonpidätys, vaikka yrityksellä ei ole Suomessa kiinteää toimipaikkaa.

18. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää menettämisseuraamuksen tuomitsemisen osalta käännetyn todistustaakan käyttökelpoisuuden, jotta turvataan rikoshyödyn poissaaminen.

20. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin, jotta käteisrahan ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen myös Euroopan sisärajaliikennettä koskevaksi selvitetään pikaisesti.

21. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ylipitkien talousrikosprosessien lyhentämiseksi. Samalla on nostettava arvioinnin kohteeksi se, että nykymuotoinen esitutinnan toimittamisvelvollisuus säädettäisiin joustavammaksi, jotta esitutkintaviranomaiset voisivat kesittää voimavarojaan nykyistä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla.

M 2/2008 vp — EK 15/2008 vp

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus aluehallinnon uudistamishankkeessa varaa aluehallinnon suorittamalle ohjaus- ja valvontatoiminnalle riittävät voimavarat ja toimintaedellytykset ennalta ehkäisevälle ohjaukselle.

K 11/2010 vp, K 13/2010 vp — EK 16/2010 vp

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus tekee selvityksen ja vertaa julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen kustannuksia ja kokonaistaloudellisia hyötyjä kuntien omana toimintana, ostopalveluna ja ulkoistettuna palveluna.

K 20/2010 vp — EK 30/2010 vp

3. Eduskunta edellyttää, että verotuet saatetaan hallituksen toimesta samalla tavoin valvonnan ja seurannan piiriin kuin budjetin kautta myönnettyt määrärahat.

6. Eduskunta edellyttää, että hallitus kohdentaa lainvalmisteluun aikaisempaa enemmän voimavaroja lainsäädännön laadukkuuden turvaamiseksi. Erityistä huomiota on kiinnitettävä oikeusnormien määrään, säädöshuoltoon ja paremman sääntelyn periaatteisiin sekä vaikutusarviointien tekemiseen ja lainsäädännön tasapuolisuuteen kohderyhmille.

K 21/2010 vp — EK 50/2010 vp

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin valtiontalouden kehysten tietoperustan, avoimuuden ja läpinäkyvyyden selkeyttämiseksi ja parantamiseksi. Kehysten tietoperustan on annet-

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

tava eduskunnalle nykyistä paremmat edellytykset kehyksiä koskevalle päätöksenteolle ja kehysten noudattamista ja tavoitteiden toteutumista koskevalle seurannalle.

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kehysmenettelyn rakenteen muuttamiseksi siten, että otetaan käyttöön mekanismi, joka mahdollistaa kannattavien ja itsensä takaisin maksavien liikenneinvestointien tekemisen ja välitarkastelun.

5. Eduskunta edellyttää kuntatalouden kestävyys turvaamiseksi, että hallitus sisällyttää valtiontalouden kehyksiin pitävän rajoituksen sille, kuinka paljon valtio voi kehyskauden aikana osoittaa lainsäädäntö- ja muilla toimilla menoja kuntasektorille.

6. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin kehysmenettelyn joustavuuden lisäämiseksi siten, että määrärahoja voidaan kohdentaa nykyistä paremmin hallinnonalojen sisällä ja niiden välillä.

K 17/2011 vp — EK 25/2011 vp

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa, mitä käytännön vaikutuksia Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen toimintatavoilla on saavutettu lainvalmistelun laadun ja tuottavuuden parantamiseksi sekä millä tavoin lainvalmistelun voimavaroja on vahvistettu, ja raportoi tuloksista eduskunnalle keväällä 2013 valtion tilinpäätöskertomuksessa.

K 18/2014 vp — EK 46/2014 vp

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin lakien vaikutusarviointeja käsittelevän yksikön perustamiseksi ja ottaa huomioon edellä mietinnössä esitetyt kannanotot asiaa koskien.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan lainsäädännön arviointineuvosto aloittaa toimintansa vuoden 2016 alussa.

Rakennusten kosteus- ja homeongelmat

Tarkastusvaliokunta toteaa, että edellytykset rakennusten kosteus- ja homevaurioiden ehkäisemiseksi ja niistä aiheutuvien haittojen pienentämiseksi ovat tarkastusvaliokunnan mietinnön (TrVM 1/2013 vp) ja sen perusteella annetun eduskunnan kannanoton (eduskunnan kirjelmä EK 5/2013 vp) toteuttamisen johdosta selvästi parantuneet. Valiokunta pitää myönteisenä, että kaikkien mietintöön sisältyneiden 14 kannanottokohdan toteuttamiseksi on vireillä tai toteutettu kehittämistoimia ja sitä, että hallinnonalojen yhteistyö on lisääntynyt. Usean kehittämistoimen on arvioitu päättyvän viimeistään vuoden 2016 aikana. Valiokunta kuitenkin kiirehtii kehittämissankkeiden toteutusta. Tärkeää on hyödyntää kehittämishankkeiden tuloksia mahdollisimman nopeasti, jotta mm. uudis- ja korjausrakentamisen virheet vähenevät. Valiokunnan arvion mukaan tässä ei ole vielä tapahtunut olennaista parannusta.

M 5/2013 vp — EK 5/2013 vp

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee vuoden 2013 loppuun mennessä valtakunnallisen rakennusterveyden koulutuksen kehittämissuunnitelman. Suunnitelmasta tulee käydä aika-tauluineen ilmi, mikä on opetuksen taso ja määrä eri puolilla maata ja miten koulutuksen suunnitelmallisuutta ja koordinoitua parannetaan. Suunnitelmaan tulee sisällyttää myös konkreettiset ehdotukset siitä, miten lisä- ja täydennyskoulutuksen edellytyksiä parannetaan ja miten homevaurioiden korjausprosessissa mukana olevien pätevoitymistä kehitetään.

9. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin valtion tukiehtojen muuttamiseksi siten, että ne ohjaavat ja kannustavat kuntia rakennusten suunnitelmalliseen ja ennakkoivaan kunnossapitoon sekä rakennusten elinkaaren oikea-aikaisiin korjauksiin. Lisäksi hallituksen tulee selvittää tukiasioiden keskittäminen yhdelle viranomaistaholle.

Eduskunta edellyttää, että hallituksen tulee ryhtyä toimenpiteisiin, jotta jatkossa valtion tuella toteutettujen korjaushankkeiden epäonnistuessa ehtojen rikkomisen vuoksi valtionavustus on perittävä takaisin.

Edelleen hallituksen on tiedotettava kunnille eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksestä (dnro 2822/4/10) ilmenevä selkeä periaate, että kunnan taloudelliset syyt eivät poista julkisen vallan velvoitetta huolehtia työvoiman suojelusta, väestön terveyden edistämisestä eikä vastuusta huolehtia oppilaiden opiskeluympäristön turvallisuudesta.

10. Eduskunta edellyttää, että hallitus laatii päiväkotien, koulujen ja sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten kunnostamiseksi ja terveyshaittojen vähentämiseksi pitkän tähtäimen suunnitelman, jonka toteuttamista tuetaan nykyistä suuremmalla valtion tuella.

12. Eduskunta edellyttää, että kosteus- ja hometalkoita jatketaan vuoden 2014 jälkeen ja että kehittämishankkeen toimintaedellytyksiä parannetaan turvaamalla hankkeelle riittävät voimavarat sekä mahdollisuudet pitkäjänteiseen kehittämistyöhön.

Hallitus on jatkanut kosteus- ja hometalkoita vuoden 2015 loppuun saakka, mutta ei ole osoittanut hankkeelle lisämäärärahoja.

Valiokunnan saamien tietojen mukaan kosteus- ja hometalkoot lopetetaan vuoden 2015 lopussa. Talkoissa on tehty pienillä resursseilla ansiokasta työtä. Talkoiden kehittämishankkeissa on ollut laajalti mukana alan toimijoita, ja talkoiden myötä rakennusten kosteus- ja homevaurioihin liittyvä tietämys ja osaaminen ovat lisääntyneet merkittävästi. Talkoot on myös laajalti koettu onnistuneeksi toimintamuodoksi.

Valiokunta katsoo, että kehittämishankkeen hyödyt on nyt saavutettu. Valiokunta pitää välttämättömänä, että talkoiden päätyttyä hallitus edistää rakennusten terveellisyyttä suunnitelmallisesti ja tuloksellisesti sekä varmistaa rakennusterveyteen liittyvän poikkihallinnollisen yhteistyön ja alan toimijoiden mukanaolon. Valiokunta pitää tärkeänä mm. rakennussektorin aktiivista osallistumista.

K 5/2013 vp, K 15/2013 vp — EK 1/2014 vp

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin ja selvittää vaali- ja puoluerahoi-
tusta koskevat uudistamistarpeet.

M 3/2014 vp — EK 12/2014 vp

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus varhaiskasvatuslakia parhaillaan valmistellessaan ottaa huo-
mioon nyt esitetyt näkökohdat varhaisen puuttumisen, tuen jatkuvuuden ja moniammatillisen yh-
teistyön tärkeydestä.

Säilytettävät kannanotot

Seuraavat kannanotot jäävät voimaan. Joidenkin kannanottojen kohdalla valiokunta esittää lisä-
tarkennuksia.

Harmaa talous

M 8/2010 vp — EK 42/2010 vp

1. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän harmaan talouden torjuntaan laajalla toimenpideoh-
jelmalla. Toimenpiteiden aiheuttamat menot tulee nähdä sijoituksena, ei kustannuksena.

2. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoivan talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähen-
tämishankkeisiin sisältyvien hankkeiden toimeenpanosta ja niiden vaikutuksista ohjelmakauden
päätyttyä. Harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaohjelmien vaikutusten analysoimiseksi on
kehitettävä menetelmiä, joilla vaikutuksia pystytään mahdollisimman luotettavasti seuraamaan.

3. Eduskunta edellyttää hallituksen kohdentavan harmaan talouden torjuntaan riittävät voimava-
rat. Harmaan talouden torjunnan viranomaisresursointi on irrotettava tuottavuusohjelmasta. Vi-
ranomaistoimintoihin on suunnattava riittävästi määrärahoja koulutuksen ja erityisosaamisen ke-
hittämiseksi ja ylläpitämiseksi.

4. Eduskunta edellyttää hallituksen ottavan tilaajavastuulain kokonaisarvioinnin ja uudistuksen
kohteeksi. Lain kehittämistarpeita on eriteltävä käytännössä saatujen kokemusten pohjalta ja lail-
le asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

6. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin rekisteritietojen ajantasaisuuden, luo-
tettavuuden ja saatavuuden parantamiseksi. Tässä yhteydessä on arvioitava myös rekisterimer-
kintärikosta koskevan sääntelyn kehittämistarvetta, jotta kriminalisoinnilla voidaan tehokkaasti
ennalta ehkäistä rekisteritietojen vääristely.

7. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin harmaan talouden selvitysyksiköstä
annetun lain 6 §:n 1 momentin tarkistamiseksi muun muassa siten, että se kattaa työvoimahallin-
non, työsuojelun sekä ulkomaalaisrekisteröinnin.

8. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin tyyppihyväksytyjä kassakoneita kos-
kevan lainsäädännön valmistelemiseksi ja käyttöön ottamiseksi ohimyyntin kontrolloimiseksi

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

ravintola-alalla. Ravintola-alalta saatujen kokemusten perusteella vastaavanlaisen lainsäädännön ulottamista muillekin käteistoimialoille on harkittava.

9. Eduskunta edellyttää, että hallitus kiinnittää arvopapereiden moniportaisessa hallintarekisteröinnissä vakavaa huomiota verovalvontaan. Lisäksi lainsäädännön vaikutuksia tulee seurata erityisen tarkasti ja puuttua lainsäädännöllisin ja muin toimenpitein lainvastaisiin järjestelyihin.

10. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin törkeiden veropetosten ja muiden törkeiden talousrikosten enimmäisrangaistuksen koventamiseksi.

11. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa oikeushenkilön rangaistusvastuun arvioinnin kohteeksi. Oikeustilan arvioinnissa on pantava merkille yhteisösakon tuomitsemisen edellytykset yhtä lailla kuin yhteisösakon suuruus.

12. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin, jotta "ne bis in idem" -periaatteen soveltamista selkeytetään lainsäädäntötoimin ja ottaen samalla erityisesti huomioon sen, ettei näin heikennetä talousrikosten seuraamusjärjestelmän ennalta ehkäisevää vaikutusta.

13. Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee säännöksen rikoslain 47 lukuun törkeästä kiskonnantapaisesta työsyrynnästä.

14. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin voimavarojen turvaamiseksi poliisi-, syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksessa, jotta pimeää palkkaa koskevat rikosjutut voivat tulla asianmukaisesti käsitellyiksi.

17. Eduskunta edellyttää hallituksen käynnistävän välittömästi selvityksen siitä, minkälaisia ongelmakohtia liiketoimintakiellosta annettuun lakiin ja sen soveltamiskäytäntöön sisältyy. Tämän jälkeen on ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotta liiketoimintakiellosta muodostuu uskottava harmaan talouden torjuntakeino.

19. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää välittömästi hallinnollisten seuraamusmaksujen käytön laajentamista nykyisestä erityisesti aloilla, joilla harmaa talous on laajaa.

22. Eduskunta edellyttää hallituksen lainsäädäntösuunnitelman laadinnassa nostavan harmaan talouden torjunnan nimenomaisesti esille sekä strategiatasolla että merkittäviä säädöshankkeita valittaessa.

23. Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan lainsäädäntöä valmisteltaessa siitä, ettei lainsäädäntö mahdollista veronkiertämisen luonteista verosuunnittelua.

24. Eduskunta edellyttää hallitukselta voimavarojen kohdentamista merkittävimpien harmaan talouden torjuntakeinojen vaikuttavuuden jälkiseurantaan. Huomiota on kiinnitettävä myös lainsäädäntöön, joka kasvattaa riskiä harmaan talouden laajenemisesta. Jälkiseurannan tulosten perusteella on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntakeinojen kehittämiseksi.

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

M 7/2014 vp — EK 58/2014 vp

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja varmistaa, että harmaan talouden torjunta perustuu jatkossa viranomaisten yhteiseen tilannekuvaan ja kokonaisuuteen, jota johdetaan hallituksen toimesta mietinnössä esitetyllä tavalla.

K 10/2012 vp — K 14/2012 vp — EK 18/2012 vp

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.

Julkisen sektorin tietojärjestelmät

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

4. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin esille tulleiden sähköisen tunnistamisen ja viranomaisten varmennepalveluiden puutteiden ja ongelmien korjaamiseksi ja esittävän niitä koskevat lainsäädäntöratkaisut sekä muut tarpeelliset toimenpiteet.

K 15/2008 vp — EK 21/2008 vp

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla taataan julkishallinnon ja ensimmäiseksi terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuus, yhteiset sovelluspalvelut ja avoimet rajapinnat tietojärjestelmien väliseen saumattomaan tietojen vaihtoon.

K 17/2011 vp — EK 25/2011 vp

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee ja ottaa käyttöön oikeus- ja sisäasiainhallinnon yhteisen asianhallinta- ja tietojärjestelmän siten, että se myös aikataulunsa osalta mahdollistaa esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön voimaantulon, ja raportoi eduskunnalle seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

M 3/2012 vp — EK 10/2012 vp

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa huomioon mietinnössä valtionavustusten käytössä, kohdentamisessa ja valvonnassa esiin tulleet ongelmat ja huolehtii siitä, että alan toimijoiden osaamista ja koulutusta parannetaan niin, että jatkossa asianomaiset säännökset tunnetaan ja niitä myös noudatetaan ja valvotaan. Hallituksen tulee lisäksi selvittää, miten valtionavustuslain 15 ja 36 §:n säännöksiä on käytännössä sovellettu ja onko esimerkiksi kilpailuvaikutuksia arvioitu.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja käyttää pikaisesti tietohallintolain mahdollisuutta asetuksin säätää muun muassa avoimista rajapinnoista. Samanaikaisesti kun päätetään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteista ja järjestämisvastuusta, tulee linjata tieto-

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

hallintorakenteen vaatimat toimivalta- ja vastuusuhteet tavalla, joka ei jätä epäselvyyttä siitä, millä toimijalla on viimekätinen vastuu asiassa.

K 12/2014 vp, K 16/2014 vp — EK 37/2014 vp

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi merkittävien ICT-hankkeiden tuloksia, kustannuksia ja tuottavuushyötyjä osana hankesalkun seurantaa ja raportoi tuloksista eduskunnalle.

Rakennusten kosteus- ja homeongelmat

M 5/2013 vp — EK 5/2013 vp

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin rakentamisen ohjauksen ja neuvonnan uudistamiseksi, koska nykyinen ohjausjärjestelmä ei toimi. Tässä yhteydessä tulee saada aikaiseksi toimiva rakennusten elinkaaren aikainen ja rakentamisen kosteudenhallintaa koskeva keskitetty valtion ohjaus- ja neuvontajärjestelmä. Nykyisistä viranomaisista tehtävän hoitoon soveltuisivat esimerkiksi ARA tai yksi ELY-keskuksista.

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa jo nyt käynnissä olevissa maankäyttö- ja rakennuslain sekä rakentamismääräyskokoelman muutosten valmistelussa rakennusten terveellisuuden paremmin huomioon. Valmisteluun tulee sisältyä myös selkeät rakennusalan pätevyysvaatimukset, joiden avulla parannetaan alan osaamista ja lisätään pätevien asiantuntijoiden määrää. Pätevyysvaatimusten tulee olla myös yhdenmukaisia terveydensuojelua ja työsuojelua koskevien säädösten kanssa.

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus löytää tosiasialliset keinot rakennusten terveellisyyttä koskevien säädösten ja määräysten noudattamiseksi. Rakentamista on pystyttävä valvomaan nykyistä paremmin ja valvonnan on oltava oikea-aikaista. Tärkeää on parantaa rakennushankkeen vaihekohtaista dokumentointia mietinnössä esitetyllä tavalla ja tarkastusasiakirjamenettelyä, jotta reaaliaikaisesti voidaan todentaa, kuka on rakennushankkeen eri vaiheissa tehnyt, mitä ja miten. Tämän lisäksi tulee rakennuksesta näkyä, esim. kyltissä, mikä taho on toiminut pääsuunnittelijana, pääurakoitsijana ja valvojana.

Valiokunta kiirehtii niiden kehittämishankkeiden toteuttamista, joiden tarkoituksena on parantaa rakentamisen laatua. Tärkeää on mm. kehittää rakentamisen valvontaa tarkoituksenmukaisemmaksi sekä huolehtia valvontaresurssien riittävydestä.

5. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin rakennustyömaiden kosteudenhallinnan parantamiseksi. Vaativille kohteille tulee nimetä kosteuden ja puhtauden hallinnasta vastaava asiantuntija. Muissa kohteissa vastaavan työnjohtajan vastuuta työmaan kosteudenhallinnasta tulee lisätä. Hallituksen on luotava ohjeistus rakennushankekohtaiselle kosteudenhallintasuunnitelmalle, jonka liittämisestä osaksi rakennushankkeen tarjouspyyntöä muodostuisi luonteva ja vakiintunut käytäntö.

6. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin rakennushankkeiden vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellisen vastuun sekä takuuajojen riittävyyden selvittämiseksi. Uudistuksis-

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

sa on löydettävä keinot, joissa vastuita nykyistä selvemmin säilytetään niille toimijoille, jotka tosiasiassa ovat vahingon aiheuttaneet.

7. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta toimintatavat ja menetelmät kosteus- ja homevaurioiden selvittämiseksi ovat nykyistä luotettavampia. On käynyt ilmi, että kosteus- ja homevauriokorjaukset ovat usein epäonnistuneet. Vireillä olevan terveydensuojelulain sekä asumisterveysohjeen uudistamisen yhteydessä tulee parantaa terveyshaittojen syiden etsimisessä käytettävien menetelmien laatua ja selkeyttää ohjearvojen käyttöä. Lisäksi kansalaisille on kerrottava, mitä kosteus- ja homeongelmasta ei tutkimustiedonkaan perusteella tiedetä.

8. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy viipymättä toimenpiteisiin mm. antamalla ohjeita ja tiedottamalla hyvistä käytänteistä, jotta ihmisten altistumisaika kosteus- ja homevaurioituneissa rakennuksissa saadaan mahdollisimman lyhyeksi.

11. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin huonosta sisäilmasta oireilevien ja sairastuneiden ihmisten tutkimusten, hoidon sekä viranomaisten antaman tuen parantamiseksi mietinnössä ehdotetulla tavalla. Tärkeää on huolehtia, että kaikki terveyshaitoista kärsivät pääsevät asianmukaisiin tutkimuksiin ja saavat apua riippumatta siitä, ovatko he työelämässä tai missä päin Suomea asuvat. Myös silloin, kun oireiden ja sairauksien lääketieteellisistä syistä ei ole varmuutta, tulee käytettävissä olevin keinoin varmistaa, että potilas saa hoitoa mahdollisimman hyvin.

13. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin rakennusalan tutkimus- ja kehittämistoiminnan edellytysten parantamiseksi, jotta rakennusten suuri merkitys ihmisten hyvinvoinnille ja kansantaloudelle otetaan päätöksenteossa nykyistä paremmin huomioon.

14. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoivan kannanoton kohdissa 1—13 edellytettyjen toimenpiteiden toteuttamisesta ensimmäisen kerran vuodelta 2013 annettavassa hallituksen vuosikertomuksessa. Tässä yhteydessä tulee selvittää, miten uudis- ja korjausrakentamisen sekä rakennusten ylläpidon laatua voidaan parantaa merkittävästi ja mikä taho ottaa tarkastusvaliokunnan mietinnössä esille otettujen puutteiden korjaamisesta kokonaisvastuun.

Vuodelta 2015 annettavassa kertomuksessa hallituksen tulee selkeästi (mm. tutkimuksin, tilastoin ja esimerkein) osoittaa, miten rakentamisen virheet ja kosteus- ja homevaurioiden määrä ovat vähentyneet rakennustyömailla.

Omistajaohjaus

M 8/2013 vp — EK 20/2013 vp

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla se varmistaa talouspoliittisen ministerivaliokunnan palkitsemisohjeen yhtenä lähtökohtana olevan kohtuullisuusperiaatteen toteutumisen valtionyhtiöiden johdon palkitsemisessa. Jotta kohtuullisuuteen päästään, pitää pystyä nykyistä paremmin ottamaan huomioon peruspalkan vaikutus kokonaispalkitsemistasoon. On tärkeää, ettei talouspoliittisen ministerivaliokunnan uusi tiukempi linjaus enimmäispalkkioiden määrästä johda peruspalkkojen nousuun.

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

M 7/2013 vp — EK 8/2013 vp

Eduskunta edellyttää, että hallitus edelleen vahvistaa ja selkeyttää tavoitteenasettelua euroalueen tulevaisuudesta ja sen vaihtoehtoista ja niiden sisältämistä riskeistä sekä tavoitteenasettelua koskevan kokonaiskuvan antamista eduskunnalle. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat myös Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta syntyvät riskit ja vastuut.

Nuorten syrjäytyminen

M 3/2014 vp — EK 12/2014 vp

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus sosiaali- ja terveystalouden palvelujärjestelmää uudistaessaan siirtää painopisteen korjaavasta toiminnasta ennalta ehkäisevään toimintaan ja puuttuu lasten, nuorten ja perheiden ongelmiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Käytettävissä olevien voimavarojen uudelleen suuntaaminen on sekä inhimillisesti että julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta välttämätöntä. Olemassa olevien hyvien käytäntöjen levittäminen, jalostaminen ja uusien kokeileminen tulee toteuttaa suunnitelmallisesti uudistuksen yhteydessä.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joiden avulla ensiksi suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevat mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät henkilöt saavat tarvitsemansa avun. Tähän tarvitaan varhaista puuttumista ja matalan kynnyksen palveluja sekä nuorelle yhteyshenkilö, joka hallinnonrajoista riippumatta etsii nuorelle avun ja palvelut joustavasti sekä nopeasti. Yhteyshenkilön nimeäminen on erityisen tärkeää suuremman syrjäytymisriskin omaaville maahanmuuttajanuorille.

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin lasten, nuorten ja perheiden palveluja koskevissa tietosuoja- ja salassapitoasioissa. Valmistelu on määrättävä yhdelle ministeriölle. Ministeriölle tulee antaa toimintaedellytykset ja toimivalta koota ja yhtenäistää viranomaisten tietosuoja- ja salassapitosäännökset mainittuja palveluja koskien. Ministeriön tulee ryhtyä tarvittaviin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin sähköisen asiakirjahallinnon ja moniammatillisen yhteistyön esteiden poistamiseksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä ja syrjäytyneiden nuorten auttamisessa.

5. Eduskunta edellyttää, että hallitus edellä kannanottokohtaan neljä pohjautuen varmentaa tiedonkulun ja yhtenäiset tietosuoja- ja salassapitokäytännöt viranomaisyhteistyössä määräyksiin, ohjein ja koulutuksella. Lainsäädännössä, käytännön esimiestyössä ja johtamisessa on korostettava viranomaisen velvollisuutta ottaa vastuu lapsen ja nuoren ongelmista ja etsiä niihin ratkaisuja yhteistyössä perheen ja muiden toimijoiden kanssa. Puuttumisessa tulee lähtökohtana olla aina lapsen etu ja lapsen oikeus tulla autetuksi, eikä vastuullisen toiminnan esteenä tulkintatilanteessa pidä olla pelko tietosuoja- ja salassapitosäännösten rikkomisesta ja sen seurauksista.

6. Eduskunta edellyttää, että hallitus sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaista rahoitusjärjestelmää uudistaessaan ottaa huomioon, että rahoitus jatkossa ohjaa järjestämään nuorten syrjäytymisen ehkäisyn vaatimat ennalta ehkäisevät ja korjaavat palvelut kokonaisuutena matalalla kynnyksellä, yhdeltä luukulta ja moniammatillista yhteistyötä hyödyntäen.

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

7. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja ottaa käyttöön yli hallinnonrajojen ulottuvan yhtenäisen toimintatavan, jonka avulla voidaan käytännön työssä tehokkaasti toteuttaa lasten ja nuorten ongelmiin varhainen puuttuminen, tiedonkulku ja toimenpiteiden seuranta sekä estää ongelmien paheneminen.

Valtion toimitilojen vuokraaminen Senaatti-kiinteistöiltä

K 10/2012 vp, K 14/2012 vp — EK 18/2012 vp

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.

M 4/2014 vp — EK 17/2014 vp

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja selvittää riippumattomalla tavalla, millä tavoin edellä mietinnössä valiokunnan esittämät kannanotot havaittujen epäkohtien korjaamiseksi voidaan toteuttaa valtion kokonaisuutena korostavalla tavalla ja tekee tarvittavat muutosehdotukset.

Erityisen tärkeänä on pidettävä muutoksia koskien vuokrasopimusten ehtoja ja pituutta sekä mietinnössä vaadittuja indeksikorotusten ja voitontuloutuksen muutoksia.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomusten K 9/2015 vp ja K 15/2015 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus edelleen kehittää vuosikertomusta ottaen huomioon mietinnössä aiempaan esitetyt näkökohdat. Vuosikertomukseen sisältyvän aineiston tulee olla aiempaa lukijaystävällisempää ja informatiivisempää sekä sisältää analysoitua tietoa toiminnan ja toimintamuutosten tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta, erityisesti yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Vuosikertomuksesta tulee muodostua toimiva osa valtionhallinnon ja hallituksen suunnittelu- ja seurantajärjestelmää, mikä edellyttää muun muassa tavoitteiden asetannan selkeyttämistä budjettia laadittaessa.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle selvityksen vuoden 2016 loppuun mennessä siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittämiseksi harmaan talouden torjunnassa sekä myös yleisemmin.

Valiokunnan mietintö TrVM 5/2015 vp

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon sekä tähän mietintöön että sen liitteinä oleviin erikoisvaliokuntien ja suuren valiokunnan lausuntoihin sisältyvät eduskunnan aiempia lausumia ja muitakin seikkoja koskevat kannanotot.

Helsingissä 17.11.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk (osittain)
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd
jäsen Olli Immonen ps (osittain)
jäsen Esko Kiviranta kesk (osittain)
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Mika Raatikainen ps (osittain)
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Tapani Tölli kesk (osittain)
varajäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk (osittain)
varajäsen Lea Mäkipää ps (osittain).

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.