

Tarkastusvaliokunta

Hallituksen vuosikertomus 2016

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2016 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen vuosikertomus 2016 (K 14/2017 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty muihin erikoisvaliokuntiin mahdollisen lausunnon antamista varten.

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2016 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta (K 9/2017 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 34/2017 vp
- ulkoasiainvaliokunta UaVL 7/2017 vp
- valtiovarainvaliokunta VaVL 4/2017 vp
- hallintovaliokunta HaVL 24/2017 vp
- lakivaliokunta LaVL 8/2017 vp
- liikenne- ja viestintävaliokunta LiVL 12/2017 vp
- maa- ja metsätalousvaliokunta MmVL 19/2017 vp
- puolustusvaliokunta PuVL 6/2017 vp
- sivistysvaliokunta SiVL 13/2017 vp
- sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta StVL 6/2017 vp
- talousvaliokunta TaVL 28/2017 vp
- tulevaisuusvaliokunta TuVL 4/2017 vp
- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta TyVL 4/2017 vp
- ympäristövaliokunta YmVL 21/2017 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- pääministeri Juha Sipilä

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

- osastopäällikkö, ylijohtaja Eero Heliövaara, valtioneuvoston kanslia
- hallitusneuvos Marika Paavilainen, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Elina Normo, valtioneuvoston kanslia
- poliisitarkastaja Juha Tuovinen, sisäministeriö
- valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Jouko Narikka, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Juha Rissanen, valtiovarainministeriö
- hallitussihteeri Susanna Rahkonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- elinkeinoministeri Mika Lintilä, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisavustaja Markku Rajala, työ- ja elinkeinoministeriö
- asunto-, energia- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen, ympäristöministeriö
- yli-insinööri Katja Outinen, ympäristöministeriö
- kansanedustaja Timo Harakka
- veropoliittinen asiantuntija Lauri Finér, Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä
- ylijohtaja Marjatta Kimmonen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö Matti Okko, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tuloksellisuustarkastusneuvos Visa Paajanen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- etuusjohtaja Anne Neimala, Kansaneläkelaitos
- poliisijohtaja Sanna Heikinheimo, Poliisihallitus
- päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari, suojelupoliisi
- valvontaosaston johtaja Sami Rakshit, Tulli
- johtaja, harmaan talouden selvitysyksikkö Janne Marttinen, Verohallinto
- hankejohtaja Jaakko Mattila, Verohallinto
- ylitarkastaja Juha Kuusala, Verohallinto
- erityisasiantuntija Elina Pykönen, Verohallinto
- professori Kari Reijula, Helsingin yliopisto
- professori Tuula Putus, Turun yliopisto
- pääsihteeri Seppo Orjasniemi, Talouspolitiikan arviointineuvosto
- toimialajohtaja Juhani Pirinen, FCG Finnish Consulting
- rakennusterveysasiantuntija Hannele Rämö, Asumisterveysliitto AsTE ry
- toimitsija Jarmo Järvinen, Rakennusliitto ry
- johtaja Anu Kärkkäinen, Rakennusteollisuus RT ry
- johtaja Jukka Pekkanen, Rakennusteollisuus RT ry
- tilapalvelupäällikkö Jussi Niemi, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Tarja Hartikainen, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Ellen Vogt, Suomen Kuntaliitto
- pääsihteeri Tuija Brax, Suomen Sydänliitto ry
- kaupunkineuvos Antti Rantakokko
- selvitysmies Erkki Virtanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

Viitetiedot

Asioiden K 14/2017 vp ja K 9/2017 vp yhteydessä on käsitelty asia O 46/2016 vp Kansainvälinen veronkierto osana harmaata taloutta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Vuosikertomusraportoinnin kehittäminen

Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus edelleen kehittää raportointiaan toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnissa. Raportoinnin painopiste on vielä euroissa, toimenpiteissä ja tavoitteissa. Suomessa valmistellaan isoja ja rakenteita muuttavia uudistuksia, kuten sote ja maakuntauudistus, joita on valmisteltu vuosien ajan ja joiden tavoitteena on myös mittavat säästöt julkiselle taloudelle. Niiden voimaantulon jälkeen tarvitaan päätöksentekijöille tietoa mm. siitä, miten tavoitteissa on onnistuttu, miten kansalaisten palvelut toteutuvat ja minkälaisin kustannuksin. Valiokunnan mielestä olisi tarkoituksenmukaista, että tarvittava tieto saadaan uusista käyttöön otettavista tietojärjestelmistä ja että seurantatiedon käyttötarve otetaan huomioon jo järjestelmien suunnitteluvaiheessa.

Valiokunta toteaa, että hallituksen vuosikertomusraportoinnissa on otettu askelia parempaan suuntaan. Tarkastusvaliokunta totesi viime vuonna, että nykyinen strateginen hallitusohjelma visioineen ja kärkihankkeineen mahdollistaisi sen, että vuosikertomuksessa keskityttäisiin kertomaan hallituksen keskeisimmistä strategisista tavoitteista ja niiden tuloksista, edistymisistä ja viivästyksistä. Hallitus on nyt jäsentänyt kertomusosan lähtökohtaisesti hallitusohjelman keskeisten politiikkakokonaisuuksien mukaisesti ja raportoinut niiden keskeiset tulokset tärkeimpine toimenpiteineen. Se antaa valiokunnan mielestä mahdollisuuden seurata hallitusohjelman etenemistä kokonaisuudessaan.

Edelleen valtion taloudelliseen asemaan liittyen raportoidaan vuosikertomuksessa valtion vastuista aiempaa kattavammin, mutta valiokunta näkee kertomuksessa vielä kehitettävää, esim. valtion taloudellisista vastuista.

Vuosikertomuksessa ja sen liitteissä on käytetty myös sähköisiä linkkejä, joista löytyy mm. taustatietoja asiasta. Tämä auttaa pyrkimyksessä tiivistää ja lyhentää itse raportteja ja antaa lukijalle myös mahdollisuuden lisätietojen saamiseen. Uudenlaisen tekniikan johdosta tulee linkkien toimintavarmuuteen kiinnittää erityistä huomiota.

Valtion taloudelliset vastuut

Valtion vastuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Valtion velan ja eläkevastuiden lisäksi valtion vastuut muodostuvat lähinnä takauksista. Kansainvälisesti vertailtuna Suomen takaukset ovat korkealla tasolla. Vuonna 2016 valtion vastuiden kasvu on hidastunut, mutta vastuisiin liittyy kuitenkin huomattavia kasvupaineita lähivuosina. Tässä taustalla ovat erityisesti vienninrahoituksen enimmäisvaltuuksien korotukset.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

Kaikkien valtion takausten nimellisarvo on kaksinkertaistunut muutamassa vuodessa ja on nyt 46 miljardia euroa eli noin 21,5 % suhteessa kokonaistuotantoon. Tämän lisäksi kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavien pääomavastuiden määrä on moninkertaistunut lähinnä EU:n talouskriisin hoidon myötä. EU:n talouskriisin hoitoon liittyvät Suomen vastuut muodostuvat pääasiassa ERVV-takauksista sekä EVM-pääomituksista. Niiden suhde kokonaistuotantoon on 8 % eli noin 18 miljardia euroa.

Raportointi valtion taloudellisista vastuista

Valtion taloudellisista vastuista ja riskeistä raportoidaan vuosittain hallituksen vuosikertomuksessa. Raportointia täydentää vuodesta 2015 lähtien julkaistu valtiovarainministeriön katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin. Vuosikertomuksessa esitettyä raportointia valtion vastuista on kehitetty aikaisempaa kattavammaksi. Vastuisiin liittyvien riskien kuvailua asiantuntijat pitivät kuitenkin vielä puutteellisena, vaikka kuvaa riskeistä täydennetään valtiovarainministeriön erillisessä katsauksessa. Raportointi riskeistä on lähinnä riskien luonnehdintaa, ja mittarit riskien arvioimiseksi puuttuvat asiantuntijoiden arvioiden mukaan vielä monelta osin. Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto tuo esille, että takausten ja muiden ehdollisten vastuiden kuvauksen lisäksi vastuiden aiheuttamien riskien käsittelyyn tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota (K 9/2017 vp).

Valtiovarainministeriön tavoitteena on edelleen kehittää raportointia valtion taloudellisista vastuista ja kertoa niistä nykyistä perusteellisemmin hallituksen vuosikertomuksessa. Valtiovarainministeriön oma katsaus puolestaan tulisi keskittymään tiettyyn teemaan kunakin vuonna. Valiokunta pitää mahdollisimman kattavaa ja keskitettyä raportointia oikeana menettelynä kokonaiskuvan muodostamisessa.

Vuosikertomuksen mukaan valtion vastuiden voimakkaan kasvun taustalla ovat erityisesti Finnveran ja Valtion asuntorahaston takaukset. Myös euroalueen vakautustoimiin liittyvät vastuut ovat edelleen korkealla tasolla.

Finnvera

Vuonna 2016 Finnveran takaukset olivat hallituksen vuosikertomuksen mukaan 22,6 miljardia euroa eli samalla tasolla kuin vuonna 2015. Kuluvin vuoden aikana Finnveran takausvaltuutta kasvatetaan edelleen huomattavasti Suomen taloudelle tärkeän viennin tukemiseksi. Suomen valtiolle muodostuu näin ollen merkittäviä taloudellisia vastuita Finnveran toiminnasta. Finnveran vienninrahoitustoiminnasta mahdollisesti aiheutuviin luottotappioihin on varauduttu kahdella rahastolla. Jos rahastoidut varat eivät riitä, Finnveran tappiot katetaan viime kädessä valtion talousarviosta.

Finnveran vienninrahoituksesta on valmistunut alkuvuonna kansainvälinen arviointi, jonka mukaan Finnveran riskienhallinta on erinomaisella tasolla. Arvioinnissa kiinnitettiin kuitenkin huomiota vienninrahoituksen voimakkaaseen keskittymiseen. Kolme suurinta asiakasta kattaa 35 % yhtiön luottoriskistä. Jos oletetaan, että Finnveran suurin asiakas ajautuisi konkurssiin ja yhtiö perisi vain 43 % saatavastaan, koko Finnveran vienninrahoituksen rahastojen tappiopuskuri sulaisi näiden tappioiden kattamiseen. Mikäli toiminnan luotettavuus halutaan pitää edelleen nykyisellä

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

tasolla takauskannan kasvaessa kohti 27 miljardin euron enimmäismäärää, tulee puskurirahasto- ja asiantuntija-arvioiden mukaan kasvattaa.

Valiokunnan mielestä on tärkeää, että Finnveran riskienhallinnasta ja riittävistä puskurirahastoista huolehditaan. Vienninrahoituksesta ja sen riskeistä raportoinnin tulee jatkossakin olla huolellista ja kattavaa hallituksen vuosikertomuksessa. Finnveran toiminta on tärkeää vienninrahoituksen turvaamiseksi. Nykyinen hallitus linjasi ohjelmassaan, että vienninrahoituksen elementit ja rahoituksen taso asetetaan vähintään kilpailijamaiden tasolle. Valiokunta kuitenkin korostaa, että riskin ottamisen tulee olla hallittua.

Eurokriisin hoito — euromaiden rahoitustukiohjelmiin liittyvät vastuut

Suomen kokonaisvastuut vuonna 2010 alkaneen eurokriisin hoidosta olivat hallituksen vuosikertomuksen mukaan vuoden 2016 lopussa noin 9,5 miljardia euroa, josta 7,22 miljardia euroa oli takausvastuita. Vastuut muodostuvat kahdenvälisestä lainasta Kreikalle, väliaikaisen vakausmekanismiin (Euroopan rahoitusvakaussväline, ERVV) varainhankinnalle annetuista takauksista ja pysyvän vakausmekanismiin (Euroopan vakausmekanismi, EVM) pääomituksista sekä EU-budjetin perustuvan Euroopan rahoitusvakautusmekanismiin (Euroopan rahoitusvakautusmekanismi, ERVM) laskennallisesta vastuusta.

ERVV:stä ei ole voinut myöntää uutta rahoitustukea 30.6.2013 jälkeen. ERVV:n helmikuussa 2012 hyväksytyn varainhankintaohjelman 241 miljardin euron määrästä oli joulukuussa 2016 käytössä noin 204,4 miljardia euroa Kreikan, Irlannin ja Portugalin tukiohjelmien rahoitusta varten. Suomen takausvastuu tästä oli noin 6,28 miljardia euroa. ERVV-ohjelmien lainaehtoihin on tehty huojennuksia ohjelmien aikana. Lainaehtojen muutokset merkitsevät sitä, että ERVV:n varainhankinnan tarve jatkuu vastaavasti ja alkaa pienentyä vasta, kun lainojen takaisinmaksut alkavat. Näin ollen myös tarve ERVV:n varainhankinnan takauksille jatkuu. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös jatkossa periaatteena on, että lainansaajan maksama korko vähintään vastaa varainhankinnan korkoa.

ERVM on samaan aikaan ERVV:n kanssa perustettu hätärahoitusohjelma, jota komissio hallinnoi. ERVM:n myöntämien lainojen enimmäismäärä on rajoitettu 60 miljardiin euroon. Rahoituskapasiteetista 48 miljardia euroa on sidottu Portugalin ja Irlannin ohjelmien rahoitukseen. Suomen osuus tästä on 0,75 miljardia euroa. On sovittu, että ERVM:a ei enää tulla käyttämään mahdollisten uusien ohjelmien rahoittamiseen.

EVM on pysyvä vakausmekanismi, ja sen enimmäislainanantokyky on 500 miljardia euroa. Suomen osuus EVM:n peruspääomasta on noin 12,58 miljardia euroa. Tästä 1,44 miljardia euroa on maksettua osakepääomaa ja noin 11,14 miljardia euroa vaadittaessa maksettavaa pääomaa. Tarve maksaa vaadittaessa maksettavaa pääomaa riippuu siitä, hyväksytäänkö uusia rahoitustukiohjelmiä tulevaisuudessa sekä kuinka euroalueen vakaus palautuu lähivuosina. Suomessa uusille rahoitustukiohjelmiin tarvitaan eduskunnan hyväksyntä, joka tapahtuu mahdollisten eduskunnan asiantuntijavaliokuntien lausuntojen jälkeen eduskunnan EU-valiokuntana toimivassa suuressa valiokunnassa.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

Vuosikertomuksen mukaan EVM:n 500 miljardin euron lainakapasiteetista oli vuoden 2016 lopussa yhteensä 127 miljardia euroa sidottuna Espanjan, Kyproksen ja Kreikan ohjelmiin. Kyproksen ja Espanjan ohjelmat ovat päättyneet, ja Espanja on maksanut takaisin 6,6 miljardia euroa sille maksetusta 41,3 miljardin euron rahoitustuesta. Tällä hetkellä ainoastaan Kreikalla on käynnissä oleva rahoitustukiohjelma.

Euroalueen vakautustoimiin liittyvää riskiä hallitaan rahoitustukiohjelman hyväksymisen jälkeen pääasiassa rahoitustuelle asetettavan ehdollisuuden avulla. Rahoitustuen ehtona olevien, talouden ja yhteiskunnan rakenteita koskevien uudistuksien edistymistä seurataan säännöllisillä väliarvioilla. Väliarvioiden tekemisestä vastaavat Euroopan komissio ja EKP. Väliarviointeihin osallistuu myös IMF, jos se on mukana rahoitustuen antamisessa.

Ohjelman päätyttyä ohjelmamaa on niin sanotussa ohjelman jälkeisessä valvonnassa, kunnes se on maksanut takaisin 75 % saamastaan rahoitustuesta. Ohjelman jälkeisen valvonnan puolivuositteisten raporttien yhteydessä arvioidaan myös riskiä sille, että ERVV-, ERVM- ja EVM-lainojen takaisinmaksu laiminlyödään.

EVM:n ja sitä kautta euromaiden riskiä rajaa käytännössä se, että EVM:lla on etuoikeutetun velkojan asema suhteessa muihin velkoihin heti IMF:n jälkeen. Kahdenvälisillä ja ERVV-lainoilla ei ole vastaavaa asemaa. Suomen riskiä pienentää se, että Suomen valtio on saanut Kreikan toisen ohjelman ja Espanjan ohjelman osalta vakuudet, joiden määrät perustuvat ERVV:n ja EVM:n myöntämien lainojen määriin. Yhteensä Suomen valtion saaminen vakuuksien markkina-arvo oli kesäkuussa 2017 noin 1,22 miljardia euroa. On myös huomattava, että vastuusitoumusten laukeamisesta aiheutuva riski muodostuu Suomen osuuksista kriisimaille jo myönnettyistä rahoitustukiohjelmissa eikä suoraan vakaussävelineiden enimmäiskapasiteettiin suhteutetusta osuudesta.

Valtiovarainministeriön katsauksessa esitetään yksinkertaistettuja ja suuntaa-antavia arvioita euroalueen velkakriisinhallintaan liittyvistä riskeistä Suomelle. Raportissa esitetään muun muassa arvio, jonka mukaan Suomen vastuisiin liittyvä mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvo ERVV:n ja EVM:n myöntämästä kriisirahoituksesta olisi maksukyvyttömyysoletuksesta riippuen noin 0,7—1,2 miljardia euroa. Valtiovarainministeriön katsauksessa korostetaan, että arvioon liittyy huomattavaa epävarmuutta. Esimerkiksi oletetut maksukyvyttömyyden todennäköisyydet voivat joko yli- tai aliarvioida riskejä.

Tarkastusvaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota eduskunnan tiedonsaantiin Euroopan rahoitusvakuusjärjestelyistä, ja tästä on myös voimassa eduskunnan kannanotto (EK 8/2013 vp — M 7/2013 vp — TrVM 2/2013 vp). Eduskunnan kannanoton mukaan hallituksen tulee vahvistaa ja selkeyttää tavoitteen asettelua euroalueen tulevaisuudesta ja sen vaihtoehtoista ja niiden sisältämistä riskeistä sekä tavoitteen asettelua koskevan kokonaiskuvan antamista eduskunnalle. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat myös Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta syntyvät riskit ja vastuut.

Valtiovarainministeriö julkaisee puolivuositteittain kattavan selvityksen euroalueen rahoitustukiohjelmissa Suomelle aiheutuvista vastuista. Lisäksi näitä vastuuta käsitellään vuosittain sekä hallituksen vuosikertomuksessa että valtiovarainministeriön katsauksessa. Edelleen valtioneuvosto toimittaa eduskunnalle vuosittain heinäkuussa selvityksen EVM:n vuosikertomuksesta ja tilintar-

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

kastuslautakunnan kertomuksesta sekä ERVV:n tilinpäätöksestä, johdon kertomuksesta ja tilintarkastajan kertomuksesta. Valtioneuvoston selvitys sisältää myös katsauksen euroalueen tilanteesta ja kriisinhallintaan liittyvistä taloudellisista vastuista mukaan lukien Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta syntyvät vastuut.

Akuutti kriisi on ohitse, ja talouskasvu on vahvistumassa EU- ja euromaissa. Myös entisten kriisimaiden tilanne on kohentunut. Epätavanomaisia rahapolitiittisia toimia jatketaan kuitenkin vielä toistaiseksi. Kevyt rahapolitiikka onkin suojannut euroalueen kasvua kansainvälisen epävarmuuden lisääntymisen vaikutuksilta. Myös Suomi on hyötynyt keveästä rahapolitiikasta. Eurojärjestelmän kautta Suomelle tulevista riskeistä vastaa jako-osuuksien mukaisesti Suomen Pankki, joka toimii Euroopan keskuspankkijärjestelmän osana.

Tarkastusvaliokunta on todennut (TrVP 53/2017 vp), että valiokunta pitää tärkeänä, että hallituksen vuosikertomukseen sisällytetty raportointi Suomen vastuusitoumuksista sekä niihin liittyvistä riskeistä on kaikilta osin ajantasaista ja kattavaa. Tarkastusvaliokunta tulee jatkossa vuosittain seuraamaan valtioneuvoston raportointia Suomen vastuusitoumuksista hallituksen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä.

Valiokunta pitää hyvänä, että euromaiden rahoitustukiohjelmiin liittyvistä vastuista sekä niihin liittyvistä riskeistä raportoidaan säännöllisesti. Valiokunta kuitenkin katsoo, että raportoinnin tulisi olla mahdollisimman kattavaa hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä. Nykyisellään eurokriisin hoitoon liittyvistä vastuista raportoidaan monessa eri yhteydessä, mikä hankaloittaa kokonais kuvan muodostamista. Raportointia on riittävästi, mutta se on edelleen hajallaan.

Riskienhallinnan kehittäminen

Valiokunnan saamien asiantuntija-arvioiden mukaan valtion takausten riskienhallinta vastaa hyvää kansainvälistä tasoa. Valtion takauksista raportoidaan avoimesti muiden valtiontalouden vastuiden yhteydessä. Valtion takauksiin liittyviltä riskeiltä on pääosin suojauduttu rahastojen avulla. Riskienhallintaa ja taloudellisten vastuiden seurantaa voidaan kuitenkin asiantuntijoiden arvioiden mukaan edelleen kehittää. Riskienhallinnan haasteena nähdään asiantuntijakuulemisten mukaan vaikeus tunnistaa riskejä sekä soveltuvan mittariston puute.

Vaikka valtion takauskannan kasvu on viime vuosina ollut hyvin voimakasta, sitä ei ole millään tavoin rajoitettu. Suomessa kansalliset finanssipoliittiset säännöt eivät huomioi ehdollisia vastuita, kuten takauksia. Hallitusohjelman menosääntö ja valtiontalouden kehykset ovat olennainen osa Suomen kansallista finanssipolitiikan sääntökehikkoa. Ne eivät sisällä ehdollisten vastuiden kasvua rajoittavia säännöksiä. Ehdollisten vastuiden aiheuttamia kustannuksia ei myöskään täysin huomioida valtion talousarviossa, jolloin se ei rajoita vastuiden kasvattamista.

Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty, että takausjärjestelmien olisi hyvä olla budjettitalouden kannalta yhteneviä muiden tukimuotojen, kuten suorien tukien, verotukien tai lainojen, kanssa. Lisäksi riskien toteutumiseen tulee varautua riittäväillä puskurirahastoilla tai määrärahoilla. Puskurirahastojen ja varattujen määrärahojen koko määrittyy riskinottohalukkuuden mukaan.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

Joissakin maissa on katsottu tarpeelliseksi asettaa riskiperusteisia rajoitteita vastuiden kasvulle. Tästä esimerkkinä voidaan mainita Hollanti. Hollannissa käytössä olevassa valtiontakaustajärjestelmässä sektoriministeriöiden takaukset ovat budjettikehyksen alaisia siten, että takauksesta tehty riskiarvio huomioidaan kehyksessä. Järjestelmän tarkoituksena on tehdä valinta takausten ja muiden politiikka-instrumenttien välillä neutraaliksi.

Suomen valtiolla on myös merkittävää rahoitusomaisuutta. Viime vuosina rahoitusvarallisuuden arvo on kasvanut. Hallituksen vuosikertomuksessa tai valtiovarainministeriön katsauksessa ei kuitenkaan käsitellä valtion nettovarallisuusasemaan kohdistuvaa riskiä. Raportoinnissa olisi hyvä antaa kuva valtion taloudellisen aseman kokonaisriskistä. Esimerkiksi Uudessa-Seelannissa vuonna 1994 voimaan tullut Fiscal Responsibility -laki vaatii riskienhallinnan ohella huolehtimaan valtion nettovarallisuusasemasta. Kattava kokonaistase huomioi valtion omaisuuden. Kokonaistaseen riskiä arvioidaan pankkien ja vakuutusyhtiöiden tapaan VaR (Value at Risk) -menetelmällä. Menetelmä kertoo, kuinka paljon valtion nettovarallisuusasema voi tietyssä ajassa muuttua tietyllä todennäköisyydellä. Näin voidaan arvioida, mikä on siedettävä riskitaso, jotta voidaan esimerkiksi turvata julkisen talouden kestävyys. Omaisuuden ja vastuiden kokonaishallinnalla voidaan siten hallita myös veronmaksajille kertyvää riskiä.

Valiokunta ilmaisi huolensa valtion takaukskannan kasvattamisesta mietinnössään keväällä 2017 (TrVM 3/2017 vp — K 18/2016 vp). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että raportoinnin ja riskienhallinnan kehittämistä huolimatta kokonaisriskin hahmottaminen on edelleen vaikeaa. Tämän vuoksi valiokunta toistaa huolensa takaukskannan kasvusta. Valiokunta katsoo, että julkisen sektorin vastuita ja niihin liittyviä riskejä tulisi seurata kokonaisuutena ja suhteessa muuhun talouteen. Mittareiden kehittäminen on tässä avainasemassa. Lisäksi takausvaltuuksien kasvattamisen myötä myös puskurirahastojen kasvattaminen on tarpeen. Muiden maiden esimerkkejä riskien hallintajärjestelmistä tulisi myös soveltuville osin harkita. Työllisyyden ja talouden kasvun tukeminen on tärkeää, vaikka se tarkoittaisikin valtion vastuiden kasvattamista. Valiokunta toteaa, että riskipäätösten tulee kuitenkin olla tietoisia ja hallittuja. Erityistä huomiota tulee kiinnittää riskien seurantaan ja raportointiin sekä riittävien puskurirahastojen varmistamiseen.

Euroopan talous- ja rahaliiton (EMU) vakaus ja hyvä toiminta ovat Suomelle tärkeitä. Vuonna 2010 alkaneen eurokriisin myötä jäsenmaiden tukemiseksi perustetuista kriisienhallintamekanismeista erityisesti EVM on osoittautunut toimivaksi. Uskottava kehikko sijoittajanvastuun toteuttamiselle valtioiden velkaongelmien hoitamisessa kuitenkin puuttuu. Euroopan komissio on nostanut keskusteluun kunnianhimoisia ajatuksia EMU:n kehittämiseksi ja syventämiseksi. Tässä keskustelussa valiokunnan mielestä tärkeä huomioonotettava näkökulma on mahdollisten uudistusten vaikutus Suomen valtion vastuisiin ja riskienhallintaan.

Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa eduskunnan kannanottoa EK 8/2013 vp — M 7/2013 vp — TrVM 2/2013 vp poistettavaksi ja tilalle seuraavaa uutta kannanottoa. *Valiokunta edellyttää, että hallitus vahvistaa ja selkeyttää tavoitteenasettelua euroalueen tulevaisuudesta sekä selkeyttää kokonaiskuvan antamista eduskunnalle. On tärkeää, että Suomi aktiivisesti muodostaa oman kantansa riskinäkökohdat huomioiden. Suomen valtion vastuusitoumuksista sekä niihin liittyvistä riskeistä tulee raportoida hallituksen vuosikertomuksessa kaikilta osin ajantasaisesti ja kattavasti. Riskienhallinnan mittareita tulee kehittää ja riittävistä puskurirahastoista huolehtia.*

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

Harmaan talouden torjunta

Tarkastusvaliokunta käsittelee vuosittain eri yhteyksissä harmaan talouden torjuntaa ja toimenpiteiden etenemistä. Hallituksen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä valiokunta arvioi myös eduskunnan harmaata taloutta koskevien kannanottojen toteutumista.

Tämän vaalikauden ensimmäisessä budjettilausunnossa (TrVL 3/2015 vp) valiokunta piti vaalikautta koskevaa torjuntaohjelmaa edelleen tarpeellisenä. Tuolloin oli käynnissä edellinen harmaan talouden torjuntaohjelma, eikä hallitus ollut vielä vahvistanut uutta ohjelmaa seuraaville vuosille. Valiokunta piti myös tärkeänä, että kaikkien harmaan talouden torjunnalle tärkeiden viranomaisten (kuten Verohallinto, Tulli, Poliisi ja oikeusviranomaiset) toimintaresurssit on turvattu tämän ohjelman osana. Lausunnossaan valiokunta nosti esille talousrikostorjunnan lisämäärärahan tarpeellisuuden ja kuuli asiasta myös valtiovarainministeriä. Ministeri Stubb kertoi valiokunnalle ja samana päivänä 5.11.2015 eduskunnan täysistunnossa, että poliisille suunnattuun talousrikostorjunnan lisämäärärahaan (6,4 milj. euroa) suunnitellut säästöt perutaan.

Valtioneuvosto teki huhtikuussa 2016 periaatepäätöksen kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016—2020. Tavoitteena on vähentää sekä kansallista että kansainvälistä harmaata taloutta ja talousrikollisuutta Suomessa. Strategiassa kiinnitetään huomiota erityisesti kansainvälisiin raha- ja tavaravirtoihin sekä liikkuvan työvoiman kysymyksiin.

Strategialla pyritään edistämään sellaisia hankkeita, joiden päämääränä on parantaa yritysten mahdollisuuksia terveeseen kilpailuun sekä helpottaa yritysten julkisten velvoitteiden hoitamista. Strategian tavoitteiden toteuttamiseksi hyväksyttiin toimenpideohjelma. Talousrikostorjunnan johtoryhmä seuraa strategian ja toimenpideohjelman etenemistä, arvioi muutostarpeita ja raportoi hankkeiden etenemisestä talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian toteutumista seuraa myös parlamentaarinen työryhmä.

Hallitus teki puoliväliriihessään keväällä 2017 täydentäviä linjauksia harmaan talouden torjunnan tehostamiseksi ja verovälittelyn estämiseksi. Näitä olivat rakennuslupa- ja rakennusluvan käyttöön otettujen veronumerojärjestelmän laajentaminen muille soveltuville toimialoille, tilannekuvatoiminnon perustaminen kuluun vuoden aikana sekä selvitys tyyppihyväksytyjen kassalaitteiden soveltumisesta Suomeen. Tarkastusvaliokunta käsittelee julkisen talouden suunnitelmasta antamassaan lausunnossa (TrVL 1/2017 vp) asiaa ja piti tärkeänä, että harmaan talouden torjuntaa jatketaan riittävän päättäväisesti ja että harmaan talouden torjunta on ymmärretty koko yhteiskuntaan vaikuttavaksi asiaksi. Valiokunnan saamien asiantuntija-arvioiden mukaan suurena haasteena harmaan talouden torjunnassa tulevat olemaan kansainväliseen internetkauppaan liittyvien tavaravirtojen lisääntyminen ja erilaisten maksutapojen, kuten virtuaalivaluutan, vaikutukset. Valiokunta myös korosti lausunnossaan, että harmaan talouden torjuntaan osoitettujen resurssien, mukaan lukien Tullin resursointi, tulee seurata kansainvälisen toimintaympäristön ja digitaalisen kaupankäynnin käytäntöjen muutosta.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

Tässä mietinnössä valiokunta nostaa esille niin tärkeimpiä onnistumisia harmaan talouden torjunnassa kuin niitä keskeisiä asioita, joiden eteenpäin vieminen on valiokunnan mukaan ensiarvoisen tärkeää harmaan talouden torjumiseksi ja kansainvälisen veronkierron ehkäisemiseksi.

Tiedonsaantiin ja tietojenvaihtoon liittyvät kysymykset

Valiokunta pitää tärkeänä viranomaisten toimivaltuuksia, viranomaisten välistä tietojen vaihtoa ja yleisemminkin tietojensaantia koskevia kysymyksiä. Asiasta on voimassa eduskunnan kaksi kannanottoa (EK 42/2010 vp, kohta 7 ja EK 26/2015 vp, kohta 2). Hallitus on vastannut vuosikertomuksessaan, että kysymykset sisältyvät toimenpideohjelman kärkihankkeeseen ja että harmaan talouden ja talousrikosten torjuntatoimenpiteiden tehokkuuden ensisijainen edellytys on pystyä perustehtäviään hoitaessaan tunnistamaan asiakkaistaan harmaan talouden toimijat. Tunnistusta ja valvontaa helpottavat ja tehostavat erityisesti yritystoimintaa koskevien tietojen hyvä saatavuus sekä sähköiset palvelut viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa.

Velvoitteidenhoitoselvityksen tietosisällön perusteella viranomaisilla on parempi mahdollisuus muodostaa kokonaiskuva asiakkaastaan, kun käytössä ovat omaa tietopohjaa laajemmat tiedot. Selvitys sisältää tietoja mm. veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin ja Tullin perimiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamisesta. Velvoitteidenhoitoselvitysten pyyntömäärät ovat olleet viime vuosina kasvusuunnassa. Toissa vuonna vastattiin alle 200 000 tietopyyntöön ja tänä vuonna pyyntöjä arvioidaan olevan noin 300 000. Palvelun käyttöä on lisännyt automatisointi sekä palvelun laajentuminen uusiin käyttötarkoituksiin.

Asiantuntijakuulemissa tuotiinkin esille, että asiassa on tehty useita lainsäädäntömuutoksia vuosien 2016 ja 2017 aikana. Velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalaa on laajennettu koskemaan kulluttajaluottojen sekä eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnin valvontaa ja työsuojeluhallinnon tehtävissä tilaajavastuulain, ulkomaalaisvalvonnan ja työsuhteen vähimmäisehtojen valvontaa. Myös julkisissa hankinnoissa, palkkaturvan tehtävissä ja liikennelupaviranomaisen lupa- ja valvontatehtävissä voidaan nyt ao. selvityksiä käyttää. Edelleen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevassa lakipaketissa laajennettiin velvoitteidenhoitoselvitysten käyttömahdollisuuksia.

Tämän lisäksi on vireillä esitys, jossa korruptionrikoksia koskien mahdollistetaan Verohallinnolle oikeus omasta aloitteestaan antaa verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen esitutkintaviranomaiselle. Vireillä on myös erinäistä yritysten rekisteröinnin edellytyksiin liittyvää lainsäädännön valmistelua (matkapalveluita tarjoavat yritykset ja sosiaali- ja terveystietopalvelun toimialalla toimivat yritykset). Rekisteröinnin edellytykseksi kaavaillaan julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamista. Parhaillaan on myös menossa selvitys Finanssivalvonnan ja Elintarviketurvallisuusviraston tietojenvaihtosäännöksiä kehittämiseksi.

Lisäksi viranomaistiedon saatavuuden lisäämiseksi on käynnissä viranomaistietopalvelurajapintahanke (VTPR), jolla tavoitellaan julkishallinnon yritystietovarantojen tietojen saattamista joustavasti velvoitteidenhoitoselvitykseen oikeutettujen viranomaisten käyttöön. Rajapinnan hyödyntämisen ovat aloittaneet Ulosottohallinto, Verohallinto, Tekes, Konkurssiasiamiehen toimisto, Liikennelupaviranomainen (Ely), Työttömyysvakuutusrahasto, Eläketurvakeskus sekä julkisia hankintoja tekevät. Työ- ja elinkeinoministeriön, Rahanpesun selvittelykeskuksen, Tullin,

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

Työsuojeluhallinnon sekä Valviran rajapintaliittymät on suunnitelmassa toteuttaa vuoden 2017 aikana.

Valiokunta toteaa, että toimivaltuuksissa, viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa ja viranomaistiedon saatavuuden osalta on tapahtunut edistystä ja että se luo edellytykset tehokkaammalle harmaan talouden torjunnalle. Sillä on myös ennaltaehkäisevää vaikutusta. Valiokunta painottaa viranomaistyön lisäksi yrittäjien ja asiakkaiden roolia harmaan talouden havainnoinnissa ja katsoo, että verkossa helposti löydettävässä oleva julkinen tieto mm. yrityksen julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamisesta edesauttaisi harmaan talouden torjuntaa ja turvaisi tervettä kilpailua.

Kansallista tulorekisteriä koskevaa hallituksen esitystä (HE 134/2017 vp) käsitellään parhaillaan eduskunnassa. Tulorekisterin toteuttaminen kuuluu hallituksen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan hankkeisiin. Uudistuksen myötä siirrytään järjestelmään, jossa työnantajat ilmoittavat tiedot keskitetysti yhteen kertaan ja yhdellä ilmoituksella tulorekisteriin, josta tietoja välitetään kaikkien tulorekisterin tietoja käyttävien tahojen tarpeisiin. Laki on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2018 alusta. Tulorekisterin piiriin kuuluisi noin 2,8 miljoonaa palkansaajaa. Tietosisältö laajenisi ja rekisteröityjen tulonsaajien määrä kasvaisi vuodesta 2020 alkaen, kun etuustulot tulisivat tulorekisterin piiriin.

Tavoitteena on tarjota viranomaisille ja julkista tehtävää hoitaville reaaliaikainen pääsy tulonsaajia koskeviin kattaviin palkka- ja etuustuloja koskeviin tietoihin sekä muihin työ- ja palvelussuhdetta koskeviin tietoihin keskitetystä tietovarannosta. Reaaliaikaisuudella tavoitellaan myös harmaan talouden torjuntaedellytysten paranemista. Valiokunnan käsitys on, että tulorekisterin käyttöönotto tulee antamaan lisämahdollisuuksia harmaan talouden torjuntaan.

Resurssikysymykset

Tullin toimintaedellytykset

Tullin talousrikistorjunnan vaativuutta ovat tällä vuosikymmenellä lisänneet talousrikollisuuden uudet ilmiöt, kuten erityisesti sähköiseen kaupankäyntiin ja sisäkaupan liikenteeseen liittyvä kansainvälinen talousrikollisuus. Internetiä hyödynnetään yhä enemmän korkeasti verotettujen tuotteiden markkinointiin ja kauppaamiseen kuluttajille, ja samalla kierretään kyseisten tuotteiden verosäännöksiä sekä luodaan säännösten vastaisesti toimiville toimijoille perusteetonta kilpailuetua.

Valiokunta on huolestunut Tullin kyvystä hankkia tarvittavaa modernia valvontatekniikkaa ja uudistaa toimintaansa sekä osaamistaan uusien ilmiöiden torjumiseksi perinteisen torjunnan lisäksi. Vuoden 2018 budjettiesityksessä Tullin resurssipuutetta ehdotetaan helpotettavaksi siten, että henkilöstömäärän 10 vuotta jatkunut vähentyminen saataisiin pysäytettyä vuosikymmenen loppuun mennessä. Ehdotettu määrärahataso ei Tullin mukaan kuitenkaan mahdollista tarvittavia hankintoja.

Tämä puolestaan vaikuttaa välittömästi valtiolle kannettavan verotulon määrään. Koska harmaan talouden torjunta on koko tullitoiminnan kattavaa ja kaikki toimintasektorit poikkileikkaavaa, on

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

Tullille osoitettavilla määrärahoilla suora vaikutus Tullin toimintakykyyn harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa sekä verovajeen tilkitsemisessä.

Tulli on ainoa viranomainen, joka valvoo ulkomaankauppaan liittyvää tavaravirtaa ja rajat ylittävien matkustajien matkatavaroita. Tullin rooli sisäisessä turvallisuudessa liittyy ensisijaisesti tavaravirran valvontaan ja sitä kautta tulevien uhkien torjuntaan. Näiden tehtävien toteuttamisen osalta keskeistä on, että Tulli on läsnä kaikilla Suomen rajoilla. Schengen-alueen sisärajoilla Tulli on usein käytännössä ainoa viranomainen, jonka rajanylittäjä kohtaa.

Valiokunta toteaa, että tasapuoliset kilpailuedut, verovalvonnan toteuttaminen, verotuottojen tehokas kerääminen ja myös sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen vaativat nykymaailmassa erityisosaamista ja kansainvälistä yhteistyötä. Tarvittava erityisosaaminen vaatii henkilöstön lisäkoulutusta mm. sähköisin keinoin tapahtuvaan valvontaan ja sähköisen materiaalin haltuunottoon sen tarkastamiseksi. Miljoonan euron lisärahoitus takaisi noin 20 henkilön lisärekrytoinnin ja mahdollistaisi pidemmällä aikavälillä uudenlaisen toiminnan edellyttämät rakenteelliset uudistukset. Valiokunta pitää lisärahoitusta perusteltuna.

Talousrikostorjunnan nykytila

Avointen talousrikosasioiden lukumäärä on noussut, ja samanaikaisesti on panostettu yli 24 kk vanhojen juttujen tutkintaan. Priorisoinnilla on ollut vaikutusta reaaliaikaisten juttujen aloittamisajankohtien siirtymiseen, joka puolestaan johtaa takaisinsaadun rikoshyödyn pienempään määrään. Tilastojen mukaan haltuun saadun rikoshyödyn osalta tilanne on kolmen viime vuoden aikana (2014—2016) ollut laskeva. Huippuvuonna 2014 kirjattiin takaisin saaduksi omaisuutta 47,7 miljoonan euron edestä, vuonna 2015 luku oli 29,4 milj. euroa, vuonna 2016 14,8 milj. euroa ja kuluvan vuoden ensimmäisen puolen vuoden toteuma on 6,2 milj. euroa. Poliisin mukaan ollaan tilanteessa, jossa on jouduttu päättämään, onko etusijalla takaisinsaatavan rikoshyödyn määrän maksimointi vai mahdollisimman suuri määrä päätettyjä juttuja.

Rikoshyödyn takaisinsaanti vaihtelee muun muassa tutkinnassa olevien juttujen vuoksi varsin paljon. Rikosilmoitusajankohdalla ja tutkinnan aloittamisajankohdalla on merkittävä vaikutus haltuun saatavaan rikoshyötyyn. Talousrikosyksiköissä on viime aikoina havaittu, että omaisuutta piilotetaan entistä enemmän esimerkiksi ulkomaille ja muun muassa virtuaalivaluuttoihin. Tällöin rikoshyödyn jäljitys ja takaisinsaanti on hankalampaa. Kansainvälisten kytkösten korostuminen talousrikoksissa tuo mukanaan uudenlaisia haasteita.

Erittäin laajat ja pitkäkestoiset, pääasiassa pääkaupunkiseudulla tutkitut talousrikoskokonaisuuDET sitovat merkittävästi kyseisen yksikön resursseja ja vaikuttavat näin muiden juttujen tutkinnan aloitusajankohtiin ja tutkinta-aikoihin. Pitkäkestoisten juttujen tutkinta vaikuttaa avointen talousrikosjuttujen sekä yli 24 kk vanhojen juttujen määriin. Vanhojen juttujen osalta tutkinnan alkaessa ei rikoshyötyä useinkaan saada enää, koska se on ehditty kätkeä tai hävittää. Pääkaupunkiseudun yksiköiden työtilanteen onnistumisilla ja epäonnistumisilla on vaikutusta koko maan tulokseen.

Talousrikosyksiköiden tutkittavaksi on siirtynyt viime vuosina työrikoksia, kuten kiskonnantapaiset työsyryjännät, ihmiskaupparikokset sekä elintarvikepetokset, korruption liittyvät rikokset

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

ja yritystoimintaan liittyvät petosrikokset. Verohallinnon poliisille ilmoittamien verorikosten määrät ovat lähteneet nousemaan. Vuonna 2010 Verohallinto oli tilastoinut poliisille ilmoitetuksi 424 ilmoitusta. Vuonna 2012 juttuja oli 502, vuonna 2015 määrä oli 602, vuonna 2016 puolestaan 817, ja tänä vuonna 21.9.2017 mennessä ilmoituksia oli tehty 697 kappaletta.

Toimenpideohjelmaan sisältyvän hankkeen kautta tehdään paraikaa selvitystä verorikosten kevennetyn tutkintamallin luomiseksi. Selvitystä tehdään yhteistyössä poliisin, syyttäjien ja Verohallinnon edustajien kanssa. Tarkoituksena on nopeuttaa esitutkintaa olennaisesti laatua unohtamatta.

Turvapaikanhakijoiden määrän voimakas kasvu vuonna 2015 johti siihen, että turvapaikkahakijoihin liittyvät työtehtävät vähensivät talousrikostutkinnan resursseja vuosina 2015 ja 2016, ja tämä osittain näkyy talousrikostutkinnan tuloksista. Poliisihallituksen vuonna 2016 tekemän päätöksen mukaan talousrikoksiin osoitettuja resursseja tulee käyttää vain talousrikosluokiteltujen juttujen tutkintaan.

Talousrikostorjuntaan on osoitettu kahtena viime vuotena lisärahoitusta täydentävällä talousarvioilla. Vuonna 2016 poliisille myönnettiin 3,2 milj. euroa harmaan talouden torjuntaan, ja poliisi itse sitoutui kohdistamaan samaan tarkoitukseen 3,2 milj. euroa. Samoin toimittiin vuonna 2017. Näin rahoituksen taso pysyi aiempien vuosien tasolla (6,4 milj. euroa). Vuosien 2017–2020 kehyksistä päätettäessä keväällä 2016 poliisille myönnettiin tasokorotus 5 milj. euroa vuodelle 2017 ja 10,0 milj. euroa vuodesta 2018 eteenpäin. Tässä yhteydessä todettiin, että tätä rahoitusta tulisi suunnata nimenomaan harmaan talouden torjuntaan automaattisen liikenteenvalvonnan lisäksi.

Vuoden 2018 talousarvioesityksessä todetaan talousrikostorjunnassa pyrittävän reaaliaikaiseen rikostutkintaan, avoinna olevien juttujen määrän vähentämiseen, tutkinta-aikojen lyhentämiseen ja takaisin saadun rikoshyödyn määrän kasvuun entistä tiiviimmällä poliisi-syyttäjiesitutkintayhteistyöllä. Valiokunnan mielestä on hyvä, että tavoitteisiin pyritään myös toimintatapoja uudistamalla ja viranomaisyhteistyöllä. Mikäli talousrikostutkinta ei saa lisärahoitusta vuodelle 2018, on tavoitteiden saavuttaminen valiokunnan mielestä kuitenkin epärealistista ja myös muiden harmaan talouden torjuntaa tekevien toiminta vaikeutuu.

Torjunnan vaikuttavuus

Asiantuntijakuulemisen mukaan vaikuttavuudeltaan merkittävimpiä toimenpideohjelman hankkeista tulevat olemaan yhteisen tilannekuvan aikaansaaminen, viranomaisten välinen tietojenvaihto, yleisöjulkisuuden lisääminen ja tyyppihyväksytyt kassajärjestelmät (mikäli niiden arvioidaan soveltuvan). Eduskunta edellytti vuonna 2014, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja varmistaa, että harmaan talouden torjunta perustuu jatkossa viranomaisten yhteiseen tilannekuvaan ja kokonaisuuteen, jota johdetaan hallituksen toimesta. Toimenpideohjelman mukaan tilannekuva mahdollistaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöiden tunnistamisen ja niiden vaikutusten arvioimisen. Toistaiseksi niistä ei ole pystytty tuottamaan kattavaa kokonaiskuvaa, harmaata taloutta koskeva tieto on ollut ministeriöittäin sektoroitunutta ja luonteeltaan pääosin analysoimattomaa tilastotietoa. Tilannekuvan puuttuminen on johtanut myös siihen, että eduskunnan on ollut vaikeaa muodostaa kokonaiskuvaa harmaasta taloudesta, torjunnasta ja torjunnan vaikuttavuudesta.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

Tilannekuvatoiminnon valmiusasteen arvioidaan olevan noin 60 %, ja toiminto otetaan vaiheittain käyttöön vuoden 2017 aikana. Tilannekuvaa ylläpidetään kaikkien keskeisten harmaan talouden torjuntaa tekevien viranomaisten yhteistyöllä, ja koordinaattorina toimii Harmaan talouden selvitysyksikkö. Nettiportaali avautuu vuoden 2018 alkupuolella. Käyttäjiksi kaavaillaan viranomaisten lisäksi kansalaisia, poliittisia päättäjiä ja tieteen tekijöitä. Tarjolla oleva tieto parantaa yhteiskunnan mahdollisuuksia reagoida ripeästi harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöihin ja haittoihin. Arviot harmaan talouden laajuudesta ja määrästä perustuvat sekä kansallisiin että kansainvälisiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Lisäksi tilannekuvassa seurataan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan vaikuttavuutta tilastotiedon perusteella sekä yrityksiin kohdistettujen tarkastusten ja niihin liittyvien seuraamusten valossa.

Rakentamisen toimialalle on kohdistettu viime vuosina useampia harmaan talouden torjuntaa tehostavia lainsäädäntömuutoksia: käännetty arvonlisävero, veronumeroiden käyttöönotto ja laajennettu ilmoitusvelvollisuus. Rakennusalan lainsäädäntömuutokset ovat lisänneet verotuottoa ja yritysten omaa ilmoittamista verotusta varten. Harmaan talouden selvitysyksikkö on selvittänyt vuonna 2014 voimaan tulleen rakentamisen urakka- ja työntekijätietojen tiedonantovelvollisuutta koskevan lainsäädännön vaikutuksia rakentamisen toimialalla.

Valiokunta toteaa, että toteutetut lainsäädäntömuutokset näyttävät selvityksen perusteella onnistuneen. Yritykset ilmoittavat nyt työntekijöiden palkat kattavammin, ja palkkasummat ovat kasvaneet. Ulkomaalaisten työntekijöiden määrä on kasvanut, ja heidän palkkansa ovat tulleet myös aikaisempaa paremmin verotuksen piiriin. Mielenkiintoista on, että ulkomaalaisten työntekijöiden palkkasumma kasvoi vuosina 2013—2015 nopeammin kuin ulkomaalaisten työntekijöiden määrä. Lisäksi ulkomaalaisten työntekijöiden palkkasumma on kasvanut suhteessa enemmän kuin suomalaisten työntekijöiden palkkasumma ja myös keski- ja mediaanipalkat ovat heillä nousseet. Verohallinto arvioi kaikkien toteutettujen rakennusalan uudistusten (käännetty arvonlisäverovelvollisuus, veronumerorekisteri sekä urakka- ja työntekijäilmoittaminen) kasvattaneen rakennustoimialan palkkasummaa yhteensä noin 300 milj. euroa ja verotuottoa noin 100 milj. euroa vuonna 2015. Veronumerorekisterillä on tilastojen mukaan ollut vaikutusta rakennusalan palkkasumman kasvuun jo ennen laajennettua ilmoitusvelvollisuutta.

Valiokunta pitää hyvänä, että harmaan talouden torjunnan vaikuttavuutta pyritään jatkossa tehostamaan mm. tilannekuvatoiminnon avulla. On myös tärkeää tietää, millaisia vaikutuksia jo tehdyillä uudistuksilla on ollut (mukaan lukien vaikutus verotuottoihin). Valiokunnan mielestä on hyvä jatkaa selvitystyötä, soveltuisiko veronumeron käyttö laajemminkin sellaisilla aloilla, joilla on paljon ulkomaista työvoimaa, kuten esimerkiksi matkailu- ja ravintoala, kiinteistönhuolto, kuljetusala ja telakkateollisuus.

Kansainvälisen veronkierron ehkäiseminen

Verokeidasvilppi aiheuttaa Suomelle veromenetyksiä, joiden suuruudesta ei ole saatavissa luotettavaa arviota. Suomi on läntisen EU:n alhaisempien yritysveroprosentin maiden joukossa. Suomen edun vastaista on, jos muut maat tarjoavat yritysکوhtaisia ja salaisia etuja, jonka lopputuloksena veroprosentti jää erittäin alhaiseksi tai jopa nollassa. Näiden maiden joukko on viime vuosina pienentynyt, mutta niitä ovat edelleen mm. Alankomaat, Belgia, Irlanti, Luxemburg ja eräät saarivaltiot.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

OECD:n veronvälttelyn vastainen työ (BEPS-hanke) on tuottanut tuloksena mm. viime kesänä hyväksytyn EU:n veronkiertodirektiivin, joka torjuu monikansallisten yritysten aggressiivista verosuunnittelua tiivistämällä veropohjia, sekä automaattista tietojen vaihtoa koskevan ns. CRS-sopimuksen. Tänä syksynä käynnistyneeseen veroviranomaisten väliseen tilitietojenvaihtoon on sitoutunut jo 101 maata. Joukossa ovat lähes kaikki finanssikeskukset ja aiemmat verokeitaat. Merkittävin ulkopuolinen maa on Yhdysvallat, joka itse puolestaan perii 30 %:n lähdeveron suorituksilta, jotka maksetaan Yhdysvaltojen tiedonsaannin ulkopuolella oleviin rahoituslaitoksiin.

Verohallinto on toteuttanut viime vuosina monia toimia kansainvälisen veronkierron ehkäisemiseksi, ja toimet perustuvat riskilähtöisen toiminnan suunnitteluun. Verohallinnon mukaan tulevaisuudessa on tärkeää pystyä ennakkoimaan sekä keskittymään reaaliaikaiseen ja suuria tietomasoja hyödyntävään toimintaan. Verohallinto on myös usean vuoden ajan tutkinut kansainvälisten konsernien omistus- ja rahoitusjärjestelyjä. On selvitetty mm. kysymystä, onko velan korko verotuksessa vähennyskelpoinen elinkeinotulon verottamisesta annetun lain mukaan vai onko kyseessä muulle kuin sivuliikkeelle kuuluva korko taikka pidetäänkö järjestelyjä kokonaisuutena arvioiden veron kiertämisenä.

Verohallinto on puuttunut tähän mennessä noin kolmeenkymmeneen järjestelyyn, ja useiden tapausten selvittely on vielä kesken. Jo tutkituilla järjestelyillä vältettyjen verojen yhteismäärä on ollut useita satoja miljoonia. Suuressa osassa tapausten selvittely on edelleen kesken eri oikeusasteissa tai verotuksen oikaisulautakunnassa.

Konserniverokeskuksessa on otettu käyttöön vuodesta 2016 alkaen syvennetyn asiakasyhteistyön toimintatapa, jolla pyritään mahdollisimman tehokkaaseen ja tulokselliseen veroasioiden hoitamiseen reaaliaikaisesti siten, että verotuksen ennustettavuus ja oikeusvarmuus toteutuvat. Asiakaskonserni voi kertoa verostrategiansa ja tavoitteensa verotuksen suhteen, ja vastaavasti Konserniverokeskus sitoutuu olemaan avoin ja keskustelemaan asiakaskonsernien kanssa ratkaisuista niiden esiin nostamissa tulkintakysymyksissä. Tällä toiminnalla on Verohallinnon mukaan mahdollisuus havaita kansainväliseen veron kiertämiseen liittyviä ongelmia ja toisaalta ennaltaehkäistä tällaisten rakenteiden syntymistä.

Konserniverokeskuksessa on käytössä myös ennakkollisen keskustelun menettely, jossa yhtiöille tarjotaan mahdollisuus tulla omasta aloitteestaan keskustelemaan erilaisista verotusasioistaan. Konserniverokeskus voi myös itse tehdä aloitteen ennakkollisesta keskustelusta. Keskustelussa voidaan selvittää mm., mitä ohjausta yhtiö tarvitsee toimiakseen asiassaan oikein ja verolakien mukaan. Yhtiöille voidaan antaa tietoa eri vaihtoehtojen mahdollisista veroseuraamuksista.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi toimii jatkossakin aktiivisesti EU:ssa vääristävän verokilpailun suitsimiseksi. On myös tärkeää varmistaa, että kansalliset toimijat pystyvät hyödyntämään saavutettuja tuloksia, kuten automaattisen tietojenvaihdon tuomaa mahdollisuutta verovalvonnassa. Valtavien tietomassojen hyödyntämiseen tarvitaan riittävät tietojärjestelmät ja uudenlaista osaamista. Talousrikollisuus on muuttunut yhä enemmän sähköiseksi.

Verottaja on jälkiverottanut yhtiöitä (esim. Fortum ja Nokian renkaat) siirtohinnoitteluun liittyvästä veronkierrasta, ja asiassa on haettu ratkaisuja oikeusteitse. Näissä molemmissa tapauksissa oli kyse noin 100 milj. euron veroseuraamuksista. Fortumin osalta asiankäsittely on päättynyt ja

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

jälkiverotuspäätös on kumottu. Asiantuntijakuulemisessa suurimman osan tapauksista todettiin päättyneen verottajan ehdottamalla tavalla.

Valiokunta korostaa verotuksen ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta. Näiden tavoitteiden toteutumista edistetään mm. selkeillä säännöksillä, jolloin tulkinnallisuus vähenee. Tämä on sekä yhteiskunnan että yritysten etu. Suomessa valmistellaan parhaillaan veronkiertodirektiivin toimeenpanoa kansallisessa lainsäädännössä. Valiokunta katsoo harkinnanarvoisia uudistamistarpeita olevan korkovähennysoikeudessa ja sen rajoittamisessa sekä siirtohinnoittelusäännöksessä.

Valiokunta näkee hyvänä verohallinnon aloittaman toimintatavan, jossa ollaan yhteydessä yrityksiin keskusteluyhteyden aikaansaamiseksi suunnitteilla olevista tai jo toteutuneista järjestelyistä sekä tarjotaan asiantuntija-apua verotuksellisesta näkökulmasta.

Alkoholilain uudistaminen ja harmaan talouden torjunta

Eduskunnassa on käsitellyssä alkoholilainsäädäntöä koskeva hallituksen esitys (HE 100/2017 vp). Harmaan talouden selvitysyksikön mukaan esitetty anniskeluluvan edellytyksiä koskeva muutos voi heikentää anniskelulupaviranomaisen mahdollisuuksia torjua harmaata taloutta ja talousrikollisuutta harmaan talouden torjunnan kannalta keskeisellä majoitus- ja ravitsemistoimialalla. Ehdotetut muutokset vaikuttavat myös tietojenvaihtoon ja tietojen hyödyntämiseen harmaan talouden torjunnassa. Mikäli näin on, on se tarkastusvaliokunnan mielestä huolestuttava kehityssuunta ja asiaa olisi eduskuntakäsittelyssä syytä vielä tarkastella.

HE:n mukaan anniskeluluvan edellytyksenä olisi jatkossa mm., että "hakija ei ole konkurssissa ja se kykenee varallisuutensa puolesta huolehtimaan toiminnasta ja lakisääteisten velvollisuuksiensa täyttämisestä". Toimiluvan edellytykset kohdistuvat yrityksen taloudelliseen tilaan ja maksukykyyn. Velvoitteiden hoitaminen on laajempi käsite. Selvitysyksikkö ehdottaa, että anniskeluluvan edellytyksenä on, että hakija huolehtii veroihin, lakisääteisiin eläke-, työttömyys- ja tapaturmamaksuihin sekä tullin perimiin maksuihin liittyvien velvollisuuksiensa hoitamisesta.

Anniskeluluvan peruuttamisen ehdotetaan muodostavan esteen uuden luvan saamiseksi kahdeksi vuodeksi. Selvitysyksikön mukaan kahden vuoden määräaika johtaa tilanteeseen, jossa lupaperuutuksen merkitys häviää hallinto-oikeuksien pitkäkestoiseen valitusmenettelyyn ja täytäntöönpanon keskeytyksiin. Määräaika voi lisäksi estää anniskelulupaperuutuksen tosiasiallisen vaikutuksen poistaa elinkeinosta velvoitteitaan laiminlyövät toimijat. Selvitysyksikkö ehdottaa ajan pidentämistä viiteen vuoteen.

Valtionyhtiöiden ylimmän johdon palkitseminen

Tarkastusvaliokunta on selvittänyt jo aiemmin valtionyhtiöiden ylimmän johdon palkitsemista vuodelta 2011. Tuolloin sovellettiin talouspoliittisen ministerivaliokunnan 8.9.2009 kannanotosa antamaa ohjetta yritysjohtoon palkitsemisesta ja eläke-etuuksista. Tekemänsä selvityksen johdosta tarkastusvaliokunta laati mietinnön. Valiokunnan työn pohjalta eduskunta hyväksyi kannanoton (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.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

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." Tämän mietinnön yhteydessä valiokunta selvittää, miten kannanotto on toteutunut.

Tarkastusvaliokunnan saaman asiantuntijaselvityksen mukaan valtio-omisteisten yhtiöiden toimitusjohtajien palkat ovat kehittyneet maltillisesti vuosina 2013—2016. Erityisen hyvin maltillisuus on toteutunut valtion sataprosenttisesti omistamissa yhtiöissä. Suhteutettaessa toimitusjohtajien palkkojen kehitys vuosina 2013—2016 tapahtuneeseen yleiseen keskiansiokehitykseen voidaan todeta, etteivät ne juurikaan poikkea toisistaan. Puolet toimitusjohtajista on vaihtunut aikavälillä 2013—2016. Toimitusjohtajan vaihdostilanne on merkittävä epäjatkuvuuskohta yhtiön toiminnassa, ja tällaisessa tilanteessa painetta toimitusjohtajan palkan tarkistamiseen ylöspäin on asiantuntijakuulemisen mukaan normaalia enemmän. Kaupallisissa, listaamattomissa yhtiöissä on tapahtunut kolmetoista toimitusjohtajavaihdosta. Uusista toimitusjohtajista kymmenellä kiinteä palkka on sama tai pienempi kuin edeltäjällä. Parissa tapauksessa keskimääräinen vuosikorotus on ollut noin 2—4,5 %. Erityistehtäväyhtiöissä on ollut muutama kiinteän palkan korotus, lähinnä työ- ja elinkeinoministeriön omistajaohjaamissa yhtiöissä. Muutamissa erityistehtäväyhtiöissä toimitusjohtajan palkka on laskenut, vaihtanut toimitusjohtajavaihdosta ole tapahtunut. Kuudessa pörssiyhtiössä on toimitusjohtajan kiinteä palkka noussut: korotus on vaihdellut välillä 3,6—13,9 %.

Vuosien 2013—2016 aikana omistajaohjauksesta on vastannut viisi ministeriä. Omistajan viesti yhtiöihin päin on ollut koko ajan maltillisuuden korostaminen, ja se on kuullun asiantuntijan mukaan toteutunut erityisen hyvin niissä yhtiöissä, joissa yhtiön hallituksessa on ollut virkamiesjäsen.

Palkitsemisohjeissa edellytetään, että yhtiökokouksissa yhtiöiden hallitukset kuvaavat yhtiökohtaisen palkitsemispolitiikan ja perustelevat toimitusjohtajan toteutuneen tulospalkitsemisen sekä yhtenä kokonaisuutena johtoryhmän toteutuneen tulospalkitsemisen. Saadun asiantuntijaselvityksen mukaan kaikki valtio-omisteiset yhtiöt ovat menettelleet tämän vaatimuksen mukaisesti kevään 2017 yhtiökokouksista alkaen. Tarkastusvaliokunta pitää myönteisenä tätä avoimuuden lisäämistä palkitsemisehtojen ja toteutuneen palkitsemisen suhteen.

Tarkastusvaliokunta katsoo saadun selvityksen perusteella, että kannanotto (EK 20/2013 vp — M 8/2013 vp — TrVM 7/2013 vp) voidaan poistaa.

Finnairin toimitusjohtajan lisäeläke

Valtioneuvosto on tehnyt 13.5.2016 valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen, jonka liitteessä 2 linjataan valtioneuvoston käsitys valtio-omisteisissa yhtiöissä noudatettaviksi tarkoitetuista palkitsemisperiaateista. Palkitsemisperiaateissa käsitellään yhtenä palkitsemisasiana lisäeläkkeitä, joista todetaan: "Valtion kanta omistajana on, että lisäeläkkeitä ei käytetä palkitsemiseen. Jos yhtiössä on muita omistajia, lisäeläkkeestä päättää yhtiön hallitus." Periaate on kirjoitettu niin, että se on johtanut jossain määrin päätöksen sitovuuden erilaiseen tulkintaan. Omistajaohjausosastolla ja yhtiöiden hallituksissa asia on ymmärretty niin, että

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

yhtiöiden lisäeläkkeiden käyttö on mahdollista, kun yhtiössä on valtion ohella muitakin osakkeenomistajia ja päätöksen tekee yhtiön hallitus.

Edellä mainittu lisäeläkkeitä koskeva palkitsemisohje on ollut täsmälleen sama vuodesta 2012 lähtien. Vuoden 2016 palkitsemisohjeessa uutena asiana tuli selvät ohjeet siitä, että ainoastaan maksuperusteiset lisäeläkkeet ovat mahdollisia. Ohjeen mukaan: "Mahdollisen TyEL-tason ylitävän lisäeläkemaksun on oltava maksuperusteinen. Eläke-etuuksien on perustuttava kiinteään kuukausipalkkaan." Linjausta on tulkittu yhtiöissä niin, että lisäeläkkeiden käyttö johdon palkitsemisessa on ollut hyväksyttävää laajasti omistetuissa yhtiöissä, joissa valtio on yhtenä osakkeenomistajana. Viime vuosina lisäeläkkeitä ovat käyttäneet johtonsa palkitsemiseen Fortum Oyj ja Vapo Oy sekä Finnair Oyj.

Finnairin hallitus teki päätöksen yhtiön toimitusjohtajan lisäeläkkeestä 21.6.2016 eli sen jälkeen, kun valtioneuvoston periaatepäätös palkitsemisohjeineen oli tehty 13.5.2016. Yhtiö ei informoinut omistajaohjausosastoa eikä muitakaan sidosryhmiä varsinaisesta päätöksestään. Yhtiön palkitsemis- ja nimitysvaliokunnan puheenjohtaja oli tavannut maaliskuussa 2016 omistajaohjausosaston osastopäällikön kertoakseen pääomistajan edustajalle yhtiön hallituksen tarpeesta tarkistaa toimitusjohtajan kokonaispalkkausta. Tuolloin yhtiön hallituksen ensisijainen vaihtoehto oli ollut lisäeläkkeen käyttöönotto. Omistajaohjausosasto päätyi siihen, että omistajaohjauksesta vastaavan ministerin informointikynnys ei asiassa ylittynyt.

Finnair julkaisi palkitsemispäätöksensä internetsivustollaan 9.8.2016. Kevään 2017 yhtiökokouksessa Finnair esitti valtion omistajapolitiikan periaatepäätöksen vaatimuksen mukaisen palkitsemisraportin, joka sisälsi yhtiön palkitsemispolitiikan, muuttuvan palkitsemisen perusteet sekä lisäeläkkeen. Kyseessä oli tiedoksianto yhtiökokoukselle, ei päätösasia. Myöskään lisäeläkkeitä johtonsa palkitsemiseen käyttäneet Fortum Oyj ja Vapo Oy eivät erikseen informoineet valtio-omistajaa suunnitelmistaan tai päätöksistään. Yhtiöiden hallitukset ovat noudattaneet periaatepäätöksen linjausta, jonka mukaan lisäeläkkeistä päättää yhtiön hallitus.

Tarkastusvaliokunta katsoo, että vastuuministeriä olisi tullut informoida lisäeläkepäätöksistä etukäteen, koska kysymys oli periaatteellisesti tärkeästä asiasta, jossa aiottiin toimia palkitsemisohjeen lisäeläkkeitä koskevan pääperiaatteen vastaisesti. Vaikkakin lisäeläkepäätökset on tehty voimassaolevia säännöksiä noudattaen, valiokunta katsoo, että jatkossa valtion tulisi omistajana toimia sen puolesta, etteivät lisäeläkkeet ole yhtiön johdon palkitsemistapa valtio-omisteisissa yhtiöissä. Valtion on perusteltua noudattaa henkilöstönsä osalta yhdenvertaista palkkauspolitiikkaa. Valiokunnan käsityksen mukaan palkitsemisen tulisi tapahtua työsuhteen voimassa ollessa eikä eläke-etuja käyttämällä.

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 parantuneet. Kaikkien mietintöön sisältyneiden kannanottokohtien toteuttamiseksi on toteutettu useita eri kehittämistoimia, samalla kun poikkihallinnollinen yhteistyö on jossain määrin lisääntynyt.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

Valiokunta toteaa kuitenkin, ettei viime vuosina tehdyillä toimilla ole kyetty merkittävästi vähentämään kosteus- ja homevaurioista aiheutuvia terveyshaittoja ja kansantaloudellisia menetyksiä eikä torjumaan uusien kosteusvaurioiden syntymistä. Rakentamisen laadussa sekä kiinteistöjen hoidossa, kunnossapidossa ja oikea-aikaisissa korjauksissa on edelleen puutteita. Parannettavaa on myös mm. terveyshaittojen syiden löytämisessä sekä vaurioista oireilevien ja sairastuneiden tutkimuksissa, hoidossa ja muussa tuessa. Esimerkkeinä kehittämistarpeista valiokunta mainitsee työmaiden valvonnan ja kosteudenhallinnan parantamisen, rakennushankkeen tilaajan hankintaosaamisen kehittämisen sekä kiinteistöjen huoltokirjan käytön tehostamisen. Yhtenä tulevaisuuden uhkakuvana valiokunta näkee rakennusten energiatehokkuuden parantamiseksi tehtyjen toimien kielteiset vaikutukset rakennusten sisäilmaan.

Valiokunta edellyttää, että hallitus selvittää ja selkeyttää lainsäädännöllisesti vastuukysymykset niissä tilanteissa, joissa julkisten rakennusten kosteus- ja homevaurioista aiheutuu terveyshaittoja mm. tutkimusten, korjaustoimien tai tiedottamisen viivästymisen tai puutteiden vuoksi. Hallituksen tulee ylipäätään tehostaa merkittävästi toimenpiteitä, jotta ihmisten altistumisaika kosteus- ja homevaurioituneissa rakennuksissa saadaan mahdollisimman lyhyeksi. Valiokunta on erittäin huolestunut kosteus- ja homevaurioiden vaikutuksista lasten ja nuorten terveyteen.

On hyvä, että hallitus on käynnistänyt Terveet tilat 2028 -hankkeen. Hankkeen tavoitteena on julkisiin tiloihin liittyvän terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen. Hankkeelle on 22.9.2017 asetettu hankeryhmä valmistelemaan 28.2.2018 mennessä toimenpideohjelmaa. Hankkeen yhtenä lähtökohtana on ollut tarkastusvaliokunnan mietintö rakennusten kosteus- ja homeongelmista. Valiokunnan saamien tietojen mukaan valmisteltavana olevassa toimenpideohjelmassa tullaan ottamaan huomioon voimassa olevia eduskunnan kannanoton kohtia. Valiokunta toteaa, että eduskunnan kannanotosta on kulunut lähes viisi vuotta. Valiokunta pitää valitettavana, että tehdyistä toimista huolimatta ihmisten terveyden ja rakennusten terveellisyyden edistämässä konkreettiset tulokset ovat jääneet kovin riittämättömiksi. *Valiokunta edellyttää, että hallitus raportoi Terveet tilat 2028 -hankkeen etenemisestä ja tuloksista ensimmäisen kerran vuodelta 2017 annettavan hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä.*

Eduskunnan kannanoton 14:stä kohdasta on voimassa kahdeksan. Valiokunta poistaa kannanotokohdan 14, koska ympäristöministeriö on ottanut tarkastusvaliokunnan mietinnössä esitettyjen puutteiden korjaamisesta kokonaisvastuun. Valiokunnan mielestä olisi tärkeää mahdollisimman nopeasti arvioida, miten rakentamisen laatu sekä kiinteistöjen hoito ja kunnossapito ovat viime vuosina kehittyneet ja mitkä ovat toiminnan kehittämistä silmällä pitäen suurimmat epäkohdat. Tärkeää olisi myös arvioida nykyistä luotettavammin rakennusten kosteus- ja homevaurioissa ja niistä aiheutuissa terveyshaitoissa tapahtunut kehitys.

Muut kannanotokohdat (1, 3, 4, 5, 7, 8, 11) valiokunta pitää edelleen voimassa ja painottaa sitä, että toimintaa tulee entistä enemmän kohdistaa säädösten ja ohjeiden toteuttamisen varmentamiseen, hyvien käytäntöjen edistämiseen sekä kehittämishankkeiden tulosten hyödyntämiseen. Valiokunta korostaa sitä, että valmisteilla olevien maakuntauudistuksen sekä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulee tehostaa niitä toimia, joiden myötä voidaan tuloksellisesti ennaltaehkäistä rakennusten kosteus- ja homevaurioita ja niistä aiheutuvia haittoja. Tämä edellyttää mm. rakentamisen ohjauksen ja valvonnan tehostamista sekä uudis- ja korjausrakentamisen laatuvirheisiin liittyvien vastuukysymysten selkeyttämistä.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

Suojelupoliisin toiminta

Valiokunta on vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä kuullut Suojelupoliisia (Supo) ja tutustunut sen toimintaan sekä lisääntyneisiin resursseihin ja niiden käyttöön. Kun Supon toimivaltuudet ja resurssit ovat lisääntymässä, on välttämätöntä, että parlamentaarista ohjausta ja valvontaa uudistetaan, jotta luottamus Supon toimintaan kaikissa oloissa säilyy. Valiokunta on tutustunut myös Supon vuodelta 2016 antamaan vuosikertomukseen. Valiokunta kiinnittää Supon huomiota siihen, että vuosikertomuksessa esille tuodut asiat ilmaistaan niin, että ne antavat oikean kuvan ongelmien laajuudesta.

Perustoimeentulotuen siirto kunnilta Kansaneläkelaitokselle

Perustuslain 19.1 § turvaa subjektiivisena oikeutena jokaiselle Suomen lainkäytön piirissä olevalle oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, jos henkilö ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Toimeentulotuesta säädetyn lain (1412/1997) 1 §:n mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuki on tarkoitettu lyhytaikaiseksi tueksi. Sen tarkoitus on auttaa tilapäisien vaikeuksien yli, ehkäistä sellaisten syntymistä ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuki myönnetään hakemuksen perusteella, sitä ei makseta automaattisesti.

Toimeentulotuki muodostuu kolmesta osasta, jotka ovat perustoimeentulotuki, täydentävä toimeentulotuki sekä ehkäisevä toimeentulotuki. Aiemmin kunnat vastasivat kaikkien toimeentulotukimuotojen myöntämisestä. 1.1.2017 lähtien perustoimeentulotuen myöntäminen on ollut Kansaneläkelaitoksen (Kela) tehtävänä. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen jäi edelleen kuntien tehtäväksi. Kunnat myös osallistuvat edelleen perustoimeentulotuen rahoitukseen siten, että kuntien rahoitusosuus kustannuksista on 50 prosenttia. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastojen mukaan vuonna 2015 toimeentulotuen kokonaismenot olivat 740,6 milj. euroa ja toimeentulotukea sai 7,3 prosenttia väestöstä.

Siirron kustannusvaikutukset eri laskelmien mukaan

Toimeentulotuen siirrosta kunnilta Kelan tehtäväksi on keskusteltu 1980-luvulta lähtien. Siirtäminen toteutui lopulta osana Jyrki Kataisen hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa, jonka tavoitteina olivat julkisen talouden kokonaissäästöt ja kuntien tehtävien vähentäminen. Marraskuun lopussa 2013 tehdyssä hallituksen päätöksessä rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta todettiin: "Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen tavoitteena on saavuttaa yhden miljardin euron vähennys kuntien toimintamenoissa vuoden 2017 tasossa. - - Hallitus arvioi toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtoa Kelalle maaliskuun 2014 kehysriihen mennessä. Hallitus sitoutuu kuntien ja Kelan toimeentulotukiyhteistyöhön vähintään kuntakokeilujen kautta."

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti arvioryhmän tarkastelemaan hallituksen tekemän rakennepoliittisen toimeenpanopäätöksen mukaisesti toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtämistä Kelalle. Asiantuntijaryhmä arvioi perustoimeentulotuen muutostarvetta ja erilaisia vaihtoehtoisia toimintamalleja sen laskentaan, maksamiseen sekä päätöksentekoon liittyen. Ryhmä

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

arvioi, että muutoksen muodosta riippumatta keskeisessä asemassa olisi tiedon tehokkaampi siirtyminen sähköisten järjestelmien kautta ja sitä kautta tiedon tehokkaampi käyttö. Tämän seurauksena voitaisiin tavoitella myös muita hyötyjä, kuten esimerkiksi henkilöstösäästöjä. Samoin asiakkaan asemassa voisi tapahtua muutosta tuen saatavuuden, harkinnanvaraisuuden sekä sosiaalityöhön kytkeytymisen näkökulmista.

Asiantuntijaryhmän arvio siirron kustannusvaikutuksista oli, että kuntien kustannukset tulisivat vähenemään henkilöstövähennysten seurauksena 79—107 milj. euroa vuodessa ja vastaavasti Kansaneläkelaitoksessa kustannukset kasvaisivat henkilöstölisäyksen vuoksi 20—26 milj. euroa vuodessa. Tämän lisäksi Kelan tietojärjestelmäkustannuksiksi arvioitiin 2,2—3,6 milj. euron alkuinvestointi, toisaalta kuntien tietojärjestelmäinvestoinnit vähenisivät merkittävästi. Asiantuntijat eivät kyenneet esittämään tarkkaa arviota etuusmenojen kasvusta, joka aiheutuisi siitä, etteivät kaikki perustoimeentulotukeen oikeutetut ole hakeneet tukea. Tuen Kelaan siirtymisen seurauksena entistä useampi heistä saattaisi tehdä tukihakemuksen. Tästä ennakoitiin tulevan ensimmäisen 300 milj. euron lisäkustannukset vuodessa. Jatkovalmistelussa arvio etuusmenojen kasvusta oli maltillisempi.

Periaatepäätös perustoimeentulotuen siirtämisestä kunnilta Kelalle sisältyi keväällä 2014 julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2015—2018 siten, että uudistus tulisi voimaan vuoden 2017 alusta. Tuossa vaiheessa arvioitiin, että siirto vähentäisi kuntien kustannuksia vuositasona 79 milj. euroa, jota vastaavasti kunnille maksettavan valtionosuuden määrä vähenisi 50 %:n rahoitusosuuden mukaan laskettuna 39,5 milj. euroa. Siirron arvioitiin kuitenkin myös merkitsevän etuusmenojen kasvua. Alustava arvio oli, että toimeentulotukimenojen taso nousisi tällä perusteella 40 milj. euroa vuodessa, jolloin valtionosuusrahoituksen taso nousisi vastaavasti 20 milj. euroa vuodessa. Lisäksi Kelan toimintamenojen arvioitiin kasvavan vuositasona 2,2 milj. euroa vuosina 2015—2016 ja 20 milj. euroa vuosina 2017—2018. Kokonaisuutena päädyttiin tässä vaiheessa arvioon, että uudistuksen aiheuttamat säästöt julkiselle taloudelle olisivat hieman suuremmat kuin oletettu etuusmenojen ja Kelan toimintamenojen nousu.

Loppuvuoden 2014 aikana uudistuksen taloudellisia vaikutuksia arvioitiin tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän työn sekä valtion vuoden 2015 talousarvioehdotuksen valmistelun yhteydessä. Työryhmä arvioi kuntien toimintamenoisäästöiksi 69 milj. euroa vuodessa, mikä oli 10 milj. euroa vähemmän kuin julkisen talouden suunnitelman yhteydessä esitetty arvio. Etuusmenojen kasvu arvoitiin puolestaan selvästi aiempaa suuremmaksi vaihteluvälille 75—100 milj. euroa. Myös Kelan toimintamenojen lisätarve arvioitiin erityisesti vuodesta 2017 lukien aiempaa korkeammaksi. Siirron valmistelun kokonaiskustannusten (liittyen erityisesti tietojärjestelmien kehittämiseen) arvioitiin olevan vuosina 2014—2016 noin 7,5 milj. euroa ja palveluneuvojen sekä etuuskäsittelijöiden perehdytys- ja koulutusmenojen 3,8 milj. euroa vuonna 2016. Lisäksi arvioitiin vuoden 2017 alusta lukien asiakaspalvelun ja hakemusten käsittelyn vuosikustannusten olevan 31 milj. euroa, laitehankintojen sekä tietojärjestelmien käytön ja ylläpidon 0,6 milj. euroa ja tuen maksatuksen edellyttämän maksuliikenteen noin 0,75 milj. euroa. Näitä samoja arvioita käytettiin myös hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp), joka koski perustoimeentulotuen siirtoa kunnilta Kansaneläkelaitokselle. Kokonaisarvio uudistuksen välittömistä taloudellisista vaikutuksista muuttui siten, että etuusmenojen nousu sekä Kelan toimintamenojen kasvu olisivat suurempia kuin kuntatalouden puolella saavutettava säästö.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

Julkisen talouden suunnitelmassa 2016—2019 otettiin huomioon edellä mainitut tarkentuneet arviot Kelan toimintamenojen noususta. Etuusmenojen kasvu arvioitiin 87,5 milj. euroksi vuodessa, mikä sijoittui arvioidun vaihteluvälin 75—100 milj. euroa keskivaiheille. Asiantuntijakuulemisessa saadun selvityksen mukaan uudistuksen taloudellisia vaikutuksia koskevat arviot eivät ole olennaisesti tarkentuneet sen jälkeen, kun laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta (815/2015) vahvistettiin kesäkuussa 2015.

Tarkastusvaliokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyneen uudistuksen taloudellinen peruste siirrolle osoittautui virheelliseksi ja siirrosta todettiin päinvastoin koituvan jatkossa lisäkustannuksia. Tästä huolimatta siirtohanke toteutettiin. Valiokunta korostaa, että muutoshankkeet tulee ottaa uudelleen arvioitaviksi, jos hankkeiden lähtökohdaperusteluissa tapahtuu olennaisia muutoksia. Päätöksenteon tulee pohjautua riittäviin ja laadukkaisiin laskelmiin.

Siirron valmistelu ja siirron jälkeiset alkuvaiheen ongelmat

Perustoimeentulotuen siirron alustava valmistelu käynnistettiin Kansaneläkelaitoksessa välittömästi hallituksen päätöksen jälkeen vuonna 2014. Varsinainen siirtohanke käynnistyi 1.8.2014 jatkuen 31.3.2017 asti. Siirron valmistelun aikana arvioitiin toimeentulotukea varten tarvittavan henkilöstön määräksi 750 henkilöttyvuotta. Kuntaliiton tekemän selvityksen mukaan kunnissa oli käytetty toimeentulotukityöhön kaikkiaan noin 2 400 henkilön vuosityöpanos. Tästä vajaat 1 350 henkilöttyvuotta oli toimisto- ja sihteerityövoimaa ja vajaat 1 100 sosiaalialan ammattilaisia. Rekrytoinnissa lähtökohtana oli rekrytoida kunnista noin 550 henkilöttyvuotta, mutta kunnista siirtyi lopulta Kelan palvelukseen vain hieman yli 200 henkilöä. Kaikkiaan vuonna 2016 toimeentulotukitehtäviin rekrytoitiin 733 henkilöä. Kelassa henkilöstömitoituksessa käytettiin tukena työntutkimusta, jossa hakemuksen käsittelyaika arvioitiin simuloimalla käyttötilannetta käyttöliittymäprototyypin ja testihakemuksen avulla ja mittaamalla eri työvaiheisiin kulunut aika. Simuloinnissa ei kuitenkaan voitu todentaa prosessin kaikkia vaiheita käsittelyjärjestelmän keskenäisyyden vuoksi.

Kelassa rakennettiin toimeentulotukea varten käsittelyjärjestelmä tukijärjestelmineen sekä tarvittavat liittymät tiedonvälitykseen kuntien ja apteekkien suuntaan. Myös toimeentulotuen tilastointi kuului kokonaisuuteen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan siirron toteutusaikataulun vuoksi tietojärjestelmäkehityksessä ei kuitenkaan ole pystytty huomioimaan koko järjestelmän tehokkuutta parhaalla mahdollisella tavalla. Ongelmana on se, ettei tietojärjestelmiä ole rakennettu kahdensuuntaisiksi eikä tietoja pystytty siirtämään rajapinnattomasti Kelan ja kuntien välillä. Tämän seurauksena syntyi kunnille uudenlainen hallintotehtävä, jossa Kelasta välitettyä tietoa joudutaan siirtämään manuaalisesti eteenpäin kunnassa asiasta vastaavalle taholle. Joissakin tilanteissa ainoana tiedonsiirtokanavana toimii fyysinen kirjeposti, mikä lisää hakemusten käsittelyaikoja ja edellyttää aiempaa suurempaa resursointia kirjepostin käsittelyyn.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että alun perin toimeentulotuen siirrosta arvioitiin saatavan säästöä erityisesti siksi, että Kelan tehokkaiden tietojärjestelmä rakenteiden oletettiin tehostavan hakemusten käsittelyä. Näin ei ole kuitenkaan käytännössä tapahtunut, vaan siirrosta on jopa seurannut manuaalista lisätyötä. Valiokunta korostaa, että tietojärjestelmä hankkeissa on va-

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

rattava riittävästi aikaa järjestelmien kehittämiseen ja testaukseen. On myös ensiarvoisen tärkeää, että kaikki muutokseen liittyvät tahot osallistuvat kehittämistyöhön.

Kansaneläkelaitoksessa alettiin ottaa vastaan perustoimeentulotukihakemuksia joulukuun alusta 2016 lähtien ja toimeentulotukilain mukainen etuuskäsittely aloitettiin suunnitellusti 12.12.2016. Tammi—maaliskuun 2017 aikana kaikki toimeentulotuen asiakkaat siirtyivät kunnista Kelan asiakkaiksi. Lakiin kirjatun siirtymäsäännöksen perusteella kunnat pystyivät tekemään vuoden 2016 puolella toimeentulotukipäätöksiä, jotka olivat voimassa maaliskuun loppuun 2017 saakka. Järjestelyllä pyrittiin porrastamaan ajallisesti Kelalle saapuvia hakemuksia ja helpottamaan osaltaan vuoden alussa mahdollisesti syntyvää ruuhkautumista. Valiokunta katsoo, että perustoimeentulotuen tyypisissä asioissa alueellinen porrastaminen olisi voinut sujuvoittaa suuren muutoksen toimeenpanoa. Näin olisi voitu kerätä kokemusta esiin nousevista ongelmista ja virheistä ja niiden korjaaminen olisi ollut yksinkertaisempaa.

Siirtymävaiheessa kunnista ei siirtynyt Kansaneläkelaitokseen mitään asiakastietoja, vaan hakemukset ratkaistiin Kelassa asiakkaan hakemusten ja niiden liitteiden perusteella, minkä vuoksi käsittely oli hidasta. Käsittelyä hidasti myös se, että hakemuksista hylättiin siirtymävaiheessa jopa yli 30 % joko tulosten vuoksi tai sen vuoksi, ettei hakemuksen ratkaisemiseen saatu pyydettyjä tietoja.

Toimeentulotuesta säädetyn lain 14 c §:n 1 momentin mukaan muussa kuin kiireellisessä tapauksessa toimeentulotukipäätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Kelan asiakaspalvelu ja etuuskäsittely ruuhkautuivat tammikuussa 2017, minkä vuoksi hakemuksia ei pystytty käsittelemään lakisääteisessä ajassa helmi- ja maaliskuussa. Ruuhkautumisen vuoksi haettiin ja saatiin lupa lisärekrytointeihin heti tammikuussa 2017, ja vuoden alkupuolella palkattiin hieman yli 300 henkilöä etuuskäsittelyyn ja asiakaspalveluun. Lisäksi kunnat antoivat apuaan tekemällä alkuvuonna oman arvionsa mukaan 51 000 Kelan ratkaistavaksi kuulunutta toimeentulotukipäätöstä ja myöntämällä noin 2,4 milj. euroa perustoimeentulotuen piiriin kuulunutta tukea. Toimeenpanossa päästiin Kelassa lainmukaiselle tasolle huhtikuussa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustoimeentulotuen siirrossa Kelaan henkilöstöä rekrytoitiin aluksi liian vähän, minkä lisäksi suurimmalla osalla rekrytoituista ei ollut aiempaa kokemusta toimeentulotuen parissa työskentelystä. Suurimmalle osalle työtehtävät olivat siten uusia, mikä osaltaan hidasti hakemusten käsittelyä. Valiokunta korostaa, että kun kysymyksessä on viimesijainen tukimuoto ja heikoimmassa asemassa olevien ihmisten toimeentulo, tulee resurssien olla riittäviä ja järjestelmän toimia varmuudella.

Kela teki sisäisen arvion toimeentulotuen suunnittelun ja toimeenpanon onnistumisesta sekä ruuhkautumisen syistä. Raportin mukaan perustoimeentulotukihakemusten käsittelyn ruuhkautumiseen vaikuttivat useat syyt, kuten lainsäädännön valmistelun hitaus, riittämättömät henkilöstöresurssit, tietojärjestelmien käyttöönottovaiheelle tyypilliset alkuvaiheen ongelmat ja kankeus sekä se, ettei toimeentulotuen kaikkia erityispiirteitä pystytty siirtymävaiheessa huomioimaan riittävästi.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

Sisäisen arvioinnin valmistuttua Kelan valtuutetut pitivät hyvänä saada myös ulkoinen arvio ja näkemys perustoimeentulotuen siirron suunnittelusta ja toimeenpanosta sekä Kelan prosesseista. Ulkoisen arvioinnin teki Kelan valvontatilintarkastuksesta vastaava yritys, joka luovutti arvioinnin Kelan valtuutetuille 4.10.2017. Arvioinnissa nousi esiin samoja ongelmakohtia kuin aiemmin sisäisessä arvioinnissa eli mm. toimeentulotuen käsittelijöiden riittämätön määrä sekä toimeentulotuen järjestelmien ja prosessien käyttöönotto ilman kattavia testauksia, pilotointia tai vaiheistettua käyttöönottoa. Ulkoisessa arvioinnissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, etteivät riskienhallintamenettelyt johtaneet riittäviin ennaltaehkäiseviin toimiin tai varautumistoimenpiteisiin. Kelassa on onnistuttu aiemmissa tukien toimeenpanoissa, minkä arveltiin voineen heikentää herkkyyttä reagoida mahdollisiin riskeihin.

Kela on sekä sisäisen että ulkoisen arvioinnin avulla pyrkinyt itse selvittämään perustoimeentulotuen siirtohankkeen onnistumisia ja ongelmakohtia. Näitä on tärkeä selvittää, jotta saaduista kokemuksista voidaan ottaa opiksi tulevia hankkeita silmällä pitäen. Tarkastusvaliokunta painottaa, että vastuun perustoimeentulotuen siirrosta kantavat sekä Kansaneläkelaitos että sosiaali- ja terveysministeriö. Valiokunta toteaa, että kansalaisten perustoimeentuloa ei saa tämäntapaisten hallinnollisten uudistusten yhteydessä vaarantaa. Valiokunta ei pidä tapahtunutta hyväksyttävänä. Valiokunta pitää tärkeänä, että tulevaisuudessa selvitetään myös laajemmin kokemukset nyt käyttöönotetusta järjestelmästä. *Valiokunta edellyttää, että hallitus selvittää ja arvioi kokemukset nykyjärjestelmästä, jossa Kela vastaa perustoimeentulotuesta ja kunnat täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta sekä sosiaalityöstä, ja raportoi eduskunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä.*

Tarkastusvaliokunnan kannanotot

Poistettavat kannanotot

Tarkastusvaliokunta katsoo, että seuraavien kannanottojen johdosta suoritettujen toimenpiteiden ovat riittäviä tai että kannanotot ovat edelleen merkityksellisiä, mutta ovat menettäneet ajankohtaisuutensa.

Harmaa talous

M 8/2010 vp — EK 42/2010 vp

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

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

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

jälkeen on ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotta liiketoimintakiellosta muodostuu uskottava harmaan talouden torjuntakeino.

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.

Rakennusten kosteus- ja homeongelmat

M 5/2013 vp — EK 5/2013 vp

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.

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.

Valtion vastuut

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.

ja lisäksi:

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

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon sekä tarkastusvaliokunnan mietintöön että sen liitteinä oleviin erikoisvaliokuntien lausuntoihin sisältyvät eduskunnan aikaisempia lausumia ja muitakin seikkoja koskevat kannanotot.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

K 10/2016 vp — K 15/2016 vp — EK 14/2016 vp

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

Säilytettävät kannanotot

Seuraavat kannanotot jäävät voimaan.

Harmaa talous

M 8/2010 vp — EK 42/2010 vp

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

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

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

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

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 8/2017 vp

K 9/2015 vp — K 15/2015 vp — EK 26/2015 vp

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.

K 10/2016 vp — K 15/2016 vp — EK 14/2016 vp

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa toimenpideohjelmaan ne keskeiset hankkeet, joilla on harmaan talouden torjunnan kannalta merkittävää vaikutusta, ja varmistaa hankkeiden toteutukseen ja toimeenpanoon riittävät voimavarat.

Julkisen sektorin tietojärjestelmät

M 3/2012 vp — EK 10/2012 vp

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 tietohallintorakenteen 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 nykyis-

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

tä 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.

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.

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.

Valtion toimitilat

K 10/2016 vp — K 15/2016 vp — EK 14/2016 vp

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää ulkopuolisella taholla uuden vuokrajärjestelmän ja tilankäyttöä koskevien toimenpiteiden vaikutukset vuokralaisten asemaan, toimitilatarpeisiin ja asiakastyytyvyyteen.

Aluepolitiikka

K 10/2016 vp — K 15/2016 vp — EK 14/2016 vp

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää etenkin seutukaupunkien taloudellista elinvoimaisuutta ja pärjäämistä sekä julkisten tehtävien sijoittumista ja vaikutuksia alueiden talouksille joko

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

erillisselvityksenä tai osana laajempaa aluetalouksien kehitysarviota ja raportoi eduskunnalle vuoden 2017 loppuun mennessä

Ohjaus, valvonta ja raportointi

K 9/2015 vp — K 15/2015 vp — EK 26/2015 vp

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus edelleen kehittää vuosikertomusta ottaen huomioon mietinnössä aiempina esitetyt näkökohdat. Vuosikertomukseen sisältyvän aineiston tulee olla aiempaa lukijaystävällisempää ja informatiivisempaa 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.

Nuorten syrjäytyminen

M 3/2014 vp — EK 12/2014 vp

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmää 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 kestävyysnäkymien kannalta 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

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

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.

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.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomusten K 14/2017 vp ja K 9/2017 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus vahvistaa ja selkeyttää tavoitteenasettelua euroalueen tulevaisuudesta sekä selkeyttää kokonaiskuvan antamista eduskunnalle. On tärkeää, että Suomi aktiivisesti muodostaa oman kantansa riskinäkökohdat huomioiden. Suomen valtion vastuusitoumuksista sekä niihin liittyvistä riskeistä tulee raportoida hallituksen vuosikertomuksessa kaikilta osin ajantasaisesti ja kattavasti. Riskienhallinnan mittareita tulee kehittää ja riittävistä puskurirahastoista huolehtia.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi Terveet tilat 2028 -hankkeen etenemisestä ja tuloksista ensimmäisen kerran vuodelta 2017 annettavan hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä.

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää ja selkeyttää lainsäädännöllisesti vastuukysymykset niissä tilanteissa, joissa julkisten rakennusten kosteus- ja homevaurioista aiheutuu terveyshaittoja mm. tutkimusten, korjaustoimien tai tiedottamisen viivästymisen tai puutteiden vuoksi.

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää ja arvioi kokemukset nykyjärjestelmästä, jossa Kela vastaa perustoimeentulotuesta ja kunnat täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta sekä sosiaalityöstä, ja raportoi eduskunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä.

Valiokunnan mietintö TrVM 8/2017 vp

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

Helsingissä 20.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Lea Mäkipää si
jäsen Martti Mölsä si (osittain)
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Tapani Tölli kesk (osittain)
varajäsen Toimi Kankaanniemi ps.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen.