

Tarkastusvaliokunta

Hallituksen vuosikertomus 2019

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2019 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen vuosikertomus 2019 (K 1/2020 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan, ulkoasiainvaliokuntaan, valtiovarainvaliokuntaan, hallintovaliokuntaan, lakivaliokuntaan, liikenne- ja viestintävaliokuntaan, maa- ja metsätalousvaliokuntaan, puolustusvaliokuntaan, sivistysvaliokuntaan, sosiaali- ja terveysvaliokuntaan, talousvaliokuntaan, tiedusteluvalvontavaliokuntaan, tulevaisuusvaliokuntaan, työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan ja ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunnon määräaika: 16.10.2020.

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2019 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta (K 17/2020 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 27/2020 vp
- ulkoasiainvaliokunta UaVL 5/2020 vp
- valtiovarainvaliokunta VaVL 5/2020 vp
- hallintovaliokunta HaVL 16/2020 vp
- lakivaliokunta LaVL 6/2020 vp
- liikenne- ja viestintävaliokunta LiVL 6/2020 vp
- maa- ja metsätalousvaliokunta MmVL 15/2020 vp
- puolustusvaliokunta PuVL 3/2020 vp
- sivistysvaliokunta SiVL 9/2020 vp
- sosiaali- ja terveysvaliokunta StVL 5/2020 vp
- talousvaliokunta TaVL 17/2020 vp
- tiedusteluvalvontavaliokunta TiVL 1/2020 vp
- tulevaisuusvaliokunta TuVL 4/2020 vp
- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta TyVL 7/2020 vp
- ympäristövaliokunta YmVL 10/2020 vp

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Asiantuntijat

Merkittään, että valiokunnan jäsenet ovat kuulleet asiantuntijoita etäkuulemisissa:

- istuntoasiainneuvos Elina Normo, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Assi Salminen, valtioneuvoston kanslia
- osastopäällikkö, ylijohdaja Kimmo Viertola, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto
- finanssineuvos Petri Vihervuori, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto
- pelastusneuvos Janne Koivukoski, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Linda Viitala, sisäministeriö
- valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen, valtiovarainministeriö
- tietohallintoneuvos Tommi Oikarinen, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Panu Pykönen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Jaakko Eskola, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtaja Matti Okko, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- apulaisjohtaja Vesa Koivunen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- ylitarkastaja Antti Halmetoja, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tuloksellisuustarkastusneuvos Taina Rintala, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtaja Janne Marttinen, Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö
- valvontajohtaja Marko Myllyniemi, Verohallinto
- valvontapäällikkö Tarja Valsi, Verohallinto
- johtaja Taito Vainio, Häätäkeskuslaitos
- päällikkö Mauri Turula, Turun häätäkeskus
- päällikkö Vesa Seppä, Keravan häätäkeskus
- pelastusjohtaja va. Jari Korkiamäki, Helsingin kaupungin pelastuslaitos
- valvonta- ja hälytystoimintasektorin johtaja, ylikomisario Harri Nojonen, Sisä-Suomen poliisilaitos
- ylilääkäri Sanna Hoppu, Pirkanmaan sairaanhoitopiiri
- varapääluottamusmies Mika Tiilikainen, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- pääluottamusmies Arto Pirttimaa, Suomen pelastusalan ammattilaiset SPAL
- pääluottamusmies Mira Huovinen, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- toimitusjohtaja Janne Känkänen, Huoltovarmuuskeskus

Valiokuntaan ovat saapuneet kirjalliset lausunnot:

- sisäministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Häätäkeskuslaitos
- Verohallinto
- Poliisihallitus
- Tulli

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtionhallinnon riskienhallinta normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa

Tarkastusvaliokunta on käsitellyt valtionhallinnon riskienhallintaa helmikuussa 2019 mietinnössään (TrVM 10/2018 vp), joka perustui tarkastusviraston vuosikertomukseen vuodelta 2018 ja viraston tekemiin tarkastuksiin. Valtiontalouden tarkastusvirasto oli selvittänyt, miten valtion virastot, laitokset ja ministeriöt olivat varautuneet turvaamaan oman toimintansa jatkuvuuden normaaliolojen häiriötilanteissa. Riskienhallinnan tavoitteena on normaalin toiminnan turvaaminen kaikissa oloissa, ja yksi keskeisistä haasteista on erilaisten, toiminnan jatkuvuutta uhkaavien riskien tunnistaminen. Tällaisia häiriötilanteita, jotka voivat estää tai vaikeuttaa viranomaisia hoitamasta tehtäviään, voivat olla esim. toimitilaan tai työaineistojen käytettävyyteen liittyvä sähköhäiriö, tulipalo, vesivahinko, tahallinen haitanteko ja terrorismi. ICT-järjestelmien toimimattomuus voi itsessään aiheuttaa vielä lisähäiriöitä. Henkilöstöön liittyviä häiriöitä ovat esimerkiksi yksittäiset sairaustapaukset, laajemmat epidemiat, joukkoliikenteen toimimattomuus ja lakot.

Valtionhallinnon riskien- ja jatkuvuudenhallinnan järjestämisessä korostui tarkastuksen mukaan yksittäisten virastojen vastuu, vaikka yhteiskunnan ja valtionhallinnon toimintatavat ja ongelmat ovat monimutkaistuneet ja monialaistuneet. Tarkastusviraston mukaan yksittäisen viraston keinot ja virastopohjainen, kapea tilannekuva eivät riitä vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön monimutkaistuviin riskeihin. Valtiokokonaisuuden kattavaa riskienhallintaa ei tarkastusviraston mukaan ollut, eikä vastuutahoa ollut nimetty.

Tarkastusvaliokunta piti tätä merkittävänä puutteena ja piti tärkeänä, että asiassa edetään kohti kokonaisvaltaista, valtiotasoisia riskienhallintaa. Vastuun yhteiskunnan toiminnan varmistamisesta normaaliolojen häiriötilanteissa tulee olla yhdellä ministeriötason toimijalla. Poikkihallinnollisten riskien havaitseminen ja hallitseminen edellyttivät valiokunnan mukaan myös nykyistä laajempaa yhteistyötä valtionhallinnossa. Mietinnön pohjalta eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy välittömästi toimiin valtion riskienhallinnan parantamiseksi ja määrittelee vuoden 2020 loppuun mennessä valtioneuvostotasoiseen, hallinnonalatasoiseen ja virastotasoiseen riskienhallintaan yhteensopivat ja toimivat menettelytavat sekä määrittää asiassa vastuuministeriöt ja muut vastuusuhteet (EK 43/2018 vp).

Meneillään oleva covid-19-pandemia on tarkastusvaliokunnan mukaan edelleen korostanut tarvetta kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämiseen valtionhallinnossa. On tärkeää, että kokonaisvaltaista riskienhallintaa johdetaan keskitetysti ja että riskienhallinta on osa tietoon perustuvaa johtamista ja päätöksentekoa. Valiokunta katsoo, että kokonaisvaltainen riskienhallinta antaa mahdollisuuden tunnistaa taloudellisesti merkittävimmät riskit ja mahdollistaa myös resurssien tehokkaamman käytön.

Eduskunnan kannanoton perusteella valtioneuvoston asettama sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta toteutti kesällä 2019 riskienhallintaa koskevan kyselyn. Kyselyn perusteella riskienhallinnan periaatteiden ja yleisen tason vastuiden määrittely on virastoissa melko hyvällä tasolla. Sen sijaan käytettävissä olevaa tietoa ei kaikilta osin hyödynnetä johtamisessa tyydyttävästi. Riskeistä raportoidaan virastojen sisällä ja ohjaaville ministeriöille systemaattisesti, mutta yhtenäiset raportointimallit puuttuvat ja raportoinnin tapakin vaihtelee.

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Valtiovarainministeriö on asettanut keväällä 2020 työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella ehdotukset valtioneuvostotasoisien riskienhallinnan keskeisimmistä tavoitteista, toimintatavoista ja rajauksista sekä hallinnonalatasoisen ja virastotasoisien riskienhallinnan yhteensovittamisen periaatteista. Toimeksiantoon kuuluu myös selvittää tarkoituksenmukaiset tavat ohjata ja organisoida valtioneuvostotasoisia riskienhallintaa. Lisäksi työryhmän tulee valmistella tarvittavat ehdotukset jatkotyöksi ja antaa raporttinsa 18.12.2020 mennessä. Työryhmä on työssään käynyt läpi muun muassa olemassa olevia valtionhallinnon prosesseja (hallitusohjelma, talousarvio- ja JTS-valmistelu, lainvalmistelu, valtioneuvoston ennakointityö), joita olisi mahdollista hyödyntää riskienhallinnan järjestämisessä.

Tarkastusviraston mukaan ei riitä, että riskienhallinta kattaa koko valtionhallinnon, jos kukin hallinnonala käy riskienhallintaprosessin läpi omalla tavallaan ja päätty tuloksiin, jotka eivät ole yhteismitallisia muiden kanssa. Valtionhallinnossa tunnistetaan nykyisin suuri määrä eri tasoisia riskejä, joiden joukosta tulee kyetä tunnistamaan olennaiset riskit. Parhaillaan on meneillään valtioneuvoston controllerin tehtävän täyttö, ja controllerille kaavaillaan tärkeää osaa valtionhallinnon kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa ja sen valmistelussa. Tehtävä on ollut useita vuosia täyttämättä.

Valiokunta yhtyy tarkastusviraston edellä esittämään ja korostaa lisäksi ennakointityöllä saatavaa tietoa sekä sen hyödyntämistä riskejä tunnistettaessa. On hyvä, että ennakointityön ja riskienhallinnan välinen sidos on tunnistettu. Valiokunnan mukaan myös menetettyjä mahdollisuuksia pitäisi pystyä tunnistamaan ja tarkastelemaan niitä riskeinä. Riskienhallinta on monitahoinen kokonaisuus ja vaatii onnistuakseen hyviä ammattilaisia sekä monipuolista osaamista.

Koronapandemia ja sen vaatimat nopeat torjuntatoimet ovat myös nostaneet esiin uudenlaisia riskejä koskien eri viranomaisten yhteistyötä, toimivaltuuksia ja vastuusuhteita. Apulaisoikeuskansleri on käsitellyt tuoreessa ratkaisussaan (Toimenpiteet lentoasemilla koronaviruksen torjunnassa keväällä 2020, OKV/433/70/2020) viranomaisten toimivalta- ja vastuusuhteita kevään poikkeusoloissa. Oikeuskanslerinvirastoon saapui vuoden 2020 keväällä useita kanteluita, joissa pyydettiin tutkimaan viranomaisten lentoasemilla tekemien toimien riittävyttä koronaviruksen torjunnassa ja selvittämään, kenellä oli tilanteessa johtovastuu. Valtioneuvosto oli todennut 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, että maassa vallitsevat valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Apulaisoikeuskanslerin mukaan hallituksen linjauksen mukaisten toimenpiteiden olisi pitänyt konkreettisesti näkyä lentoasemilla huomattavasti tapahtunutta nopeammin. Toimivaltakysymysten epäselvyys ja yhteistyössä muutoin ilmenneet epäselvyydet näyttävät olleen ainakin osasyynä kerrottuun viiveeseen. Tapahtumat maaliskuussa 2020 lentoasemilla osoittivat, että koronapandemian aiheuttamaan kriisiin ei ollut osattu varautua.

Tarkastusvaliokunnan aikomuksena on jatkossa ottaa valvontansa kohteeksi huoltovarmuustointi, jonka toiminnan tarkoituksena on varautuminen ylläpitämään yhteiskunnalle elintärkeitä toimintoja häiriö- ja poikkeusoloissa. Huoltovarmuuskeskus (HVK) on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan laitos, joka vastaa huoltovarmuuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvästä suunnittelusta ja operatiivisesta toiminnasta. Toiminnan perustana on valtion talousarvion ulkopuolinen huoltovarmuusrahasto. Huoltovarmuusorganisaatio on puolestaan verkosto, joka ylläpitää ja kehittää Suomessa huoltovarmuutta julkinen — yksityinen — kumppanuus -periaatteen

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

la. Sen päätavoitteena on huoltovarmuuden kannalta tärkeiden organisaatioiden ja sitä kautta koko yhteiskunnan toimintaedellytysten turvaaminen. Tähän verkostoon kuuluu lukuisia toimialoja ja satoja yrityksiä.

Valiokunta on tietoinen, että Valtiontalouden tarkastusvirasto on käynnistämässä tarkastusta huoltovarmuustoiminnasta. Asiantuntijakuulemisen mukaan tarkastusaiheen taustalla ovat ne konkreettiset ongelmat, joita on Suomessa ilmennyt covid-19-pandemian aikana. Kevään 2020 aikana kansainvälisten tuotanto- ja toimitusketjujen häiriöt ovat olleet merkittäviä. Suomen huoltovarmuuden suunnittelu perustuu siihen, että kansainväliset tuotanto- ja toimitusketjut pysyisivät toiminnassa vakavienkin kriisien vallitessa. Covid-19-pandemia on tarkastusviraston mukaan kyseenalaistanut näitä toimintamalleja, ja tarkastuksen tavoitteena on tuottaa tietoa Suomen poikkeus- ja häiriötilanteisiin varautumisen nykytilasta ja edistää pandemian aikana ilmenneiden ongelmien ratkaisemista kustannustehokkaalla tavalla. Tarkastuksen on tarkoitus valmistua kesäkuussa 2021.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, että myös työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt ulkoisen arvioinnin huoltovarmuustoiminnasta ja Huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta. Arvioinnin on tarkoitus valmistua tammikuun lopulla 2021. Tämän lisäksi Huoltovarmuusneuvoston raportti koronakriisin vaikutuksista huoltovarmuustoimintaan on valmistumassa marraskuun alussa. Myös Huoltovarmuuskeskuksessa työestetään parhaillaan sisäisesti strategiaa ja painopisteiden täsmennyksiä. Tämänkin työn on tarkoitus valmistua vielä kuluvan syksyn aikana.

Tarkastusvaliokunta tulee perehtymään meneillään oleviin selvityksiin niiden valmistuttua ja tekee sen jälkeen päätöksensä oman työnsä suuntaamisesta huoltovarmuustoimintaa koskien.

Harmaan talouden torjunta

Uusi strategia ja toimenpideohjelma

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden tiedetään olevan monin tavoin haitallisia yksittäisille kansalaisille ja koko yhteiskunnalle. Lakisäätteisten maksujen ja velvoitteiden laiminlyönti pienentää yhteiskunnan ylläpitämiselle välttämättömiä verotuloja, mikä luo puolestaan painetta muilta kansalaisilta ja yrityksiltä kerättäviin veroihin ja maksuihin. Harmaa talous aiheuttaa vahinkoa rehellisille yrittäjille antamalla velvoitteensa laiminlyöville yrityksille kilpailuetua. Viime aikoina on puhututtanut erityisesti työntekijöiden hyväksikäyttö. Tämä kaikki on omiaan heikentämään niin veronmaksumoraalia kuin yleistä moraalikäsitystämme sekä oikeusjärjestelmän uskottavuutta

Harmaan talouden torjunnan onnistuminen edellyttää viranomaisilta monen eri alan osaamista, monien tahojen yhteistyötä sekä kykyä hahmottaa uusia harmaan talouden muotoja. Harmaan talouden torjunnan haasteita ovat viime vuosina lisänneet uudentyyppiset ja nopeasti kehittyvät rikolliset ilmiöt ja uhkat. Ne koskevat esim. digitaloutta ja viranomaisten kykyä havaita ja torjua sen mukanaan tuomia ongelmia. Ongelmat liittyvät muun muassa verkkokauppojen alustoihin ja kansainvälistymiseen, erilaisiin maksuvälineisiin (mobiilimaksaminen, virtuaalivaluutat) sekä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Riittävien voimavarojen (ammattitaitoinen henkilöstö ja tekniset välineet) lisäksi tarvitaan kansainvälistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa.

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Valiokunta pitää hyvänä, että Suomessa on ollut lähes 25 vuotta käytössä harmaan talouden torjuntaa koskeva toimenpideohjelma. Ensimmäinen toimenpideohjelma annettiin vuonna 1996. Toimenpideohjelmien avulla on pystytty turvaamaan jatkuvuus harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatyössä. Valtioneuvosto on hyväksynyt uuden harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelman tämän vuoden kesäkuussa vuosille 2020—2023. Strategian tavoitteena on edistää yritysten välistä tervettä kilpailua ja reiluja työmarkkinoita, ennalta estää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta, turvata harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten toimintaedellytykset sekä kehittää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa ja viranomaisyhteistyötä.

Hallitusohjelmassa on harmaan talouden torjuntaan varattu 20 miljoonan euron lisärahoitus tälle vaalikaudelle. Toimenpideohjelma sisältää yli 20 erilaista hanketta ja yli 50 toimenpidettä, jotka toteutetaan eri viranomaisten yhteistyönä. Uusi toimenpideohjelma puuttuu harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen monin tavoin.

Valiokunta on tässä vaiheessa kiinnostunut erityisesti niistä toimenpiteistä, jotka kohdistuvat harmaan talouden torjunnan tutkimustoimintaan (vaikutusarviot ja tutkimustoiminnan laajentaminen aggressiiviseen verosuunnitteluun) sekä viranomaisyhteistyön kehittämiseen ja viranomaisten toiminnan turvaamiseen. Valiokunnan tiedossa on, että toimenpideohjelma on monilta osin vasta käynnistynyt ja seuraava väliraportointi tulee tapahtumaan kuluvan vuoden joulukuussa. Valiokunta pitää strategiaa ja toimenpideohjelmaa sinänsä onnistuneina ja tulee aktiivisesti seuraamaan toimenpideohjelman täytäntöönpanon edistymistä ja tuloksia.

Torjuntakeinojen vaikuttavuus ja vaikutusarviot

Valiokuntaa on jo pitkään kiinnostanut harmaan talouden torjuntakeinojen vaikuttavuus, ja valiokunta on seurannut asiaa säännöllisesti hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä. Asiasta on voimassa eduskunnan kannanotto (EK 32/2010 vp). Harmaata taloutta on haastavaa arvioida ja mitata, ja sama koskee myös torjunnan vaikuttavuutta.

Harmaan talouden torjuntakeinojen vaikuttavuutta on joiltakin osin arvioitu, mutta tällainen jälkiseuranta ei ole tähän mennessä vakiinnuttanut asemaa osana harmaan talouden tutkimustoimintaa, eikä sille ole myöskään osoitettu resursseja. Uutta on, että valtioneuvoston periaatepäätöksessä vaikutusarvioiden tekemiseen on varattu 200 000 euroa. Strategian toteutumista ja vaikutuksia voidaan toimenpideohjelman mukaan seurata muun muassa arvioimalla lainsäädäntömuutosten vaikutuksia ja viranomaisten toiminnallista tehokkuutta, hyödyntämällä tilannekuvatoimintaa ja ilmiöselvityksiä sekä tekemällä viranomaisille ja elinkeinoelämälle suunnattuja kyselytutkimuksia.

Strategiaa ja toimenpideohjelmaa valmisteltaessa kiinnitettiin valiokunnan asiantuntijakuulemisessa saadun tiedon mukaan erityistä huomiota vaikutusten arviointiin. Jokaisessa hankekirjauksessa on kohta "vaikutusten arviointi". Kaikilla hankkeilla on nimetyt vastuulliset ministeriöt ja viranomaiset, joiden velvollisuus on huolehtia kyseisen hankkeen vaikutusten arvioinnista ja löytää toimenpiteiden arviointiin soveltuvat menetelmät. Jatkossa mittaaminen tilastollisin menetelmin on myös mahdollista, mikäli käytettävissä on mittaamiseen soveltuvaa dataa ennen ja jäl-

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

keen uudistuksen. Kansainväliset vaikuttavuus- ja arviointitutkimukset metodeineen ovat myös apuna mittaamistapoja kehitettäessä.

On kuitenkin huomattava, että kaikki vaikuttavuuden arviointiin liittyvät tiedot eivät ole käytettävissä tai yhdistettävissä toisiinsa. Asiantuntijakuulemisen perusteella haasteet koskevat tilanteita, joissa käsiteltävä tapaus ylittää viranomaisten ja hallinnonalojen rajat. Haasteita tuovat myös erilaiset kirjaamistavat sekä tilastointia koskevat järjestelmät.

Viranomaisyhteistyötä on viime aikoina kehitetty ns. moniviranomaisyhteistyömalleilla, joiden uskotaan omalta osaltaan lisäävän torjunnan vaikuttavuutta. Erityisen haasteelliseksi koetaan vaikuttavuuden mittaaminen ennalta estävässä toiminnassa.

Valiokunta pitää hyvänä, että torjuntatyössä on otettu käyttöön jo toimenpiteitä suunniteltaessa vaikutusarviot ja torjunnan vaikuttavuuden arviointia ja mittaamistapoja on myös lähdetty aiempaa järjestelmällisemmin kehittämään. Valiokunta korostaa työn vaativan riittävää resursointia.

Tutkimustoiminnan laajentaminen koskemaan aggressiivista verosuunnittelua

Uuteen toimenpideohjelmaan sisältyy myös hanke, jossa selvitetään harmaan talouden riippumattoman tutkimustoiminnan laajentamista koskemaan aggressiivista verosuunnittelua sekä yksityishenkilöiden toimintaa ja taataan sille riittävät resurssit. Hankkeen vastuutahoja ovat valtiovarainministeriö ja Verohallinto.

Verohallinnon sisäinen työryhmä selvittää parhaillaan asiaa. Ensimmäisenä tehtävänä on määrittellä, mitä tarkoitetaan käsitteellä aggressiivinen verosuunnittelu. Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, että käsite on laaja ja vaikeasti määriteltävä ja siihen liittyy juridisen näkökulman lisäksi myös esimerkiksi moraalinen konteksti. Haastavaa on myös hahmottaa rajapintoja lain hengen mukaisen verosuunnittelun ja laittoman toiminnan (veronkierron) välillä. Esimerkiksi valtioneuvoston keväällä 2020 julkaistussa omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä kansainvälisellä aggressiivisella verosuunnittelulla tarkoitetaan OECD:n määritelmän mukaisesti järjestelyjä, joilla siirretään yrityksen tuloa pois maasta, jossa harjoitetusta liiketoiminnasta se on kertynyt. Valiokunnan mukaan aggressiivinen verosuunnittelu voi tarkoittaa myös vastaavan tyyppisiä kansallisia järjestelyitä, joilla vältetään veroja.

Tässä vaiheessa tutkimustoiminta kaavaillaan organisoitavaksi verohallinnon jo olemassa olevien prosessien yhteyteen. Näin pystytään hyödyntämään operatiivisen toiminnan substanssiasiantuntijoiden osaamista. Verohallinnon sisäinen selvitys valmistuu tämän vuoden aikana, jonka jälkeen asian käsittelyä jatketaan yhdessä valtiovarainministeriön kanssa. Varsinaisen tutkimustoiminnan on kaavailtu käynnistyvän vuosien 2022—2023 aikana.

Valiokunta pitää tärkeänä, että systemaattista tutkimustoimintaa ollaan nyt käynnistämässä aggressiivisen verosuunnittelun osalta. Näin tulevaisuudessa päätöksenteon pohjana on käytettävissä aiempaa parempaa ja laadukkaampaa tutkimustietoa. Tutkimustoimintaa varten tarvitaan muun muassa monipuolista osaamista kansallisesta ja kansainvälisestä verolainsäädännöstä sekä verovalvonnasta. On hyvä myös perehtyä vastaavanlaisiin toimintoihin esimerkiksi muissa Pohjoismaissa ja niistä saatuihin kokemuksiin. Esimerkiksi Norjassa on verotutkimuskeskus. Valio-

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

kunta korostaa, että tutkimustoiminnalle tulee varata riittävät resurssit ja pääsy verohallinnon olemassa oleviin aineistoihin ja samalla taata puolueettoman tutkimuksen edellyttämä riippumattomuus suhteessa verovalvontaan ja verovelvollisiin. Uusi tutkimustieto tulee saattaa myös avoimesti sekä päätöksentekijöiden että kansalaisten tietoon, siksi myös tutkimusten julkaisuun on varattava tarvittavat resurssit ja tekniset toteutusmahdollisuudet.

Viranomaisten välinen tietojen vaihto ja yhteistyö

Viime vuonna valiokunta totesi hallituksen vuosikertomusta käsittelevässä mietinnössään: "että viranomaisten välistä tietojenvaihtoa on monin tavoin edistetty nykyisen toimenpideohjelman aikana. Tämä on parantanut viranomaisten välistä yhteistyötä, mahdollistanut aiempaa tehokkaamman harmaan talouden torjunnan ja ehkäissyt harmaan talouden pääsyä monille toimialoille. Valiokunta toteaa myös, että työ on kuitenkin vielä kesken ja että tietojenvaihtoa voidaan edelleen parantaa." Eduskunta edellytti valiokunnan ehdotuksen mukaisesti, että hallitus raportoi hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittämiseksi harmaan talouden torjunnassa (EK 25/2019 vp).

Uuden toimenpideohjelman (hanke 3.1) mukaan viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien tehokkaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatyön ensisijaisena edellytyksenä on pystyä normaalissa toiminnassaan tunnistamaan asiakkaistaan harmaan talouden toimijat. Harmaan talouden toimijoiden tunnistamista ja valvontaa helpottavat ja tehostavat erityisesti yritystoimintaa ja sen taustahenkilöitä koskevien tietojen hyvä saatavuus sekä sähköiset palvelut viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa.

Tänä vuonna on jo tullut voimaan elintarvikelakia ja lakia henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa koskevia säännöksiä, mitkä mahdollistavat viranomaisten välistä tietojenvaihtoa aiempaa paremmin. Lisäksi on vireillä useita lainsäädäntöhankkeita, joihin liittyy elinkeinonharjoittajan tai tämän lähipiirin luotettavuuden arviointia.

Asiantuntijakuulemisessa nousivat esiin valtionavustuslain ja rikosrekisterilain muuttamistarpeet. Yrityksille maksettavien yritystukien määrä on suuri ja on edelleen kasvanut koronapandemian seurauksena. Yritystukien myöntämisessä sovelletaan valtionavustuslain (688/2001) säännöksiä, jotka mahdollistavat salassa pidettävien tietojen saannin julkisten velvoitteiden hoitamisesta tuen hakijan ja saajan taustojen selvittämiseksi. Tietojensaantioikeudet eivät ulotu yrityksen vastuuhenkilöihin eivätkä vastuuhenkilöiden muuhun yritystoimintaan. Myöskään rikostausta koskevaa tietojensaantioikeutta ei ole. Asiantuntijakuulemisen mukaan riskien arviointi jää näiden katvealueiden takia puutteelliseksi eikä harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteiden hoitoselvityksiä voida käyttää täysimääräisesti hyödyksi.

Verohallinnolla itselläänkään ei ole oikeutta saada rikosrekisteritietoja verovalvontaa ja harmaan talouden torjuntaa varten. Rikosrekisteritiedot ovat yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja. Verohallinto on laatimassa selvitystä rikosrekisteritietojen käyttötarpeestaan oikeusministeriölle asian edistämiseksi tarvittavilla säädösmuutoksilla. Valiokunta pitää hyvänä, että havaitut epäkohdat on tuotu esille ja saatetaan toimivaltaisen tahon tietoon ratkaisujen tekemiseksi.

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Viranomaisten resurssit

Valiokunta on pitänyt tärkeänä viranomaisten toimintaedellytysten turvaamista harmaan talouden torjunnassa ja seurannut säännöllisesti resurssitarpeita. Aiempiä vuosina saatujen selvitysten perusteella kaikille toimijoille näyttävät uusia haasteita tuovan kansainvälisyys, sähköinen kauppa ja digitalisaatio. Viranomaiset kaipaavat lisärahoitusta muun muassa viranomaisyhteistyön tehostamiseen, tietojenvaihdon teknisten rajapintaratkaisujen kehittämiseen ja analyysitoimintoihin. Tekniset ja automatisoidut tietojenhallintaratkaisut nähdään ensiarvoisen tärkeinä nopeiden muutosten mukana pysymiseksi.

Toimenpideohjelmaan sisältyy hanke (4.1 c), joka koskee keskeisten viranomaisten yhteistä resurssiseurantajärjestelmää. Hankkeesta vastaa sisäministeriö, ja se on käynnistymässä. Monet viranomaiset ovat joutuneet sopeuttamaan toimintaa, ja sopeuttamistoimet ovat ministeriön mukaan kohdistuneet myös harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan. Torjuntatyö vaatii kykyä reagoida uusiin ilmiöihin ajassa oikeanlaisilla vastatoimenpiteillä. Torjunnan vahvuus ja vaikuttavuus rakentuu eri viranomaisten yhteistyöstä, jonka vuoksi keskeisten viranomaisten resursseja tulisi tarkastella vaikutusketjuina. Yhden viranomaisen resurssileikkaukset tai -lisäykset heijastuvat muiden viranomaisten toimintaan. Hankkeessa on tarkoitus luoda ketjuajatteluun perustuva resurssiseuranta keskeisten viranomaisten resursseista. Valiokunta pitää yhteistä resurssien seurantaa tärkeänä, ja sen avulla on mahdollista turvata viranomaistoiminnan toimivuus kokonaisuutena.

Toimenpideohjelmaan sisältyy myös hanke (4.1 d), joka koskee moniviranomaistoiminnan suunnitelmallista johtamista tukevien toimintamallien luomista poliisille. Moniviranomaistoiminnassa yhteinen riskiperusteinen kohdevalinta perustuu eri viranomaisilta koottuun tietoon. Yhteisissä valvontatapahtumissa esimerkiksi työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjuntatyössä viranomaisten katsantokanta laajenee ja kyky puuttua havaittuihin epäkohtiin paranee. Moniviranomaistoiminnan johtaminen edellyttää tietoa ja ymmärrystä tietojenvaihtosäännöksistä ja toimivaltakysymyksistä sekä niiden vaikutuksista toiminnan suunnitteluun ja operatiivisen toiminnan järjestämiseen. Hanke käynnistyy alkuvuodesta 2021 Poliisiammattikorkeakoulun toimesta.

Valiokunta on pyytänyt Verohallinnolta, sisäministeriöltä, Poliisihallitukselta ja Tullilta kirjalliset selvitykset siitä, mikä on näiden toimijoiden tämänhetkinen resurssitilanne ja minkälaisia muutoksia resursseihin on odotettavissa.

Verohallinto: Verohallinto torjuu harmaata taloutta monin tavoin. Näitä toimia ovat tehokas verotus, harmaan talouden valvonta, rikosasioiden hoitaminen ja tuomiosaatavien perintä. Lisäksi Verohallinto tekee laajaa yhteistyötä muiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa sekä tukee muita harmaata taloutta torjuvia viranomaisia.

Verohallinto johtaa tai osallistuu yli kymmeneen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaan ja toimenpideohjelman 2020—2023 hankkeeseen, joiden toteuttamiseen Verohallinto saa 5,1 milj. euroa. Hankkeita ovat esimerkiksi yritystietojen julkisuuden lisääminen YTT-järjestelmässä sekä aggressiiviseen verosuunnitteluun kohdistuvan tutkimustoiminnan käynnistäminen ja velvoitteidenhoitoselvityspalvelun laajentaminen.

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Verohallinto käyttää vuonna 2020 harmaan talouden valvontaan ja torjuntaan yhteensä 270 henkilötyövuotta ja tarvitsee siihen 360 henkilön työpanoksen. Harmaan talouden torjuntaan kohdistuvien tehtävien henkilöstömenot ovat noin 25 milj. euroa. Verohallinnon tavoitteena on säilyttää vähintään nykytason resurssit harmaan talouden torjunnassa tulevana vuosina asian yhteiskunnallisen merkittävyyden takia.

Verohallinto pitää kannatettavina moniviranomaisyhteistyömallien jatkokehittämistä. Tärkeä hanke sen osalta on harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan kohdennettujen henkilötyövuosien seurantajärjestelmä, joka koskisi kaikkia keskeisiä viranomaistoimijoita. Tällä parannetaan myös eduskunnan saamaa tietoa viranomaisten resurssien käytöstä.

Tulli: Harmaan talouden tehokas torjunta kuuluu Tullin keskeisiin strategisiin yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin, ja Tulli torjuu verovajeen muodostumista eri toimintojensa puitteissa lukuisin eri toimenpitein. Harmaan talouden torjunta nähdään Tullissa koko organisaation yhteisenä tehtävänä, ja harmaan talouden torjunta kuuluu keskeisesti mm. Tullin rikostorjunnan, yritystarkastuksen ja muun valvontatoiminnan tehtäviin.

Uudessa toimenpideohjelmassa Tullin kannalta keskeiset hankkeet liittyvät elintarvikepetosten torjunnan kehittämiseen yhteistyössä Ruokaviraston kanssa sekä Verohallinnon verotarkastuksen ja Tullin yritystarkastuksen tiedonsaannin turvaamiseen digitalisoituvassa toimintaympäristössä.

Yritystarkastusten perusteella esitettiin vuonna 2019 jälkikannettavaksi veroja ja maksuja 82,8 milj. euroa ja rikostorjunnan kautta saatiin takaisin rikoshyötyä 20,5 milj. euroa. Vuoden 2019 aikana Tullin rikostutkinta tutki yhteensä 1 362 veropetosta, joista 149 oli tekemuodoltaan törkeitä veropetoksia. Veropetosten ja etenkin törkeiden veropetosten määrässä on tapahtunut useamman vuoden ajan merkittävää kasvua. Tullin tutkimat veropetokset liittyvät tyypillisesti valmisteverojen alaisten tuotteiden salakuljetukseen ja laittomaan kauppaan sekä muihin kansainvälisen tavarakaupan yhteydessä tapahtuviin väärinkäytöksiin.

Tullille on myönnetty toimenpideohjelmakaudelle 140 000 euron rahoitus, joka mahdollistaa yhden asiantuntijan palkkaamisen kahden vuoden (2021—2022) määräajaksi Tullin ja Ruokaviraston yhteishankkeeseen, jonka tarkoituksena on kehittää elintarvikepetosten torjuntaa. Tätä ennen Tulli sai harmaan talouden torjuntaan kohdennettua erillisrahoitusta viimeksi vuosille 2012—2015 ajoittuneen toimenpideohjelmakauden puitteissa.

Tullin mukaan se on saanut viime vuosina myös erillisrahoitusta tiettyihin valvontateknologiaan liittyviin investointeihin, mutta ei pysty nykyisen rahoituskehityksensä puitteissa riittävällä tavalla toteuttamaan investointeja eikä palkkaamaan niiden hyödyntämiseen tarvittavaa henkilöstöä.

Tullin käsitys on, että 20—40 henkilön lisäys riittäisi tehostamaan harmaan talouden torjuntaa ja lisäämään sen vaikuttavuutta. Tämä tarkoittaisi 1—2 prosentin lisäystä Tullin nykyiseen, 1 900 henkilön vahvuuteen.

Poliisi: Sisäministeriö on käsitellyt lausunnossaan poliisin talousrikostorjunnan henkilöstömäärän muutosta viimeisen kymmenen vuoden aikana ja todennut, että talousrikosyksiköiden yhteis-

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

nen toiminnallinen vahvuus oli vuonna 2010 noin 460 henkilöä ja että vuonna 2012 poliisi sai resurssit noin 100 määräaikaisen viran perustamiseen. Poliisihallituksen päätösten mukaan talousrikostorjuntaan on kohdennettava poliisilaitoksissa vähintään 479 henkilöä. Ministeriön lausunnon mukaan talousrikostorjuntaan käytettävä kokonaisresurssi on kuitenkin laskenut vastaavasti kuin poliisien määrä ja rikostorjunnan kokonaisresurssit. Talousrikostorjunnan henkilötövuodet olivat 345 vuonna 2017, 331 vuonna 2018 ja 325 vuonna 2019. Tämä tarkoittaa sitä, että erillismäärärahan osuus talousrikostutkijoiden palkkauksen kokonaisuudessa on kasvanut. Ministeriön mukaan erillismäärärahalta palkattu 100 viran resurssi on jo noin kolmasosa talousrikostorjuntaan käytettävästä määrärahasta, kun sen osuus vuonna 2015 oli viidesosa.

Poliisihallituksen lausunnon mukaan poliisille on tullut tutkittavaksi yli sata talousrikosjuttua enemmän kuin viime vuonna syyskuun loppuun mennessä. Vireillä olevien talousrikosjuttujen määrä on noussut 3 041 juttuun. Avoinna olevista jutuista puolet on tutkittavana pääkaupunkiseudun poliisiyksiköissä. Rikoshyötyä on voitu saada aiempaa enemmän pois, syyskuun 2020 tilanteen mukaan 23 miljoonan euron arvosta. Vuoden takaiseen verrattuna talousrikosjuttujen tutkinta-ajat ovat lyhentyneet 11 vuorokaudella. Poliisiyksiköt ovat tänä vuonna kohdentaneet talousrikostorjuntaan saman verran resursseja kuin viime vuonnakin. Tämän lisäksi Poliisihallitus on rahoittanut tänä vuonna uusia talousrikostorjuntaan liittyviä virkoja viisi kappaletta.

Ministeriön mukaan talousrikostorjunnan tila on heikentynyt, vaikka poliisin henkilötövuosien määrä on kokonaisuudessaan kääntynyt nousuun vuodesta 2018 lähtien. Torjunnan heikentynyt tila näkyy erityisesti pääkaupunkiseudun kolmen poliisilaitoksen (Helsinki, Itä-Uusimaa ja Länsi-Uusimaa) talousrikosyksiköissä. Näillä yksiköillä oli tutkittavana noin 50 prosenttia koko maan kaikista avoinna olevista jutuista. Nämä jutut ovat myös vaikeita, kansainvälisiä ja moniviranomaisyhteistyötä edellyttäviä. Myös Hämeen poliisilaitoksen kyky tutkia reaaliaikaisia talousrikosjuttuja on ministeriön mukaan heikentynyt, koska siellä ei ole enää omaa talousrikosyksikköä.

Nykyisen hallitusohjelman mukaan erillisrahoitus 100 talousrikostutkijan virkaan muutetaan pysyväksi rahoitukseksi vuodesta 2021 lukien. Vuosien 2017–2020 kehyspäätöksellä poliisille on myönnetty tasokorotusta, josta on suunnattu harmaan talouden torjuntaan 6,5 milj. euroa. Poliisihallitus on arvioinut vuosittaisen tarpeen olevan nyt 7,5 milj. euroa. Ministeriön talousarvioehdotukseen sisältyi 1,2 milj. euron lisäys harmaan talouden torjuntaan ja talousrikostutkijoiden lisäämiseen pääkaupunkiseudulla (9 htv). Määrärahaa ei ole sisällytetty hallituksen talousarvioesitykseen ensi vuodelle.

Valiokunta toteaa, että koko poliisihallinnon, esimerkiksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan resurssit tulee jatkossakin turvata ja rahoituksen tulee olla pitkäjänteistä ja aiempaa paremmin viranomaisten ennakoitavissa. Torjuntatyö vaatii suunnitelmallisuutta, kykyä reagoida uusiin ilmiöihin ja hyödyntää uusinta tekniikkaa eri viranomaisten yhteistyönä. Valiokunta pitää erittäin kannatettavina hankkeita moniviranomaisyhteistyömallien jatkokehittämisestä. On myös tärkeää saada pikaisesti käyttöön harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan kohdennettujen henkilöstövuosien seurantajärjestelmä kaikkia keskeisiä viranomaistoimijoita koskien. Valiokunta toteaa, että nyt käytävissä olevien tietojen perusteella on vaikeaa arvioida harmaan talouden tuloksellisen torjunnan tarvitsemia kokonaisresursseja ja niiden kohdentamista eri viranomaisten kesken.

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

ICT-hankkeiden tuottavuushyödyt

Tarkastusvaliokunta on käsitellyt asiaa aikaisemmin vuonna 2014 hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä (TrVM 7/2014 vp). Valtiovarainministeriö oli vuonna 2013 ottanut käyttöön valtionhallinnon ICT-hankkeiden seurantaan tarkoitettua hankesalkun talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjausten mukaisesti. Hankesalkulla tarkoitetaan yhteistä toimintatapaa ja tietojärjestelmää ICT-hankkeiden seurannassa. Valtiovarainministeriön tietojen mukaan valtion keskeneräisten hankkeiden kustannusarviot olivat tuolloin noin miljardi euroa.

Valiokunta totesi tuolloin, että valtion konsernitason tietohallinnon ohjauksen tehtäviin kuuluu keskeisesti IT-hankkeiden kokonaistilanteen ja kustannusten seuranta sekä jatkuva riskienhallinta. Pelkästään valtion IT-hankkeiden tilanteen kokonaiskuvan muodostamista hankaloitti se, että syyskuun 2014 puolivälissä valtiovarainministeriön hallinnoimassa IT-hankesalkussa noin kolmannekselta salkussa olevista hankkeista tiedot oli ilmoitettu puutteellisena. Puutteita oli mm. hankkeiden edistymisen sekä kustannusten ja hyötyjen ilmoittamisessa. Valiokunta totesi tuolloin, että ministeriöiden ja virastojen hanketoiminnan ja projektien johtaminen sekä hankkeiden tuloksellisuuden seuranta ja arviointi kuuluvat ministeriöiden ja virastojen johdon vastuulle. Valiokunnan ehdotuksen pohjalta eduskunta edellytti, että hallitus arvioi merkittävien ICT-hankkeiden tuloksia, kustannuksia ja tuottavuushyötyjä osana hankesalkun seurantaa ja raportoi tuloksista eduskunnalle. Tämä eduskunnan kannanotto on edelleen voimassa, ja valiokunta on perehtynyt asian nykytilaan sen lisäksi, mitä hallitus on asiasta raportoinut vuosikertomuksessaan (liite 3, s. 33—34).

Tilannekuvaa valtionhallinnon merkittävistä tieto- ja viestintätekniikan hankkeista ylläpidetään nykyään Digi- ja väestötietoviraston hallinnoimassa yhteisessä hankesalkkupalvelussa. Vuoden 2019 lopussa hankesalkussa oli 120 käynnissä olevaa ja 40 päättynyttä yli miljoonan euron hanketta. Näistä 160 hankkeesta 32 hankkeessa (20 prosenttia) on hankkeesta vastaavien viranomaisen toimesta arvioitu hankkeen tavoitteena olevia euromääräisiä hyötyjä, jotka muodostavat yhteenlaskettuna noin 1,7 miljardin euron kumulatiivisen hyötypotentialin vuoteen 2024 mennessä. Hankkeiden osalta kehittämistyöllä tavoitellut taloudelliset hyödyt jakautuvat hallinnonaloitain suuruusjärjestyksessä siten, että suurin hyöty kaavaillaan saavutettavan ympäristöministeriön hallinnonalalla (997 milj. euroa) ja pienin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla (0,1 milj. euroa). Asiantuntijakuulemisen mukaan STM:n osalta hankkeiden hyötylaskelmiin eivät sisälly kuntien ja kuntayhtymien hankkeet. Tämä selittää STM:n hallinnonalan pientä osuutta tavoiteltavista taloudellisista hyödyistä.

Valtiovarainministeriön ohjeen mukaan valtion yhteiseen hankesalkkuun raportoivien tulisi tehdä yhteenveto hankkeen hyötyjen toteutumisesta 6—12 kuukauden kuluttua hankkeen päättymisestä. Tällä hetkellä hankesalkussa päättäneiksi merkityistä yli miljoonan euron hankkeista noin kymmenessä prosentissa on noudatettu ohjetta.

Tuottavuusrahahankkeiden (momentti 28.70.20) osalta tulee niitä koskevissa pöytäkirjoissa puolestaan kuvata rahoitettava hanke ja tavoitellut tuottavuushyödyt. Vuonna 2019 tuottavuusrahaa on myönnetty 30 miljoonaa euroa ja vuonna 2020 noin 32 miljoonaa euroa. Tarkastusviraston mukaan tuottavuushyötyjen seuranta ei ole systemaattista ja myös eri vuosilta kerättävät tiedot eroavat tiedonkeruuperusteiltaan ja lähteiltään.

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Valtiovarainministeriön lausuntomenettelystä säädetään nykyään vuoden 2020 alusta voimaan tulleessa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) ja sen nojalla annettussa asetuksessa (1301/2019). Tavoitteena on, että merkittävät kehittämishankkeet tulevat ministeriön lausuttaviksi ennen niiden käynnistämistä. Lausuntomenettely koskee hankkeesta ja toimituksista riippuen joko yli miljoonan tai yli viiden miljoonan hankkeita, ja lausuntopyynnön ajankohta on kytketty kehys- ja talousarviovalmisteluun. Lausuntopyynnot ovat lisääntyneet uuden lain aikana (31.8.2020 mennessä 32 lausuntoa, vuonna 2019 14 lausuntoa ja vuosina 2017—2018 yhteensä 17 lausuntoa) ja luoneet valtiovarainministeriön mukaan näiltä osin paremmat edellytykset arvioida yhdenmukaisella tavalla kehittämisestä saatavia hyötyjä.

Asiantuntijakuulemisen perusteella valtiovarainministeriöllä ei ole ollut vakiintunutta käytäntöä, jonka avulla olisi mahdollista todentaa kattavasti hankesalkussa olevien hankkeiden hyötyjen toteutuminen. Valtiovarainministeriön ohjeet lausuntomenettelystä ja hankesalkun käytöstä perustuvat valtion kehys- ja talousarviovalmistelusta annettuihin laadintamääräyksiin tai niitä tukeviin ohjeisiin. Järjestelmäinvestoinneista on edellytetty eriteltyt kustannusarviot (kehitys- ja ylläpito, omat ja ostomenot). Erillistä ohjeistusta kustannus- tai hyötyarvioiden perusteista tai arvioinneissa käytettävistä menettelyistä ei ole annettu.

Valtiovarainministeriön mukaan ICT-hankkeiden tuottavuushyötyjen arvioinnin kehittäminen vaatisi ohjauksen, seurannan sekä kehittämistä tukevien toimintojen ja roolien selkeyttämistä kokonaisuutena. Tämä tarkoittaa ministeriöiden vastuita ja käyttämiä menettelyjä toimialan ICT-hankkeiden ohjauksessa, Digi- ja väestötietoviraston roolia sekä ICT-hankkeesta vastaavan viraston vastuuta hyötyjen saavuttamisesta ja hyötyjen raportoinnista. Tämän lisäksi tarvitaan valtion tuloksellisuuden ja hyötyjen seurannan kehittämistä konsernitason kokonaisuutena, ei vain erikseen ICT-hankkeita koskien. Edelleen kehittämishankkeilla saavutettujen hyötyjen toteutumisesta tulisi raportoida osana viraston tai laitoksen tilinpäätös- ja toimintakertomusmenettelyä.

Tarkastusvirasto on puolestaan esittänyt viime vuosina useita suosituksia, joiden mukaan tietojärjestelmäinvestointien avulla tavoiteltavia hyötyjä olisi pidettävä nykyistä näkyvämmiin esillä. Ensi vaiheessa valtiovarainministeriön olisi luotava toimivat hyötyjen seurantakäytännöt vähintään ns. tuottavuusrahoitusta saaneille kohteille. Edelleen ministeriöiden tulisi varmistaa, että virastojen tietojärjestelmäinvestointien päätöksentekoa varten tuottamissa valmisteluaineistoissa tuodaan selkeästi esille, mihin esitetyt kustannusarviot perustuvat ja kuinka tarkkoina niitä voidaan pitää.

Tällä hetkellä hyötypotentiaalista esitetyt arviot perustuvat kuitenkin pelkästään hankkeista vastaavien viranomaisten itse antamiin tietoihin, joten tarkastusviraston mukaan tietojen luotettavuuteen ja realismuuteen liittyy epävarmuutta. Valtiovarainministeriö on pyrkinyt ratkaisemaan ongelman antamalla valtion virastoille ja laitoksille uuden ohjeen vuonna 2020.

Tarkastusvaliokunta toteaa, että hallituksen vuosikertomusraportoinnissa antama tieto ICT-hankkeiden tuloksista, kustannuksista ja tuottavuushyödyistä ei edelleenkään ole riittävää. On selvää, että ICT-hankkeiden avulla saavutettavat hyödyt edellyttävät useimmiten myös itse toiminnassa tapahtuvia muutoksia, jolloin tuottavuutta tulee pystyä arvioimaan kokonaisuutena. Tämä aiheuttaa lisäähaasteita arviointiin, mutta valiokunta pitää valitettavana, että kehittämistoimet asiassa ovat edenneet kovin hitaasti. Valiokunta korostaa tarvetta luotettaville ja yhdenmukaisille tiedoille.

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

le ja katsoo, että valtiovarainministeriön tulee ryhtyä toimiin asian saattamiseksi kuntoon. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että ohjeista huolimatta vain viidesosassa hankkeita on arvioitu hankkeella saavutettavia euromääräisiä hyötyjä ja vain joka kymmenennessä hankkeessa raportoidaan saavutetuista hyödyistä.

Perustoimeentulotuen siirto kunnilta Kansaneläkelaitokselle

Toimeentulotuki muodostuu kolmesta osasta: perustoimeentulotuesta, täydentävästä toimeentulotuesta sekä ehkäisevästä toimeentulotuesta. Aiemmin kunnat vastasivat kaikkien toimeentulotukimuotojen myöntämisestä, mutta 1.1.2017 lähtien perustoimeentulotuen myöntäminen siirtyi Kansaneläkelaitoksen (Kela) tehtäväksi. Tarkastusvaliokunta on käsitellyt perustoimeentulotuen siirtoa kunnilta Kelan hoidettavaksi mietinnössään TrVM 8/2017 vp. Tuolloin valiokunta kiinnitti vakavaa huomiota siihen, että rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyneen perustoimeentulotuen Kelaan siirtämisen keskeinen peruste eli säästöjen aikaansaaminen osoittautui uusien laskelmien myötä virheelliseksi ja siirrosta todettiin päinvastoin koituvan jatkossa lisäkustannuksia. Tästä huolimatta siirtohanke toteutettiin. Valiokunta korostikin mietinnössään: "että muutoshankkeet tulee ottaa uudelleen arvioitaviksi, jos hankkeiden lähtökohtaperusteluissa tapahtuu olennaisia muutoksia. Päätöksenteon tulee pohjautua riittäviin ja laadukkaisiin laskelmiin." Valiokunta palaa nyt asiaan käsitellessään vuoden 2019 hallituksen vuosikertomusta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on julkaissut tuloksellisuustarkastuskertomuksen "Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa" (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2020). Tarkastusviraston mukaan tarkastuskertomuksen havainnot säästöjen saavuttamisesta, henkilöstöresursseista ja tietojärjestelmistä olivat yhteneväisiä tarkastusvaliokunnan mietinnössään TrVM 8/2017 vp tekemien päätelmien kanssa.

Etukäteisarviot Kela-siirron vaikutuksista ja arvioiden toteutuminen

Perustoimeentulotuen siirtämisellä kunnilta Kelan hoidettavaksi tavoiteltiin säästöjä, mutta tavoite ei toteutunut. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa selvisi, että perustoimeentulotuen toimeenpanon kustannukset ovat kolme kertaa ennalta arvioitua suuremmat. Kelan arvion mukaan vuonna 2020 toimeenpanon kustannukset ovat noin 98 milj. euroa, kun etukäteisarvio näistä kustannuksista oli ollut noin 32 milj. euroa vuodessa. Kustannusten kasvu selittyy osittain toimeentulotuen asiakasmäärän kasvulla. Tämän ohella kustannusten kasvuun on vaikuttanut se, että Kelan etukäteisarvio tarvittavan henkilöstön määrästä osoittautui liian pieneksi. Henkilöstöressurssien tarve on ollut kaksinkertainen etukäteen arvioitua verrattuna. Ennakoitua suurempi henkilöstötarve johtuu siitä, että perustoimeentulotuen käsittely Kelassa ei vastannut sitä, mitä siirron valmisteluvaiheessa ennakoitiin. Perustoimeentulotuki on erilainen kuin Kelan muut etuudet. Tukipäätöksen tekeminen edellyttää yksilöllistä tarveharkintaa ja hakijan tilanteesta sellaisia tietoja, joita perusturvaetuuksien myöntämisessä ei pääsääntöisesti tarvita. Lisäksi se on työntensivistä. Kela-siirron yhteydessä harkintaa edellyttäviä elementtejä vielä lisättiin perustoimeentulotukeen siirtämällä siihen täydentävästä toimeentulotuesta harkintaa vaativia osia.

Valiokunnan saaman asiantuntijaselvityksen mukaan perustoimeentulotuen Kela-siirtoa valmistelleen asiantuntijatyöryhmän raportissa sekä hallituksen esityksestä (HE 358/2014 vp) annetu-

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

sa lausunnoissa tuotiin esiin mallin toimeenpanoon ja tavoiteltuihin säästöihin liittyviä varauksia. Näitä esitettyjä riskejä ei kuitenkaan tuotu esille hallituksen esityksessä. Uudistuksen valmistelun yhteydessä asiantuntijat muun muassa kiinnittivät huomiota yksilöllisen tarveharkinnan ja yhdenvertaisuuden lisäämiseen sekä henkilöstöresurssisäästöjen yhteensovittamiseen liittyviin ongelmiin. Asiantuntijat toivat esiin, että jos harkinnanvaraiset elementit säilytetään perustoimeentulotuen yhteydessä, yhdenvertaisuutta ja säästöjä henkilöstöresurssissa ei tulla saavuttamaan tavoitellussa laajuudessa. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan tuotu tätä riskiä esille eikä kiinnitetty huomiota siihen, miten perustoimeentulotuen siirto Kelaan vaikuttaa yksilöllisen tarveharkinnan toimeenpanoon.

Tarkastusvaliokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, kuinka asiantuntijoiden lainvalmisteluprosessin kuluessa esiin tuomia riskejä ei esitetty eikä arvioitu hallituksen esityksessä. Kuva perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikutuksista jäi hallituksen esityksessä siten yksipuoliseksi. Valiokunta pitää säädösehdotuksien vaikutusarviointien laatuun liittyviä kysymyksiä erittäin tärkeinä ja on teettänyt tutkimuksen aiheesta: "Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa" (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020). Tutkimuksen käsittely valiokunnassa on kesken.

Lainvalmistelussa Kela-siirron vaikutuksia muihin viranomaisiin arvioitiin vain muutaman viranomaisen näkökulmasta. Tarkastusviraston tarkastus kuitenkin osoittaa, että uudistus on lisännyt muun muassa TE-palveluiden asiantuntijoiden sekä valitus- ja kanteluviranomaisten työmäärää ja lisännyt siten viranomaishallinnon kustannuksia. Tämä johtuu siitä, että laki toimeentulotuesta sisältää useiden viranomaisten työhön vaikuttavia säännöksiä. Kuntien osalta Kela-siirrosta oli tavoitteena vapauttaa henkilöstöresurssia aikuissosiaalityössä aktivoivaan sosiaalityöhön ja sosiaalityön kehittämiseen. Tarkastusviraston tarkastuksen perusteella tämä tavoite ei ole kuitenkaan edistynyt merkittävästi. Toimeentulotukipäätösten tekemiseen tarvittava etuuskäsittelijöiden määrä ja siten myös tähän liittyvät henkilöstömenot kunnissa ovat laskeneet, mutta kuitenkin samaan aikaan toimeentulotukityöhön osallistuvien sosiaalityöntekijöiden, sosiaaliohjaajien ja sosiaalityön johtajien määrä on lisääntynyt. Yksi syy tähän kehitykseen on tarkastusviraston mukaan se, että muiden sosiaalialan ammattilaisten työaika kuluu perustoimeentulotuen liittyvien asioiden hoitamiseen, kuten esim. asiakkaiden neuvomiseen ja perustoimeentulotuen hakemisessa auttamiseen. Tarkastusvaliokunta toteaa, että viranomaisvaikutuksia arvioitiin lainvalmistelussa liian suppeasti. Arvioinnissa olisi tullut ottaa huomioon laajemmin toimeentulotukilaista eri viranomaistahoille aiheutuvat vaikutukset, jolloin myös edellytykset arvioida uudistuksen vaikutuksia viranomaishallinnon työmääriin ja kustannuksiin olisivat olleet paremmat.

Tarkastusviraston tarkastushavainnot osoittavat myös, etteivät sähköiset järjestelmät ole tehostaneet kunnissa tehtävää toimeentulotukien ratkaisutyötä siinä määrin kuin etukäteen oletettiin. Kunnan sosiaalitoimessa joudutaan etsimään Kelasta lähetettyjä tietoja sähköisen järjestelmän eri paikoista. Lisäksi sähköisen järjestelmän kautta kuntiin välitettyjen ilmoitusten käsittely aiheuttaa kunnissa hallinnollista työtä. Myös tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt mietinnössään TrVM 8/2017 vp huomiota siihen, että alun perin toimeentulotuen siirrosta arvioitiin saatavan säästöä erityisesti siksi, että Kelan tehokkaiden tietojärjestelmärakenteiden oletettiin tehostavan hakemusten käsittelyä. Näin ei ole kuitenkaan käytännössä tapahtunut, vaan siirrosta on jopa seurannut manuaalista lisätyötä. Valiokunta korosti tuolloin mietinnössään ja korostaa edelleen, että tietojärjestelmähankeissa on varattava riittävästi aikaa järjestelmien kehittämiseen ja testaukseen.

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

On myös ensiarvoisen tärkeää, että kaikki muutokseen liittyvät tahot osallistuvat kehittämistyöhön.

Uudistuksen vaikutukset asiakkaisiin

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa tuli esiin, että perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikutuksia asiakkaisiin arvioitiin pääasiassa vain perustoimeentulotukea tarvitsevien näkökulmasta eikä juurikaan niiden asiakkaiden kannalta, jotka tarvitsevat täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Uudistus on hyödyttänyt sellaisia toimeentulotukiasiakkaita, jotka hakevat vain perustoimeentulotukea ilman erityistarpeita. Heidän osaltaan tuen hakeminen on helpottunut. Sen sijaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakeminen on monimutkaistunut, sillä toimeentulotukilaki edellyttää nykyään, että ensin on haettava ja saatava päätös perustoimeentulotuesta ennen kuin voi hakea täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Tämä aiheuttaa esimerkiksi pelkkää täydentävää toimeentulotukea hakevan kohdalla Kelassa turhaa työtä ja viivästyttää hakijan tuen saantia. Lisäksi palvelujen saatavuus ja saavutettavuus ovat pikemminkin vaikeutuneet sellaisille asiakkaille, jotka eivät syystä tai toisesta pysty hakemaan toimeentulotukea sähköisesti. Tarkastusvaliokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että asiakasvaikutusten arviointi tehtiin erittäin puutteellisesti perustoimeentulotuen Kela-siirtoa valmisteltaessa. Kaikkein heikoimmassa asemassa olevien asema ei parantunut pikemminkin päinvastoin. Valiokunta korostaa, että kansalaisten perusturvaan liittyvän lainsäädännön toimivuutta tulisi aina arvioida heikoimmassa asemassa olevan ihmisryhmän näkökulmasta.

Valiokunta pitää myös huolestuttavana asiantuntijakuulemisessa esiin tullutta tietoa sosiaalityön ja toimeentulotuen välisen yhteyden heikkenemisestä. Perinteisesti toimeentulotuen ja kunnissa tehtävän sosiaalityön välillä on ollut vahva kytkös. Perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä tässä on kuitenkin tapahtunut heikkenemistä, kun taloudellinen tuki ja sosiaalityö erotettiin toisistaan aiempaa selvemmin. Perustoimeentulotuen myöntämisen siirtyessä Kelan tehtäväksi sille siirtyi myös harkintaa sosiaalityön tarpeesta sekä asiakkaan ohjaamisesta kunnan palvelujen piiriin. Hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp) tuotiin esiin sosiaalityön ja toimeentulotuen välisen sidoksen heikkenemiseen liittyviä riskejä ja esitettiin keinoja tilanteen ratkaisemiseksi. Ratkaisematta jäi kuitenkin se, millaisilla toimenpiteillä asiakkaat saadaan hakeutumaan sosiaalipalveluiden piiriin, sillä palveluiden piiriin hakeutuminen on asiakkaan päätösvallassa. Tarkastusviraston tarkastushavaintojen mukaan kunnissa sosiaalialan asiantuntijoiden työaika kuluu Kelasta välitettyjen, sosiaalityötä tarvitsevien asiakkaiden etsimiseen. Osaa asiakkaista ei tavoiteta lainkaan. Valiokunta pitää vallitsevaa tilannetta huolestuttavana, sillä sen seurauksena hakemusten käsittelyajat pidentyvät ja ongelmiin puuttuminen pitkittyy. Tilanne myös heikentää osaltaan toimeentulotukilain tavoitteiden saavuttamista eli mahdollisuuksia mm. toimeentulotukiasiakkaiden itsenäisen selviytymisen edistämiseen ja pitkäaikaisten toimeentulotukiasiakkuuksien ehkäisemiseen.

Saamansa selvityksen perusteella tarkastusvaliokunta katsoo, että perustoimeentulotuen Kela-siirtoa koskeva eduskunnan kannanotto on syytä pitää edelleen voimassa.

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Hätäkeskuspalveluiden uudistukset

Hätäkeskuslaitos

Hätäkeskuslaitos on sisäministeriön alainen vuonna 2001 perustettu valtakunnallinen virasto, johon kuuluvat sen esikuntatehtäviä hoitava keskushallinto Porissa sekä kuusi hätäkeskusta eri puolilla Suomea. Hätäkeskustoiminnasta säädetään hätäkeskustoiminnasta annetulla lailla (692/2010) ja asetuksella (877/2010).

Hätäkeskuslaitos tuottaa hätäkeskuspalvelut koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Laitoksen tehtävänä on ottaa vastaan pelastus-, poliisi-, sosiaali- ja terveystoimen toimialaan kuuluvia hätäilmoituksia sekä muita ihmisten, ympäristön ja omaisuuden turvallisuuteen liittyviä ilmoituksia sekä välittää ne edelleen auttaville viranomaisille ja yhteistyökumppaneille.

Hätäkeskuslaitos otti vuonna 2019 vastaan noin kolme miljoonaa hätäilmoitusta, joista noin puolet välitettiin tehtäväksi muille viranomaisille. Välitetyistä tehtävistä 54 % välitettiin ensihoidolle, 36 % poliisille, 6 pelastusviranomaisille ja 4 % sosiaalipäivystykselle ja muille viranomaisille. Noin 97 % hätänumeroon soittaneista sai vastauksen alle 30 sekunnissa.

Vuoden 2019 lopussa Hätäkeskuslaitoksen palveluksessa oli 587 henkilöä. Näistä 468 kuului päivytyshenkilöstöön. Vuoden 2021 talousarvioesityksessä Hätäkeskuslaitoksen toimintamenoihin (mom. 26.30.02) ehdotetaan nettomäärärahaa 59,5 milj. euroa.

Uudistukset eri vaiheissa

Hätäkeskuspalvelut ovat olleet viime vuosikymmeninä jatkuvien uudistusten ja merkittävien rakenteellisten kehittämistoimien kohteena. Suomessa siirryttiin valtion ylläpitämään hätäkeskustoimintaan vuonna 2001, jolloin erillään toimineet pelastustoimen kunnalliset hätäkeskukset ja poliisitoimen hälytyskeskukset yhdistettiin valtion ylläpitäviksi hätäkeskuksiksi. Valtion ylläpitämää hätäkeskustoimintaa kokeiltiin vuosina 1996—2001 perustamalla neljä valtion hätäkeskusta. Vuosina 2001—2005 toimeenpannussa uudistuksessa eri puolille maata perustettiin 15 valtion ylläpitämää hätäkeskusta. Vuosina 2011—2014 toteutetussa uudistuksessa hätäkeskusten määrää vähennettiin kuuteen yhdistämällä ja lakkauttamalla hätäkeskuksia.

Vuosina 2013 ja 2015 valmistuneiden selvitysten (Hätäkeskusuudistuksen toteutuminen, arviointiryhmän loppuraportti SM:n julkaisu 10/2013 ja Hätäkeskuslaitoksen rakenneuudistus 2010—2014, 7.9.2015) mukaan hätäkeskuspalveluiden taso on vuonna 2011 alkaneen uudistuksen seurauksena parantunut. Muun muassa puheluiden vastausajat ovat lyhentyneet, alueelliset erot palveluiden saatavuudessa ovat vähentyneet ja toimintavarmuus on parantunut. Uudistus on selvitysten mukaan edesauttanut myös koko viranomaisketjun toimintatapojen kehittämistä ja toimintamallien valtakunnallista yhdenmukaistamista.

Myös valiokunnan asiantuntijakuulemisessa uudistuksista esitettiin myönteisiä kokonaisarvioita pitkälti edellä esitetyillä perusteilla. Hätäkeskustoiminnan nähtiin kehittyneen myös uudistusten jälkeen myönteiseen suuntaan ja hätäkeskuspalveluiden tuottamista pidettiin kustannustehokkaina tapana toteuttaa hätäkeskuspalvelut. Kriittisesti arvioitiin kuitenkin mm. sitä, että alkuperäi-

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

sestä suunnitelmasta poiketen hätäkeskusten määrää ja sijoittumista muutettiin kahdessa vaiheessa, mikä johti toimitilojen väliaikaiseen ylimitoitukseen, henkilöstön siirtoihin kahteen kertaan ja ylimääräisiin kustannuksiin. Lisäkustannuksia aiheuttavana pidettiin myös pääkaupunkiseudulle vähäksi aikaa tehtyä erillISRatkaisua. Poliisin operatiivisen kenttötoiminnan kannalta parhaana ratkaisuna ei pidetty sitä, että laajan toiminta-alueen omaava poliisilaitos kuuluu kahden hätäkeskuksen maakuntapohjaiseen alueeseen. Poliisin kenttötoiminta joudutaan jakamaan maakuntapohjaisten rajojen mukaisesti, mikä vaikeuttaa poliisilaitoksen toimintaa ja maakuntarajoja ylittävien toiminta-alueiden suunnittelua. Hätäkeskus välittää tehtävän maakunnan lähimmälle vapaalle poliisipartiolle eikä toisen maakunnan puolella olevalle mahdollisesti lähempänä olevalle partiolle. Useampi asiantuntija näki hätäkeskustoiminnassa mukana olevien viranomaisten yhteistoiminnassa ja tietojen vaihdossa kehittämistarpeita, vaikka tältä osin myös parannusta todettiin tapahtuneen.

Uudistusten valtiontaloudelliset vaikutukset

Vuosien 2011—2014 uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 292/2009 vp) mukaan lähtökohtana on, etteivät Hätäkeskuslaitoksen normaalin toiminnan kustannukset nouse. Keskeinen tuottavuushyöty tulee henkilöstön lisätarpeen poistumisesta. Uudistuksen perustana olleiden sisäasianministeriön strategisten linjausten (15.5.2009) mukaan hätäkeskuspalveluiden kehittämisen keskeisiä tavoitteita ovat mm. keskusten määrän vähentäminen ja toiminnan sopeuttaminen väheneviin resursseihin.

Vuonna 2015 valmistuneen selvityksen (Hätäkeskuslaitoksen rakenneuudistus 2010—2014, 7.9.2015) mukaan vuosina 2011—2014 toteutetun rakenneuudistuksen toimeenpanosta aiheutuneet kustannukset olivat vajaat 18 miljoonaa euroa. Selvityksen mukaan laitos tehosti toimintaansa merkittävästi, sillä rakenneuudistuksen aikana Hätäkeskuslaitoksen henkilötövuosimäärä väheni noin 100 htv:lla. Vuositasolla vähennyksen taloudelliseksi vaikutukseksi arvioitiin noin 6 milj. euroa. Lisäksi toimitilojen määrän vähentämisen arvioitiin pienentävän viraston vuokrakustannuksia vuositasolla vajaat 3 milj. euroa. Selvityksessä ei ole arvioitu uudistuksen valmisteluun ja toteutukseen käytettyä työmäärää ja sen kustannuksia.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Hätäkeskuslaitoksen kustannukset ovat kääntyneet viime vuosina kasvuun. Valiokunnan pyytämän selvityksen mukaan laitoksen toiminnan kulut ovat vähentyneet vuosina 2011—2014 toteutetun rakenneuudistuksen jälkeen. Vuodesta 2013 vuoteen 2016 toiminnan kulut ovat pienentyneet 59,9 milj. eurosta 48,6 milj. euroon. Sen sijaan vuosina 2017—2019 toiminnan kulut ovat kääntyneet kasvuun. Vuonna 2017 kulut olivat 52 milj. euroa, vuonna 2018 56,8 milj. euroa ja vuonna 2019 59,2 milj. euroa. Keskeisenä syynä kehitykseen on ICT-kustannusten merkittävä kasvu johtuen uuden Erica-tietojärjestelmän käyttöönotosta. Vuosina 2011—2014 toteutetun hätäkeskusuudistuksen yksi tavoite oli ottaa käyttöön uusi yhteinen tietojärjestelmä. Järjestelmän käyttöönotto kuitenkin myöhästyi suunnitellusta usealla vuodella aiheuttaen lisäkustannuksia (tarkemmin kohdassa "Uusi Erica-tietojärjestelmä").

Kustannusten kehitystä kuvastaa se, että Hätäkeskuslaitoksen toiminnan taloudellisuutta kuvaavat tunnusluvut ovat laskeneet rakenneuudistuksen jälkeen vuosina 2014—2016 mutta kääntyneet sen jälkeen nousuun. Toiminnan kustannukset euroa/asukas ovat nousseet vuoden 2017 9,0

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

eurosta vuoden 2019 11,0 euroon, ja kustannukset vastattua hätäilmoitusta kohden ovat nousseet vastaavana aikana 13,4 eurosta / vastattu hätäilmoitus 18 euroon / vastattu hätäilmoitus.

Uudistusten henkilöstövaikutukset

Henkilöstön määrä ja saatavuus: Hätäkeskuspalveluiden rakenneuudistukset ovat merkinneet henkilöstölle suuria ja jatkuvia muutoksia. Sen lisäksi, että uudistusten valmistelu ja toimeenpääntö ovat vieneet paljon henkilöstön voimavaroja, henkilöstöä on vähennetty merkittävästi ja lukuisat työntekijät ovat joutuneet siirtymään uudelle paikkakunnalle tai sopeutumaan pidempiin työmatkoihin. Esimerkiksi vuosien 2011—2014 uudistuksessa uudelle työssäkäyntialueelle siirtyi 156 henkilöä ja 109 sellaista henkilöä, jotka eivät suostuneet muuttamaan uudelle paikkakunnalle, irtisanottiin. Uudistuksen aikana käytiin kaikkiaan 735 henkilökohtaista muutoskeskustelua. Vuosina 2001—2005 toimeenpantu uudistus merkitsi hallituksen esityksen (HE 87/1999 vp) mukaan noin 160 henkilön vähentämistä. Asiantuntijakuulemisessa ongelmina on tuotu esille mm. henkilöstön väsyminen jatkuviin muutoksiin sekä asiantuntemuksen menettäminen.

Tarkastusvaliokunnan valtioneuvostolle vuonna 2009 antaman lausunnon (TrVL 5/2009 vp) perustana olleessa selvityksessä tarkasteltiin myös 1.1.2001 toimintansa aloittaneen Hätäkeskuslaitoksen keskushallinnon siirtämistä Poriin. Ongelmallista oli, ettei juuri kukaan vanhoista työntekijöistä siirtynyt tällöin Poriin. Seurauksena oli asiantuntemuksen katoaminen ja katkokset toiminnan kehittämiseen, mitä selvityksessä pidettiin kriittisenä asiana väestön turvallisuuteen keskeisesti vaikuttavan laitoksen rakentamisvaiheessa.

Alla olevassa taulukossa on esitetty Hätäkeskuslaitoksen koko henkilöstön ja päivystyshenkilöstön määrän kehitys vuodesta 2013 lukien:

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Koko henkilöstö	691	647	615	601	607	607	587
Päivystyshenkilöstö	561	542	514	497	493	482	468
Päivystyshenkilöstön osuus	81 %	84 %	84 %	83 %	81 %	79 %	80 %

Kuvio 1: Hätäkeskuslaitoksen henkilöstömäärä ja päivystyshenkilöstön määrä vuosina 2013—2019.

Taulukosta käy ilmi, että päivystyshenkilöstön määrä on vähentynyt jatkuvasti. Kun päivystäjiä oli rakenneuudistuksen jälkeen vuoden 2015 lopussa 514, niin vuoden 2019 lopussa määrä oli 468. Hätäkeskuslaitos on pitänyt päivystyshenkilöstön vähimmäismääränä 550. Henkilöstön edustajien kuulemisessa päivystäjien vähimmäismäärästä esitettiin vielä selvästi suurempi luku (630). Päivystäjien määrä on vähentynyt samaan aikaan kun laitoksen vastaanottamien ilmoitusten määrä on kasvanut viime vuosina vuosittain 2—8 %. Päivystäjäkohtainen tehtävämäärä onkin kasvanut selvästi (2019: 6 630, 2018: 5 800 ja 2017: 5 600).

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Tarkastusvaliokunta pitää hätäkeskustoiminnan merkittävänä ongelmana päivystyshenkilöstön riittävyyttä. Päivystyshenkilöstön määrä on tällä hetkellä jo niin pieni, että se aiheuttaa riskin hätäkeskuspalvelujen laadukkaalle tuottamiselle. Valiokunta toteaa, että osaavan henkilöstön riittävyyden varmistaminen on ollut uudistusten keskeinen lähtökohta ja ongelmaan on kiinnitetty huomiota pitkään. Jo valtion ylläpitämän hätäkeskustoiminnan perustamista (1.1.2001 lukien) perusteltiin liian vähäisellä päivystyshenkilöstön määrällä kunnallisissa hätäkeskuksissa ja poliisin hälytyskeskustoiminnassa. Vuonna 2014 valmistuneessa työryhmäraportissa (Hätäkeskuspäivystäjätutkimnon määrällinen ja laadullinen kehittäminen 2015—2018) esitettiin useita konkreettisia kehittämisehdotuksia henkilöstön riittävyysongelman ratkaisemiseksi. Viime vuosina päivystäjien liian vähäinen määrä on tuotu selvästi esille Hätäkeskuslaitoksen toimintakertomuksissa ja henkilöstökertomuksissa. Valiokunta toteaa, ettei päivystäjien määrää ole kyetty arvioidaan oikein hätäkeskuspalvelujen rakenteellisissa uudistuksissa ja toiminnan kehittämisessä eivätkä toimet hätäkeskuspäivystäjien määrän lisäämiseksi ole olleet vaikuttavia.

Valiokunta pitää erittäin huolestuttavana päivystäjien työn pahenevaa kuormittavuutta, mikä on osaltaan johtanut korkeisiin ja kasvaviin sairauspoissaoloihin ja työtyytyväisyyden laskuun. Vuonna 2019 päivystäjien sairauspoissaolot (18,9 työpäivää) olivat yli kaksi kertaa niin korkeat kuin valtionhallinnossa keskimäärin (8,6 työpäivää). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että päivystäjien sairauspoissaolot ovat olleet korkeita jo pitkään (vuosina 2013—2019 17,9—20,4 työpäivää), mikä on osoituksena toimien tehostomuudesta. Hätäkeskuslaitoksen työterveyshuollon kustannukset vuonna 2019 olivat Kela-palautukset huomioiden 480 177 euroa (kasvua 9,9 % vuoteen 2018 verrattuna). Vuonna 2019 henkilöstön työtyytyväisyys oli heikoin tarkastelujaksolla 2015—2019. Vuoden 2019 henkilöstökertomuksen mukaan virastossa toteutetut mittavat rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset heijastuvat jonkin verran henkilöstön työtyytyväisyyden kokemuksissa.

Valiokunta painottaa, että henkilöstön työhyvinvointi vaikuttaa sekä työn tuottavuuteen että tehdyn työn laatuun, ja pitää tärkeänä, että laitoksessa ryhdytään tuloksellisiin toimiin päivystäjien työhyvinvoinnin parantamiseksi. Valiokunta pitää merkittävänä ongelmana päivystäjien suurta ja kasvanutta irtisanoutuneiden määrää ja sitä, ettei hätäkeskuspäivystäjien koulutuksesta valmistuneiden määrä ole riittänyt kattamaan edes vuosittaista poistumaa. Viime vuonna valmistui 32 päivystäjää, mutta poistuma oli ennätysuuri 56. Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että päivystäjäkoulutuksen aloituspaikkojen määrää on vuonna 2020 lisätty 24:ään ja kurssi järjestetään kaksi kertaa vuodessa. Valiokunta toteaaakin, että on tärkeää ennakoida päivystäjien riittävyyden kehittymistä, jotta koulutuspaikkojen määrää voidaan joustavasti ja nopeasti muuttaa Hätäkeskuslaitoksen tarpeita vastaavaksi.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisen perusteella päivystäjien irtisanoutumisen syyt liittyvät keskeisesti päivystäjien määrän vähenemiseen, työn lisääntyvään kuormitukseen ja työssäjaksamiseen. Yksittäisenä ongelmana nostettiin esille huono työvuorosunnittelu. Sisäministeriön pelastusosaston tilaaman ja Pelastusopiston tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiopalveluiden tekemän tutkimuksen (Kadonneen päivystäjän jäljillä, Pelastusopiston tutkimusraportit 1/2019; B-sarja) mukaan suurin yksittäinen syy hätäkeskuspäivystäjien työstä pois hakeutumiseen on työvuorosunnittelun joustamattomuus. Tutkimuksen mukaan näyttää siltä, että monet työstä poishakeutuneet ovat ratkaisseet työssäjaksamisen ongelmia hakeutumalla uudelleen koulutukseen tai toisiin työtehtäviin.

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Laadukkaiden hätäkeskuspalveluiden tuottamisen edellytyksenä on, että päivystyshenkilöstön määrä on mitoitettu oikein myös alueellisesti. Hätäkeskuslaitoksen vuosien 2019 ja 2018 toimintakertomusten mukaan haasteellisin henkilöstötilanne on Turun ja Keravan toimipisteissä. Valiokunta pitää puutteena sitä, ettei henkilöstöpulan alueellisia ongelmia ole saatu hoidettua, vaikka ongelma on ollut tiedossa jo pitkään.

Asiantuntijakuulemisen perusteella päivystäjien koulutusta järjestävän Pelastusopiston sijainti Kuopiossa vaikuttaa opiskelijoiden hakeutumiseen muualta Suomesta. Esimerkiksi henkilöstöpulasta erityisesti kärsivän Turun hätäkeskuksen alueelta Varsinais-Suomesta ei juurikaan hakeuduta päivystäjäopintoihin Kuopioon. Valiokunta pitää tärkeänä, että päivystäjäopintoja järjestetään nykyistä enemmän myös alueellisesti, jotta alueellinen tarve ja palveluiden kysyntä voidaan ottaa paremmin huomioon.

Valiokunta pitää huolestuttavana hätäkeskuksiin tulevien virheellisten ilmoitusten suurta määrää (vikasoitot, ilkivalta jne.). Vuonna 2019 hätäkeskukset vastaanottivat noin 865 000 sellaista virheellistä ilmoitusta, jotka eivät olisi kuuluneet keskusten hoidettaviksi (kasvua 43 %). Päivystäjien työmäärää lisäävät virheelliset ilmoitukset ovat usein sellaisia, missä ei tarvittu paikalle kiireellistä viranomaisapua, mutta kansalaisella ei ollut tietoa muista auttavista tahoista. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että viestintää tältä osin tehostetaan.

Osaamisen kehittäminen: Hätäkeskuspalvelujen laadun varmistamisessa ja mm. avun tarpeen tunnistamisessa ja tarkoituksenmukaisen avun välittämisessä valiokunta korostaa päivystäjien korkeatasoisen ammatillisen koulutuksen ja jatkuvan täydennyskoulutuksen tärkeyttä. Päivystäjien koulutus kestää Kuopiossa sijaitsevassa Pelastusopistossa 1 ½ vuotta, ja sen laajuus on 90 opintopistettä (op). Koulutukseen kuuluu 15 op:n laajuisesti poliisitoimen opetusta Tampereella sijaitsevassa Poliisiammattikorkeakoulussa. Opiskeluun sisältyy myös terveystoimen (10 op) ja sosiaalitoimen (2 op) opetusta. Päivystäjien perehdyttäminen kestää noin 3–4 viikkoa.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esille, että vanhusten lisääntyvissä akuuttitilanteissa (ei hätätilanteissa) päivystäjien osaamista tulee kehittää ja potilaan tilaa selvittäviä kysymyksiä parantaa. Mahdollisimman nopea puheluun vastaaminen ja ambulanssin välittäminen ei ole aina tilanteen ratkaisun eikä valtion varojen käytön kannalta tarkoituksenmukaista. Toiminnan kehittämisessä on valiokunnan mukaan tärkeää selvittää, minkälaisia uusia hätäilmoitustapoja ja uusia palvelumuotoja vanhusten akuuttitilanteissa olisi mahdollista ottaa käyttöön. Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin kuvien ja videoiden avulla tapahtuva tilannearvio, etälääketieteen hyödyntäminen, kotipalvelun liikkuvan yksikön käyttö sekä tiivis yhteistyö päivystysapu 116117 -palvelun kanssa. Päivystysapu on sairaanhoitopiirien järjestämä sosiaali- ja terveydenhuollon neuvonta- ja ohjauspalvelu, joka on tällä hetkellä käytössä jo usean sairaanhoitopiirin alueella.

Valiokunta on huolestunut asiantuntija-arviosta, jonka mukaan päivystäjien osaamisessa on puutteita eikä ammattitaitoa ylläpidetä riittävästi. Asiantuntijakuulemisessa esitetyn näkemyksen mukaan harvemmin esille tulleissa hätätilanteissa keskuksissa ei välttämättä ole tarvittavaa asiantuntemusta. Esimerkiksi pelastustoimen haastavien tehtävien hoitamiseen hätäkeskuksista ei löydy aina osaamista. Apua saadaan kyllä hälytettyä, mutta se voi tapahtua viiveellä neuvojen kysymisen jälkeen ja riskinarvio voi olla huomattavasti virheellinen. Valiokunta painottaa, että korkean ammattitaidon omaava päivystyshenkilöstö on ehdoton edellytys hätäkeskuspalvelujen laaduk-

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

kaalla suorittamiselle, minkä takia ammattitaidon ylläpitämiseen ja kehittämiseen tulee panostaa riittävästi.

Työn ohjeistus: Valiokunta pitää tärkeänä, että päivystäjillä on työnsä perustana selkeä ohjeistus. Asiantuntijakuulemisessa päivystäjien työn haasteena nähtiin eri viranomaisten antaman ohjeistuksen laajuus (esim. poliisitoiminnan ohje 150 sivua), ohjeiden jatkuvat muutokset sekä ohjeiden tulkinnanvaraisuus. Ohjeiden tulkinnanvaraisuus ja epätietoisuus oikeasta tulkinnasta ovat omiaan lisäämään päivystäjien kuormitusta ja huolta oikeusturvasta.

Myös Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2019 valmistuneen tarkastuksen (Ohjauksen vaikutus ensihoitopalveluiden toimivuuteen; tuloksellisuustarkastuskertomus 9/2019) mukaan hätäkeskusten toimintaa selkeyttäisi, jos sairaanhoitopiirien hälytysohjeet olisivat yhtenäiset, sillä päivystäjä joutuu soveltamaan useiden sairaanhoitopiirien ohjeita. Sairaanhoitopiirien ohjeet ovat tulkinnanvaraisia ja voivat jopa ohjata ensihoidon resursseja epätarkoituksenmukaisesti. Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että päivystäjä joutuu sairaanhoitopiirien ohjeiden lisäksi soveltamaan myös muiden viranomaisten ohjeita, kuten pelastuslaitoksen, poliisilaitoksen, puolustusvoimien sekä meri- ja rajavartioston alueellisia ohjeita.

Uusi Erica-tietojärjestelmä

Kaikissa Suomen kuudessa hätäkeskuksessa otettiin vuosina 2018 ja 2019 vaiheittain käyttöön yhteinen tietojärjestelmä, Erica. Uusi järjestelmä korvasi hätäkeskusten omat tietojärjestelmät, ja se on hätäkeskusten lisäksi poliisin, pelastustoimen, sosiaali- ja terveystoimen sekä Rajavartiolaitoksen käytössä. Uusi tietojärjestelmä ohjaa hätäpuhelut edelleen ensisijaisesti soittajaa lähinnä olevaan hätäkeskukseen, mutta jos tämä hätäkeskus on ruuhkaantunut, etsitään vapaa hätäkeskuspäivystäjä muista hätäkeskuksista. Uuden yhtenäisen valtakunnallisen tietojärjestelmän avulla on tarkoitus tehostaa ja kehittää hätäkeskuspalveluja.

Valiokunta pitää merkittävänä ongelmana uuden tietojärjestelmän käyttöönoton viivästyminen usealla vuodella. Alun perin järjestelmä oli tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2015, mutta tämän hetken suunnitelmien mukaan yli kymmenen vuotta kehittämisen kohteena ollut järjestelmä saadaan valmiiksi keväällä 2021. Viivästyksen seurauksena Hätäkeskuslaitos on joutunut Erican ohella ylläpitämään päällekkäin vanhaa tietojärjestelmää varajärjestelmänä suunniteltua kauemmin. Valiokunta on huolestunut siitä, että laitoksen kustannukset ovat kääntyneet kasvuun ICT-kulujen kasvamisen ja erityisesti Erican käyttöönoton myötä. Kun ICT-kustannukset olivat vuonna 2016 7,1 milj. euroa, niin vuonna 2019 kustannukset olivat 16,1 milj. euroa. Vuonna 2016 ICT-kulut olivat 15 % laitoksen toiminnan kuluista ja vuonna 2019 jo 27 %.

Siirtyminen uuden tietojärjestelmän käyttöön ja siihen liittyvien uusien toimintatapojen omaksuminen on ollut Hätäkeskuslaitoksen henkilöstölle haastavaa. Siirtymisen valmistelu ja toimeenpano ovat kuormittaneet henkilöstöä merkittävästi, ja järjestelmän koetut ongelmat ovat vaikuttaneet mm. työhyvinvoinnin heikkenemiseen. Ongelmina on koettu mm. järjestelmän keskeneräisyys ja se, ettei järjestelmä ole käyttäjätystävällinen. Myönteistä on, että ilmenneitä vikoja on pyrittävä korjaamaan järjestelmää kehitettäessä.

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Valiokunta kiinnittää huomiota vuonna 2013 valmistuneeseen selvitykseen (Hätäkeskusuudistuksen toteutuminen; arviointiryhmän loppuraportti, sisäasianministeriön julkaisuja 10/2013), jonka mukaan hätäkeskusuudistuksen tavoitteet toteutuvat kokonaisuudessaan vain, mikäli turvataan Erican käyttöönotto aikataulussaan vuonna 2015. Selvityksessä esitetyn arvion mukaan Erican viivästyminen aiheuttaisi Hätäkeskuslaitokselle vuosittain 8—11 milj. euron ylimääräiset kustannukset. Lisäksi Erican viivästyminen vaikuttaisi muiden turvallisuusviranomaisten toimintaan ja kustannuksiin. Selvityksen mukaan hätäkeskustoiminnassa mukana olevan viranomaisen on omalta osaltaan valmistauduttava Erican käyttöönottamiseen vuosina 2014—2015 huolehtimalla resurssien riittävydestä, ohjeistuksen ajantasaisuudesta, järjestelmän testauksesta ja henkilöstön koulutuksesta.

Valiokunta painottaa, että Hätäkeskuslaitoksella on keskeinen rooli sisäisen turvallisuuden ylläpitäjänä sekä kansalaisten perusturvallisuuden tuottajana. Erica-järjestelmä on hätäkeskuspalveluiden tuottamisessa keskeinen ja erittäin kriittinen järjestelmä. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että hätäkeskustoiminnassa käytettävän tekniikan luotettavuus ja toimintavarmuus kyetään turvaamaan kaikissa olosuhteissa. Tämä edellyttää erilaisiin häiriötilanteisiin varautumista ja tarvittavien nopeiden toimenpiteiden määrittämistä yhteistyössä hätäkeskuspalveluissa mukana olevien viranomaisten kanssa. Häiriötön toiminta on tärkeää, koska toiminnan sujuvuudella on suorat vaikutukset hätäkeskuspalveluja käyttävien viranomaisten, kuten poliisin, pelastuslaitoksen sekä sosiaali- ja terveystieteiden, saatavuuteen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että hätäpuheluiden ruuhkatilanteissa puhelun siirtyessä toiseen hätäkeskukseen kyetään varmistamaan hyvän yhteistyön ja tiedonkulun avulla, että tehtävä resursoidaan tarkoituksenmukaisesti ja tilannekuva on samalle tehtävälle meneville viranomaisille sama. Valiokunta on huolestunut asiantuntijalausunnosta, jonka mukaan lähes pääsääntöisesti sellaisissa onnettomuustilanteissa, joista tulee paljon hätäsoittoja, useampi hätäkeskus (jopa neljä) hälyttää tiedon kulun puutteiden takia yksiköitä samaan tehtävään. Tämä aiheuttaa turhaa sekaannusta ja resurssien sitomista ennen kuin tilanne selviää.

Vuoden 2019 joulukuussa julkaistun poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan tilaa koskeneen selvityksen (Poliisihallituksen julkaisusarja 3/2019) mukaan poliisin kenttäjohtajat arvostelivat Erica-järjestelmän riskinarviointia mm. toteamalla, ettei järjestelmän tuottama kiireellisyysluokitus ole aina oikea. Tämä on aiheuttanut kiireellisten A-hälytystehtävien merkittävän kasvun aikaisempaan verrattuna. Myös asiantuntijakuulemisessa tuotiin esille Erican riskinarvioinnin kehittämistarpeet. Valiokunta pitää tärkeänä, että hätäkeskustoiminnassa mukana olevat viranomaiset yhteistyössä selvittävät Erican riskinarviointiin liittyvät kehittämistarpeet ja ryhtyvät pikaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin.

Valiokunnan johtopäätös hätäkeskusuudistuksista

Saamiensa selvitysten perusteella valiokunnan käsitys on, että hätäkeskusuudistuksilla on kokonaisuutena kyetty parantamaan hätäkeskuspalveluja huolimatta edellä esitetystä henkilöstön riittävyyteen, jaksamiseen ja osaamiseen sekä tietojärjestelmän toimivuuteen liittyvistä ongelmista. Palveluiden saatavuus on parantunut, ja ne tuotetaan uudistuksia edeltävään aikaan verrattuna tasapuolisemmin koko maassa. Myönteistä on, että palvelut ovat saatavissa ympäri vuorokauden yhdestä hätänumerosta (112) ja uudistukset ovat edesauttaneet koko viranomaisketjun eli pelas-

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

tustoimen, poliisin ja sosiaali- ja terveystoimen toimintatapojen kehittämistä ja toimintamallien valtakunnallista yhdenmukaistamista. Valiokunta pitää tärkeänä, että henkilöstön riittävyyteen, jaksamiseen ja osaamiseen sekä tietojärjestelmän toimivuuteen kiinnitetään jatkossa huomiota, jotta voidaan turvata hätäkeskuspalveluiden hyvä toimivuus.

Poistettavat tarkastusvaliokunnan kannanotot

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

Rakennusten kosteus- ja homeongelmat

EK 36/2017 vp — K 14/2017 vp, K 9/2017 vp — TrVM 8/2017 vp

Julkisten rakennusten kosteus- ja homevaurioiden vastuukysymysten selkeyttäminen

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.

Hallituksen vuosikertomus 2017

EK 47/2018 vp — K 11/2018 vp, K 17/2018 vp — TrVM 11/2018 vp

Kärkihankkeiden tavoitteiden seuranta ja raportointi

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa kärkihankkeiden päätyttyä niille asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä raportoi tuloksista ja kärkihankemallin toimivuudesta vuoden 2020 aikana.

Hallituksen vuosikertomus 2018

EK 25/2019 vp — K 3/2019 vp — K 13/2019 vp

Lausumien huomioiminen

6. 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 tarkastusvaliokunnan kannanotot

Seuraavat kannanotot jäävät voimaan.

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Harmaa talous

EK 42/2010 vp — M 8/2010 vp — TrVM 9/2010 vp

Tilaajavastuulain kokonaisarviointi

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

Veronkiertämisen luonteisen verosuunnittelun ehkäiseminen lainsäädännössä

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

Voimavarojen kohdentaminen merkittävimpien harmaan talouden torjuntakeinojen vaikuttavuuden jälkiseurantaan

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.

Hallituksen vuosikertomus 2014

EK 26/2015 vp — K 9/2015 vp, K 15/2015 vp — TrVM 5/2015 vp

Hallituksen vuosikertomuksen kehittäminen

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

ICT-hankkeiden tuottavuushyödyt

EK 37/2014 vp — K 12/2014 vp, K 16/2014 vp — TrVM 7/2014 vp

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

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Nuorten syrjäytyminen

EK 12/2014 vp — M 3/2014 vp — TrVM 1/2014 vp

Painopiste ennalta ehkäisevään toimintaan

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

Apua suurimmassa syrjäytymisvaarassa oleville

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joiden avulla ensiksi suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevat mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät henkilöt saavat tarvitsemansa avun.

Tietosuoja ja salassapitoasiat sekä moniammatillisen yhteistyön esteiden poistaminen

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.

Tiedonkulku

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

Monikanavaisen rahoituksen uudistaminen

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

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Yhtenäinen toimintatapa ongelmiin puuttumisessa

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.

Hallituksen vuosikertomus 2015

EK 14/2016 vp — K 10/2016 vp, K 15/2016 vp — TrVM 2/2016 vp

Harmaan talouden torjunnan keskeiset hankkeet

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.

Finavia ja valtionyhtiöiden riskienhallinta

EK 4/2017 vp — O 72/2016 vp — TrVM 1/2017 vp

Yleinen ohjeistus valtio-omisteisille yhtiöille riskien hallinnasta

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja antaa riskien hallintaa koskevan yleisen ohjeistuksen valtio-omisteisille yhtiöille.

Valtion omistajaohjauksen toimintaperiaatteiden tarkentaminen

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus tarkentaa valtion omistajaohjauksen toimintaperiaatteita erityisesti valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä vuoden 2017 loppuun mennessä.

Hallituksen vuosikertomus 2016

EK 36/2017 vp — K 14/2017 vp, K 9/2017 vp — TrVM 8/2017 vp

Kokemukset nykyisestä toimeentulokijärjestelmästä

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

Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta

EK 36/2017 vp — K 14/2017 vp, K 9/2017 vp — TrVM 8/2017 vp

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Euroalueen vakautteen liittyvistä valtiontalouden vastuista ja riskeistä

Eduskunta edellyttää, että hallitus vahvistaa ja selkeyttää tavoitteenasettelua euroalueen tulevaisuudesta sekä selkeyttää kokonaiskuvan antamista eduskunnalle. Suomen valtion vastuusitoumuksista sekä niihin liittyvistä riskeistä tulee raportoida hallituksen vuosikertomuksessa kaikilta osin ajantasaisesti ja kattavasti.

EK 37/2017 vp — O 21/2016 vp — TrVM 9/2017 vp

EVM-rahoitustukiohjelmasta päättäminen

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää tarpeen lakimuutoksille, joiden perusteella uusista Euroopan vakausmekanismin (EVM) rahoitustukiohjelmista päättäminen on koko eduskunnalla, mikäli Euroopan vakausmekanismin rooli säilyy nykymuotoisena ja sen päätöksentekoon kuuluvat jäsenmaiden kannanotot.

Asuntopolitiikan kehittämiskohteet

EK 26/2018 vp — O 61/2016 vp — TrVM 3/2018 vp

Asuntopolitiikan kahdeksan vuoden kehittämisohjelma selontekona eduskunnalle

1. Eduskunta edellyttää, että asuntopolitiikasta laaditaan kokonaisvaltainen ja tavoitteellinen kahdeksan vuoden kehittämisohjelma. Ohjelman perustana tulee olla selvitys asuntopolitiikan keskeisistä kehittämiskohteista, ja ohjelma tulee antaa selontekona eduskunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä.

Asuinalueiden kehittäminen

2. Eduskunta edellyttää, että kahdeksan vuoden kehittämisohjelman osana laaditaan asuinalueiden myönteisen kehityksen tueksi ja eriytymisen ennaltaehkäisemiseksi yli hallinnonalarajojen ulottuva asuinalueiden kehittämisohjelma, jolla turvataan pitkäjänteisesti palveluiden ja asumisen hyvä taso ja vahvistetaan asuinalueiden elinvoimaisuutta.

Taantuvien alueiden ongelmien ratkaiseminen elinkeino-, alue- ja koulutuspolitiikalla

3. Eduskunta edellyttää, että kahdeksaksi vuodeksi laadittavan asuntopolitiikan kehittämisohjelman yhteydessä selvitetään, kuinka elinkeino-, alue- ja koulutuspolitiikalla voidaan ennaltaehkäistä taantuvien alueiden asumisen ongelmia.

Asumistukijärjestelmän kehittämistarpeiden arviointi

4. Eduskunta edellyttää, että asumistukijärjestelmän kehittämistarpeet arvioidaan ensi vaalikaudella sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä.

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Julkisesti tuettu asuntotuotanto

5. Eduskunta edellyttää, että kohtuuhintaista valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa lisätään pääkaupunkiseudulla ja niillä kasvavilla seuduilla, joilla vuokra-asunnoista on kysyntää pitkällä tähtäyksellä. Julkisesti tuetussa asuntorakentamisessa on perusteltua huomioida suhdannetekijät siten, että matalasuhdanteessa julkista rakentamista voidaan lisätä.

MAL-sopimukset

6. Eduskunta edellyttää, että maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteistyösopimuksia kehitetään entistä pitkäaikaisemmiksi ja sitovimmiksi ja että valtio on valmis laajentamaan maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteistyösopimuksia (MAL) myös uusille kaupunkiseuduille.

Valtion asuntorahaston aseman itsenäisyys

7. Eduskunta edellyttää, että hallituksen tulee säilyttää Valtion asuntorahaston asema itsenäisenä ja riippumattomana ja lisäksi rahaston varallisuuden käyttö tulee suunnata asumiseen.

Sosiaalisen asumisen osuuskuntamalli

9. Eduskunta edellyttää, että lainmuutoksilla edistetään ns. sosiaalisen asumisen osuuskuntamallin käyttöönottoa.

Asumisoikeusasuntojärjestelmän uudistaminen

10. Eduskunta edellyttää, että ensi vaalikaudella uudistetaan asumisoikeusasuntojärjestelmää koskeva lainsäädäntö, jotta tarpeellisen järjestelmän asema yhtenä kohtuuhintaisen asumisen vaihtoehtona olisi entistä parempi.

Kotouttamisen toimivuus

EK 35/2018 vp — O 10/2017 vp — TrVM 6/2018 vp

Toimenpideohjelma kotouttamistoimien uudistamistarpeesta

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus laatii kokonaisvaltaisen toimenpideohjelman kotouttamistoimien uudistamistarpeesta ja toteutettavista uudistuksista. Toimenpideohjelma tulee antaa selontekona eduskunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä.

Kotouttamislain uudistus

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus uudistaa kotoutumislain kokonaisuudessaan ja tarvittavan muun lainsäädännön selonteon eduskuntakäsittelyn pohjalta.

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Kotoutumisprosessin nopeuttaminen

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii kotouttamisen merkittävästä nopeuttamisesta siten, että kotoutumisjakso määritellään pääsääntöisesti yhden vuoden pituiseksi. Toimintoja tulee tehostaa nykytilanteeseen verrattuna kaikissa vaiheissa siitä lähtien, kun maahanmuuttaja saapuu Suomeen.

Kotouttamispalveluiden kokonaisvastuun siirto kunnille

4. Eduskunta edellyttää, että kotouttamisen toimivuuden parantamiseksi ja nopeuttamiseksi hallitus siirtää kotouttamispalveluiden kokonaisvastuun kunnille sekä selvittää ne keinot, joiden avulla kotouttamispalveluita on riittävästi tarjolla muuallakin kuin kasvukeskuksissa.

Maahanmuuttajien työllistymistä tukevat palvelut

5. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että maahanmuuttajien työllistymistä tukevien palvelujärjestelmien ja -rakenteiden toimivuutta parannetaan vastaamaan myös työllistävien yritysten tarpeita.

Työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyn nopeuttaminen

6. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyaika nopeutetaan. Hakemusten käsittely saa kestää enintään kaksi kuukautta.

Kotoutumiskoulutuksen kieliopinnot

7. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin kotoutumiskoulutuksen kieliopintojen uudelleen järjestämiseksi, jotta opetuksen laatu turvataan ja oppimistulokset paranevat vastaamaan niille asetettuja oppimistavoitteita sekä työelämän kielitaitovaatimuksia.

Kielikoulutuksen velvoittavuus

8. Eduskunta edellyttää, että hallitus lisää oleskeluluvan saaneen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän kielikoulutuksen velvoittavuutta siten, että kielikoulutukseen sisältyy kielitaitoa mittaava koe.

Vastaanottopalveluiden opintotoiminta

9. Eduskunta edellyttää, että hallitus lisää turvapaikanhakijan vastaanottopalveluihin sisältyvän opintotoiminnan velvoittavuutta. Turvapaikanhakijalta tulee edellyttää suomalaisen yhteiskunnan toimintatapojen, sääntöjen sekä arvojen tuntemusta. Tämän varmistamiseksi tulee olla koe.

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Maahanmuuttajataustaisten naisten työllistymisen edistäminen

10. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy viivytyksettä toimiin maahanmuuttajataustaisten naisten työllistämisen edistämiseksi. Maahanmuuttajataustaiset naiset tulee asettaa kotouttamispalveluiden erityiseksi kohderyhmäksi.

Järjestöjen ja vapaan sivistystyön osuuden kasvattaminen kotouttamisessa

11. Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii kolmannen sektorin eli järjestöjen ja vapaan sivistystyön osuuden kasvattamisesta kotouttamisessa sekä ryhtyy toimiin viranomaisten ja kolmannen sektorin välisen työnjaon määrittämiseksi uudelleen.

Hallituksen vuosikertomus 2017

EK 47/2018 vp — K 11/2018 vp, K 17/2018 vp — TrVM 11/2018 vp

Työvoiman kohtaanto-ongelman poistaminen

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin talouskasvua heikentävän työvoiman kohtaanto-ongelman poistamiseksi.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2018

EK 43/2018 vp — K 19/2018 vp — TrVM 10/2018 vp

Riskienhallinnan parantaminen

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy välittömästi toimiin valtion riskienhallinnan parantamiseksi ja määrittelee vuoden 2020 loppuun mennessä valtioneuvostotasoiseen, hallinnonalatasoiseen ja virastotasoiseen riskienhallintaan yhteensopivat ja toimivat menettelytavat sekä määrittää asiassa vastuuministeriöt ja muut vastuusuhteet.

Hallituksen vuosikertomus 2018

EK 25/2019 vp — K 3/2019 vp, K 13/2019 vp — TrVM 5/2019 vp

Viranomaisten välinen tiedonvaihto harmaan talouden torjunnassa

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittämiseksi harmaan talouden torjunnassa.

Rakentamisen ja rakennusten käytön vastuut

2. Eduskunta edellyttää, että rakentamisen ja rakennusten käytön laatua selkeästi parannetaan sekä valvontaa ja vastuita selkeytetään.

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Homeloukkuun jääneiden tukeminen

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, minkälaista apua ja tukea homeloukkuun jääneet tarvitsevat.

Terveet tilat 2028

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä Terveet tilat 2028 -hankkeen konkreettisista tuloksista ja arvioi hankkeen vaikuttavuutta.

UM:n tietoturvajärjestelyt

5. Eduskunta edellyttää, että hallitus jatkaa toimenpiteitä ulkoasiainhallinnon tietoturvajärjestelyjen parantamiseksi ja raportoi niistä hallituksen vuosikertomuksessa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomusten K 1/2020 vp ja K 17/2020 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

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 11.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Outi Alanko-Kahiluoto vihr
varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Pia Viitanen sd

Valiokunnan mietintö TrVM 6/2020 vp

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen
tarkastusneuvos Arto Mäkelä
ylitarkastaja Anne Kalliomäki