

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2014 vp

Hallituksen vuosikertomus 2013

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2013 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä toukokuuta 2014 lähettänyt valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen vuosikertomuksen (K 12/2014 vp) tarkastusvaliokuntaan, jolle muut erikoisvaliokunnat ovat voineet antaa lausuntonsa.

Lisäksi eduskunta on 27 päivänä toukokuuta 2014 lähettänyt valmistelevasti käsiteltäväksi tarkastusvaliokuntaan valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksen eduskunnalle valtion vuoden 2013 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta (K 16/2014 vp).

Valiokunta on käsitellyt kertomukset yhdessä ja antaa niistä yhteisen mietinnön.

Lausunnot

Saadut lausunnot (PeVL 20/2014 vp, UaVL 3/2014 vp, VaVL 7/2014 vp, HaVL 21/2014 vp, LaVL 14/2014 vp, LiVL 4/2014 vp, MmVL 33/2014 vp, PuVL 7/2014 vp, SiVL 9/2014 vp, StVL 6/2014 vp, TaVL 27/2014 vp, TuVL 4/2014 vp, TyVL 6/2014 vp ja YmVL 16/2014 vp) on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- alivaltiosihteeri Timo Lankinen, valtioneuvoston kanslia
- hallitusneuvos, apulaisosastopäällikkö Heikki Liljeroos, tietohallintojohtaja Max Hamburg, hanketoimiston johtaja Marko Loisa ja lainsäädäntöneuvos Pekka Pulkkinen, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Ari-Pekka Dag, sisäministeriö
- finanssineuvos Elina Pyökkänen, lainsäädäntöneuvos Hannele Kerola, ohjelmapäällikkö Maria Nikkilä, neuvotteleva virkamies Arne Hummelholm, neuvotteleva virkamies Armi Liinamaa ja erityisasiantuntija Olli-Pekka Rissanen, valtiovarainministeriö
- valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen ja erityisasiantuntija Riitta Pirhonen, Valtiovarain controller -toiminto, valtiovarainministeriö
- rakennusneuvos Ritva Kivi ja ylitarkastaja Tarmo Mykkänen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- ylitarkastaja Vesa Pekkola, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- kansliapäällikkö Hannele Pokka, rakennusneuvos Teppo Lehtinen ja yli-insinööri Katja Outinen, ympäristöministeriö
- ohjelmapäällikkö, tekn. tri Juhani Pirinen, Kosteus- ja hometalkoot, ympäristöministeriö

- tuloksellisuustarkastusneuvos Visa Paajanen, johtava tuloksellisuustarkastaja, KTT Pirkko Lahdelma, johtava tuloksellisuustarkastaja, FT Auri Pakarinen ja johtava tuloksellisuustarkastaja, dosentti, HTT Tomi Voutilainen, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- johtaja Jarmo Lindén ja johtava ylitarkastaja Hanna Koskela, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
- toiminnanjohtaja Hannele Rämö, Asumisterveysliitto AsTe
- johtaja Mikael Forss, Kansaneläkelaitos
- erityisasiantuntija Esko Korhonen, Suomen Kuntaliitto
- johtava tutkija Anne Hyvärinen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
- valvontajohtaja Mikko Grönberg, Tulli
- professori Kari Reijula, Työterveyslaitos
- riskienhallintajohtaja Ari Mäkelä, Verohallinto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Helsingin käräjäoikeus.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Uudistettu kertomusmenettely

Tarkastusvaliokunta on tyytyväinen, että pitkä, vuodesta 2008 alkanut toimenpide- ja tilinpäätöskertomuksen yhdistämiseen tähdännyt prosessi on saatu päätökseen. Perustuslain 46 §:n mukaisesti valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Valiokunta korostaa aikataulusuunnittelun, yhteistyön ja ennakoinnin merkitystä eduskunnan ja hallituksen välillä, että kertomus saataisiin mahdollisimman nopeasti sen valmistuttua lähetekeskustelun kautta valiokuntakäsittelyyn ja siten palvelemaan valtion talousarvion eduskuntakäsittelyä. Nyt käsittelyssä oleva vuosikertomus on päivätty 30.4.2014, ilmoitettu saapuneeksi eduskuntaan 13.5.2014 ja lähetetty valiokuntaan 15.5.2014. Erikoisvaliokunnilla on ollut yli kaksi kuukautta aikaa antaa omat lausuntonsa tarkastusvaliokunnalle. Tämä aikataulu ei mahdollistanut asian käsittelyä kevätistuntokauden 2014 aikana. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt tärkeänä, että kertomuksen valmistumista pyritään jatkossa vielä aikaistamaan muutamalla viikolla, jotta eduskunnalla olisi to-

dellinen mahdollisuus asian käsittelemiseen kevätistuntokauden kuluessa.

Perustuslakivaliokunta piti kertomusmenettelyn muuttamista koskevia esityksiä (PeVM 5/2013 vp) käsitellessään myös tärkeänä, että "menettely, jossa muut pysyvät erikoisvaliokunnat antavat eduskunnan päätöksen perusteella kertomuksesta lausuntonsa mietintövaliokunnalle, säilytetään. Erikoisvaliokunnilla on tällöin mahdollisuus muun muassa ottaa kantaa hallituksen toimenpiteisiin samoin kuin nostaa esille erityisteemoja lausunnossaan. Kullakin valiokunnalla on oltava mahdollisuus ottaa kantaa hallituksen toimenpiteisiin valiokunnan mietinnössään ehdottamien, eduskunnan hyväksymien lausumien johdosta. Mietintövaliokunnan rooliin ei nykyisen menettelyn mukaisesti ole syytä kuulua erikoisvaliokuntien lausumista esittämien yksityiskohtien käsittely (PeVM 1/2010 vp, s. 7/II)." Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi hallituksen vuosikertomusta vuodelta 2012 käsitellessään, että erikoisvaliokuntien tehtävänä on kertomusta käsitellessään arvioida toimialansa osalta, voidaanko hallituksen kanta hyväksyä. Tämän eduskunnan lausumiin kohdistuvan seurantatehtävän hoitaminen on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kullekin valiokunnalle kuuluva vähimmäisvaatimus hallituksen kertomusta käsiteltäessä (PeVM 1/2014 vp — K 13/2013 vp). Menette-

lyn uudistamisen jälkeen kehittämistyön painopiste on siirrettävä sisältökysymyksiin.

Kertomuksen sisällön kehittäminen

Valiokuntien ehdotuksia

Tarkastusvaliokunta on pitänyt tärkeänä, että kaikki valiokunnat kertoisivat näkemyksensä siitä, minkälainen heidän tietotarpeensa on vuosikertomuksen suhteen, ja että valiokunnat myös tekisivät omalta osaltaan ehdotukset vuosikertomuksen sisällön kehittämisestä. Tämä on tarkoituksenmukainen tapa kartoittaa eduskunnan tietotarvetta ja auttaa myös hallitusta kertomuksen uudistamistyössä. Tämän vuosikertomuksen käsittelyn osalta puhemiesneuvosto evästi valiokuntia ottamaan kantaa myös siihen, miten uudistukselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet (PNPTK 51/2014 vp). Erikoisvaliokunnat ovat paneutuneet asiaan ja esittäneet lausunnoissaan lukuisia ehdotuksia kertomuksen sisällön kehittämiseksi.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoo, että nyky muodossaan, neliosaisena julkaisuna, hallituksen vuosikertomus on laaja ja vaikeasti hallittava kokonaisuus. Valiokunta pitää tärkeänä, että kertomuksen sisältöä kehitetään edelleen siten, että eduskunnalle annettavaa tietoa tiivistetään ja että toiminnan kuvauksen sijasta kertomukseen lisätään arviointia toimenpiteiden tuloksellisuudesta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Edellä todettu kuvaa myös useiden valiokuntien käsityksiä nykymuotoisesta kertomuksesta.

Puolustusvaliokunnan mielestä hallituksen vuosikertomusta tulee tiivistää entisestään. Samalla voidaan kiinnittää enemmän huomiota myös tiedon visualisointiin ja tunnuslukujen trendikuvauksiin. Lisäksi tulee harkita, voidaanko kertomuksessa keskittyä olennaisimpiin hallinnonalojen vaikuttavuustavoitteiden toteumiin ja samalla jättää pienemmät asiakokonaisuudet nykyistä vähemmälle huomiolle. Puolustusvaliokunta kannattaa ajatusta, että tulostavoitteista pyrittäisiin muokkaamaan mahdollisimman konkreettisia ja niihin liitettäisiin määrälliset mittarit. Raportoinnissa tulee samalla tavoitella

selkeämmän syy-seuraussuhteen esittämistä. Esimerkiksi toimintavuodelle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta puolustusvoimien toiminta oli tuloksellista ja tehokasta, koska keskeiset toiminnalliset tavoitteet saavutettiin. Vaikuttavuuden ja päätöksenteon kannalta tärkeämpää on kuitenkin arvioida toimintavuoden toteumaa suhteessa pitkän aikavälin tavoitelaan ja kehitysnäkymään. Tästä laajemmasta näkökulmasta tarkasteltuna kehityssuunta on puolustusvaliokunnan mukaan huolestuttava, koska vuoden 2013 tavoitteiden saavuttaminen on ollut mahdollista ainoastaan supistamalla merkittävästi toimintaa ja suunniteltuja materiaalihankintoja. Supistusten todelliset vaikutukset puolustusjärjestelmään näkyvät vasta pidemmällä aikavälillä.

Puolustusvaliokunnan mukaan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden aikajänne sen toimialalla, kuten suorituskykyinen puolustusjärjestelmä, onkin todellisuudessa huomattavan pitkä, koska puolustusvoimien suorituskykyhankkeissa kehitettävien joukkojen ja järjestelmien elinjakso on noin 25 vuotta. Siksi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tarkastelu lyhyellä aikavälillä ei välttämättä anna perusteltua kuvaa hallinnonalan vaikuttavuuden kehityksestä pitkällä aikavälillä. Yhden vuoden tarkastelunäkökulma ei myöskään anna vertailukohtaa menneeseen eikä viestiä tulevastakin. Puolustusvaliokunta esittää, että kertomuksen kehittämisessä tulee harkita kertomusvuoden tulosten esittämisen lisäksi vertailukohtaa pariin aikaisempaan vuoteen sekä tiivistä ennakkointia seuraavien vuosien kehityksestä resurssien ja saavutettujen tulosten välillä. Vaikuttavuusarvioinnin kannalta on tärkeää edetä kohti vahvempaa kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan poikkihallinnollista valmistelua ja seurantaa. Tällöin eri hallinnonaloille tulee muodostaa yhteisiä tavoitteita ja raportoida niiden toteutumisesta vuosikertomuksessa, vaikka tulosohjaus onkin hallinnon- alakohtaista.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä kertomuksen sisältö on edelleen pitkälti kuvailevaa eli Suomi osallistui tai Suomi oli aktiivinen. Koska kertomus laaditaan eduskunnalle, tulisi siinä

kiinnittää aiempaa enemmän huomiota siihen, miten eduskunnan tahto ja kannanotot on tosiasiallisesti otettu huomioon hallituksen toiminnassa.

Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan koskevasta osuudesta puuttuvat huomiot siitä, miten toimintaa on kehitetty ulkoasiainvaliokunnan (ja puolustusvaliokunnan) peräänkuuluttaman vaikuttavuuden arvioinnin vahvistamiseksi, asia johon myös valtionalouden tarkastusvirasto kiinnitti huomiota vuoden 2013 raportissaan.

Ulkoasiainvaliokunta pitää erityisen tärkeänä, että hallituksen toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta koskeva osuus (nykyiset osat I ja II) on sisällöltään ja muodoltaan niin selkeä, että parlamentaarisen valvonnan toteuttaminen on sen pohjalta mahdollista ilman laajaa lisäselvitysten tai asiantuntijakuulemisten järjestämistä. Myös tarkastusvaliokunnan mielestä vuosikertomuksen tehtävä on tukea valiokuntia hallinnon alan toiminnan seurannassa ja erityisesti arvioida tavoitteiden saavuttamista.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin osioihin tulisi ulkoasiainvaliokunnan mukaan pyrkiä sisällyttämään arvio siitä, miten esimerkiksi Suomen valinnalla johonkin toimikuntaan/järjestön johtoelimiin tai osallistumisella johonkin toimintaan on käytännössä voitu tehokkaammin toteuttaa hallituksen ao. sektorille asettamia poliittisia tavoitteita. Pelkkä valinta tai osallistuminen ei välttämättä kerro, mitä on saatu aikaan tavoitteiden suhteen. Kertomukseen voitaisiinkin ehkä sisällyttää erilliset hallituksen horisontaalista toimintaa koskevat osiot, jotta toiminnan kokonaisvaikutuksia voitaisiin arvioida paremmin.

Ulkoasiainvaliokunta huomauttaa, että esimerkiksi ulkoasiainministeriön kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön tuloksellisuutta koskeva osuus on ministeriön taholta arvioitu asteikolla "hyvä—erinomainen". Valiokunta on samaan aikaan kehityspolitiikkaa koskevan selonteon käsittelyssä päätenyt varsin erilaiseen tulokseen (UaVM 9/2014 vp) ja edellyttänyt sen johdosta kehityspolitiikan vaikuttavuuden ja tulokselli-

suuden osalta riippumattomaan arvioon perustuvaa selvitystä vuoden 2015 alussa.

Ulkoasiainvaliokunta myös ehdottaa, että kertomus sisältäisi vain yleisluontoisesti ne kunkin ministeriön osuudet, joista ei ole erikseen annettu eduskunnalle vastaavaa selvitystä tai selontekoa. Näiltä osin kertomuksessa voitaisiin yksityiskohtien osalta viitata vastaaviin asiakirjoihin. Vuosikertomuksen I ja II osiossa voitaisiin tiivistää, miten eduskunnan keskeiset lausumat on toteutettu toiminnan kehittämiseksi. Nyt lausumat käsitellään erillisinä osassa IV, eivätkä tekstiosuudet/arviot siten välttämättä vastaa toisiaan.

Valtion yhtiöomistusta koskeva raportointi

Tarkastusvaliokunta on jo aiemmin nostanut esille valtion yhtiöomistusta koskevan raportoinnin (TrVM 1/2009 vp, TrVM 5/2010 vp, TrVM 11/2010 vp ja TrVM 4/2012 vp). Kun valtion yhtiövarallisuus ei kuulu talousarvioon sisältyvään valtionalouteen, antaa vuosikertomukseen sisältyvä raportointi valiokunnan mielestä eduskunnalle hyvän mahdollisuuden saada tietoa ja käyttää valvontavaltuutensa myös talousarvion ulkopuolisen valtionalouden osalta.

Suomen valtiolla on osakeomistuksia yli 50 merkittävässä yhtiössä. Yhtiöiden joukossa on sekä pörssinoteerattuja että listaamattomia yhtiöitä. Valtion yhtiöomistus voi perustua strategiseen tai sijoittajaintressiin. Suurin osa valtioenemmistöisistä yhtiöistä ja valtion osakkuusyhtiöistä on kaupallisesti toimivia yhtiöitä, joiden omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto. Pienempi osa valtioenemmistöisistä yhtiöistä ja valtion osakkuusyhtiöistä on valtion erityistehtäviä toteuttavia yhtiöitä, joilla on joko hoidettavanaan tietty, valtion niille osoittama tehtävä tai jokin sellainen erivapaus, jonka vuoksi ne eivät toimi kaupallisin ehdoin. Erityistehtäväyhtiöt ovat kukin oman hallinnonalansa sektoriministeriön omistajaohjauksessa.

Erilaisten vaiheiden jälkeen valtion yhtiöomistusta koskeva raportointi on sisällytetty hallituksen vuosikertomuksen 1. osaan, minkä lisäksi valtioneuvoston kanslia tekee oman vuosi-

kertomuksen valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksessa olevien yhtiöiden osalta. Talousvaliokunta on lausunnossaan (TaVL 27/2014 vp) todennut, että vuosikertomuksen 1. osan pitäisi nimensä mukaisesti sisältää toiminnan vaikuttavuusselvitys kertomusvuodelta, mutta selvitys on nyt sisällöltään ennemminkin toimintakertomuksen luonteinen ja toiminnan vaikuttavuutta on kuvattu erittäin suppeasti, jos lainkaan. Talousvaliokunta katsoo myös, että selvityksessä korostuu hieman suhteettomasti valtion yhtiöomistusta koskeva osuus. Painopisteen talousvaliokunta toivoisi pikemminkin olevan strategisten politiikkakokonaisuuksien vaikuttavuuden arvioinnissa. Tarkastusvaliokunta on samaa mieltä talousvaliokunnan kanssa. Tarkastelun ajankohtaisuutta ja kiinnostavuutta voisi helposti parantaa ottamalla jokin yhtiö tarkempaan tarkasteluun tai nostamalla esiin teemapohjaisia tarkasteluja (esim. yhteiskuntavastuun toteutuminen).

Hallituksen vuosikertomuksessa 2013 käsitellään lyhyesti valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksessa olevista yhtiöistä pörssinoteeratut yhtiöt, kun taas listaamattomista, kaupallisesti toimivista yhtiöistä tiedot löytyvät valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomuksesta. Vuosikertomuksen kattavuus on kylläkin laajentunut viime vuodesta valtion erityistehtäviä toteuttavien yhtiöiden osalta, sillä Governia Oy:tä, Suomen Erillisverkot Oy:tä, Teollisen yhteistyön rahasto Oy:tä (Finnfund) ja Kuntarahoitus Oy:tä käsittelevät osuudet sisältyvät uusina vuoden 2013 vuosikertomukseen. Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että jatkossa valtion koko yhtiöomaisuudesta raportoitaisiin vuosikertomuksessa, mutta raportoinnin sisältöä tulee uudistaa, sillä se ei nykyisenlaisena vastaa eduskunnan tietotarpeita.

Tarkastusvaliokunnan perushavainto on, että tekstissä on paljon sanasta sanaan samoja kappaleita kuin viimevuotisessa hallituksen vuosikertomuksessa: tarvittaessa vain vuosiluku tai jokin muu numerotieto on päivitetty. Toistoa esiintyy myös siten, että valtion erityistehtäviä toteuttavien yhtiöiden tunnusluvut vuodelta 2013 esitetään ensin kootusti yhtenä taulukkona

sivulla 88 ja sitten kunkin yhtiön osalta uudelleen kyseistä yhtiötä käsittelevän tekstiosuuden yhteydessä. Taulukoihin sisältyvien tietojen ajallisen kattavuuden ohella myös yksittäisiä erityistehtävyhtiöitä käsittelevien tekstiosuuk- sien laajuus vaihtelee. Yhteiskuntavastuuseen liittyvien periaatteiden ja tavoitteiden edistämisen raportointia ei vuosikertomusteksteissä juurikaan ole. Valiokunta ei ole tyytyväinen nyt esitettyyn tapaan käsitellä valtionyhtiöitä vuosikertomuksessa.

Tarkastusvaliokunnan johtopäätökset

Vuosikertomuksen sisällöllisen uudistamisen lisäksi on valiokunnan mielestä syytä ottaa tarkasteluun myös talousarvio siltä osin, kuin kyse on määrärahojen käytölle asetetuista tavoitteista ja niistä raportoimisesta. Valtiontalouden tarkastusviraston havaintojen mukaan raportoinnissa jäädytään pitkälti toimintaa kuvaavalle tasolle, jos talousarvion tavoitteet ovat hyvin yleisellä tasolla (esim. ulkoasiainministeriö ja valtioneuvoston kanslia). Jos tavoitteet taas ovat selvästi kytköksissä ministeriön strategiaan, mahdollistaa se myös perustellun raportoinnin niiden saavuttamisesta (esim. sosiaali- ja terveystieteiden ja puolustusministeriö). Valiokunta toteaa, että raportoinnissa on saatava aikaan nykyistä vahvempi yhteys talousarviotavoitteiden ja määrärahojen sekä niistä raportoimisen välille.

Valiokunnan mielestä on valitettavaa, jos vuosikertomusta valmisteltaessa kiireeseen vedoten päädytään nykyhetken toiminnan kuvailuun tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin sijasta. Valiokunta kehottaa välttämään toimenpiteiden ja toiminnan kuvailua ja vähentämään sen osuutta olennaisesti kertomuksessa.

Vuosikertomusta tulee uudistaa siten, että se on sivumäärältään ja sisällöltään sellainen, että sitä on kiinnostava lukea ja se antaa kansanedustajalle tai muulle lukijalle mahdollisuuden arvioida julkisen talouden tilaa, talousarvion toteutumista, hallinnonalojen ja poikkihallinnollisen toiminnan tuloksellisuutta sekä hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista. Kuten valiokunta on jo monesti todennut, siitä tulisi myös näkyä, miltä osin tavoitteita ei ole saavutettu.

Tämä edellyttää, että nykyisestä neljästä kertomuksen osasta päästään yhtenäisempään raportointiin ja myös sivumäärää täytyy olennaisesti vähentää. Tilinpäätösosa voisi luontevasti jäädä omaksi kokonaisuudeksi. Nykyisellään vuosikertomus ja siihen vaadittava prosessi sekä käytettävät voimavarat ovat liian mittava panostus suhteessa siitä saataviin hyötyihin.

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

Kertomuksen osiot/aiheet eivät myöskään voi olla irrallisia toisistaan, vaan osa sitä kokonaisuutta, mitä eduskunta edellyttää ja haluaa hallituksen raportoivan. Tarkastusvaliokunta kiinnittää tältä osin huomiota esimerkiksi julkisen hallinnon ICT-asioista raportoimiseen. Valtiovarainministeriön tuloksellisuusselvityksessä raportoidaan julkisen hallinnon ICT:n ohjauksesta ja kehittämisestä (osa 2, s. 110). Siinä ei kerrota tai viitata hallituksen vastaukseen voimassaolevista lausumista/kannanotoista. On käynyt myös niin, että kertomuksesta puuttuu kokonaan vastaus lausumaan: Julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuus (HaVM 34/2010 vp — HE 246/2010 vp). Hallintovaliokunta on kiinnittänyt tähän huomiota, ja valtiovarainministeriön selvityksen mukaan lausuma on jäänyt kertomuksesta pois toistamiseen epähuomiossa. Tuloksellisuusosiossa ei ole myöskään esitetty kustannustietoja, vaan siinä esimerkiksi vain todetaan, että julkisen hallinnon sähköiset palvelut tuovat kustannussäästöjä hallinnolle jne. Tarkastusvaliokunta viittaa tältä osin tämän mietinnön kohtaan Valtiovarainministeriön JulkICT-toiminto, missä valiokunta mm. toteaa, että nykyinen hankemassa (noin miljardi euroa) ja

hankkeiden lukumäärä (noin 100 hanketta) muodostavat valtionhallinnon toiminnan tuloksellisuuden kannalta riskin.

Valiokunta kiinnittää huomiota yksittäisenä asiana osan 4 (Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta) rakenteeseen. Osassa on ensin raportoitu lausumat ja kannanotot hallinnonaloittain ja lopussa on otsikolla tilimuistutuskertomus raportoitu niistä eduskunnan kannanotoista, jotka ovat syntyneet tarkastusvaliokunnan antamien mietintöjen pohjalta. Tilimuistutuskertomus oli aiemmin osa hallituksen kertomusta valtiovarainhoidosta ja tilasta ja vuodesta 2004 lukien osa valtion tilinpäätöskertomusta. Tilimuistutuskertomuksessa hallitus vastasi niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä ja valtiontilintarkastajien kertomuksessa tehdyt muistutukset ja ehdotukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta kulloiseltakin vuodelta olivat antaneet aiheita. Kysymys ei tuolloin ollut siis eduskunnan lausumaan/kannanottoon vastaamisesta. Nyt tilimuistutuskertomukseen sisältyvien asioiden skaala on laaja, eivätkä ne pääsääntöisesti koske yhtä tilivuotta. Valiokunnan mielestä tämäkin antaa aiheita pohdinnalle, miten muutosten tulisi näkyä vuosikertomusraportoinnissa.

Tarkastusvaliokunta toteaa, että itse lausumamenettely kaipaa myös uudistamista. Puhemiesneuvosto suositti lokakuussa 2013 valiokunnille (PNPTK 98/2013 vp), että ne ehdottaisivat lähtökohtaisesti ennen vuoden 2007 valtiopäiviä annettujen lausumien poistamista, ellei ole erityisiä perusteita pitää jokin lausuma voimassa. Vaalikaudella 2007—2010 eduskunta antoi 193 lausumaa. Lähes puolet on voimassa noin kuuden vuoden kulutta lausuman antamisesta. Lausumamenettelyllä on pitkä historia, ja se juontaa juurensa säätyjen oikeuteen esittää suuriruhtinalle hyväksyttäväksi lakeja ja anomuksia vuodesta 1863 alkaen. Lausumista raportoiminen on sivumäärällä mitaten laajaa, lähes 200 sivua vuosittain. Tämä käy ilmi tarkastusviraston kertomuksesta 1/2014 (Eduskunnan lausumien toimeenpano).

Ulkoasiainvaliokunta on todennut, että lausumamenettelyn lisäarvo on nykymuodossaan vä-

häinen ja kiirehtii lausumamenettelyn kehittämistä niin sisällöllisesti kuin teknisesti. Tavoitteena tulisi olla mahdollisimman operatiivinen työväline eduskunnan ja hallituksen yhteistyölle. Tarkastusvaliokunta ehdottaa harkittavaksi lausumien ja kannanottojen voimassaoloajan rajoittamista, mikä puolestaan vaatii eduskunnan omia toimenpiteitä asian eteenpäin viemiseksi. Raportoinnin keventäminen on mahdollista myös nykyisessä järjestelmässä.

Valiokunnalle on myös esitetty, että olemassa olevat säännökset talousarvioissa ja -asetuksissa johtavat sisällöllisesti nykyisenlaiseen, laajaan kertomukseen ja osin rajoittavat myös kertomuksen aikataulun aikaistamista. Valiokunta kehottaa hallitusta arvioimaan kyseisiä säännöksiä ja niiden tulkintaa siitä näkökulmasta, estävätkö ne tosiasiallisesti kertomuksen sisällön uudistamisen tässä mietinnössä esitetyllä tavalla. Mikäli näin on, tulee hallituksen ryhtyä säännösten muuttamiseen tarvittavilta osin.

On hyvä, että vuosikertomuksessa on nyt tuotu tietoa koko julkisen sektorin taloudellisesta tilasta kuntatalous ja sosiaalirahastot mukaan lukien. Valiokunta korostaa tarvetta edetä koko valtiokonsernin kattavaan tilinpäätökseen.

Rakennusten kosteus- ja homeongelmat

Tarkastusvaliokunta katsoo, että valiokunnan mietinnön (TrVM 1/2013 vp) perusteella annetun eduskunnan kannanoton (eduskunnan kirjelmä 5/2013 vp) toteuttamisessa on tehostamistarvetta. Hyvänä valiokunta pitää sitä, että lähes kaikkien mietintöön sisältyneiden 14 kannanottokohdan toteuttamiseksi on toteutettu, vireillä tai suunnitteilla konkreettisia kehittämistoimia, ja sitä, että hallinnonalojen yhteistyö on lisääntynyt. Valiokunta pitää kuitenkin välttämättömänä, että hallitus tehostaa ja nopeuttaa toimenpiteitä kannanoton toteuttamiseksi, jotta jo lähitulevaisuudessa kyettäisiin nykyistä paremmin ehkäisemään kosteus- ja homevaurioiden syntymistä sekä pienentämään vaurioista aiheutuvia haittoja. Muutoin rakennusten kosteus- ja homeongelma tulee pysymään vielä pitkään mer-

kittäväenä yhteiskunnallisena ja kansanterveydelisenä ongelmana ja jopa pahentumaan.

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että kannanottokohdan 1 toteuttamiseksi on käynnistetty selvitystyö rakentamisen ohjauksen ja neuvonnan uudistamiseksi. Myös kohdan 3 toteuttamiseksi rakennusterveyteen liittyviä näkökohtia on huomioitu paremmin rakentamista koskevissa säädöksissä, määräyksissä ja ohjeissa (mm. maankäyttö- ja rakennuslain muutokset 958/2012 ja 41/2014 sekä valmisteilla olevat asetukset). Esimerkkeinä vireillä tai suunnitteilla olevista kehittämistoimista valiokunta nostaa esille Suomen rakentamismääräyskokoelman kosteutta käsittelevän osan uusimisen, työmaiden kosteudenhallinnan parantamisen (kohta 5), rakennusvalvonnan uudistamisen (kohta 4), rakentamisen dokumentoinnin parantamisen (kohta 4) sekä vanhojen oppaiden päivittämisen. Hyvänä valiokunta pitää myös sitä, että kohdan 6 toteuttamiseksi on aloitettu selvitys rakennushankkeiden vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellisen vastuun riittävydestä.

Kannanottokohtien 2 ja 3 toteuttamiseksi on käynnistetty useita kehittämistoimia rakennusterveyteen liittyvän koulutuksen sekä kosteus- ja homeongelmien parissa työskentelevien pätevyysvaatimusten parantamiseksi. Valiokunta pitää hyvänä, että pätevyysvaatimusten parantamiseen on nyt kiinnitetty huomiota mm. terveydensuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain muutoksissa sekä valmisteilla olevissa asetuksissa. Valiokunnan arvion mukaan edellytetyjen pätevyyksien parantamisella ja niiden synkronisoinnilla alan perus- ja lisäkoulutukseen voidaan saavuttaa merkittäviä tuloksia kosteus- ja homevaurioiden ennaltaehkäisemisessä ja korjaamisessa. Tämä edellyttää kuitenkin hallinnonalojen yhteistyön onnistumista sekä riittävien resurssien varaamista kehittämishankkeiden toimeenpanoon.

Valiokunta ei näe estettä sille, että pätevyysvaatimuksia alettaisiin laatia myös asuntokauden yhteydessä kuntotarkastuksia suorittaville henkilöille. Tällä hetkellä näitä pätevyysvaatimuksia ei ole ja kuka tahansa voi suorittaa kuntotarkastuksia. Mietinnössään valiokunta edel-

lytti näiden pätevyysvaatimusten pikaista kehittämistä. Yleisemminkin valiokunta pitää tärkeänä niitä toimia, joilla kosteus- ja homeongelmia koskevien riitojen määrää voidaan vähentää ja mm. asuntokaupan osapuolten turvaa parantaa.

Valiokunta näkee edelleen merkittäviä lisätutkimustarpeita sen selvittämiseksi, mikä tai mitkä tekijät aiheuttavat kosteus- ja homevaurioituneissa rakennuksissa oireita ja sairastumisen tai mikä on sairauksien syntymekanismi. Valiokunta kiirehtii myös vaurioiden löytämisen toimintatapojen ja menetelmien kehittämistoimia (kohta 7), koska menetelmien epäluotettavuus voi edelleen merkittävästi heikentää korjausten onnistumista samalla, kun vaurioiden haitat voivat jatkua pitkäänkin. Olemassa olevan tiedon puutetta ja tutkimustarvetta korostaa myös se, ettei vuonna 2013 valmistunut laaja TOXTEST-hanke johtanut hyödynnettäviin tuloksiin. Kolmivuotisen hankkeen avulla pyrittiin parantamaan vaurioiden selvittämisen tutkimusmenetelmiä.

Eduskunnan kannanoton toteuttamisessa ja viranomaisten yhteistyön lisäämisessä erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala on Kosteus- ja hometalkoiden ohella ollut aktiivinen (mm. kohdat 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 ja 11). Hallinnonalalla on mm. toteutettu tai vireillä useita kehittämistoimia sisäilmasta oireilevien ja sairastuneiden tutkimusten ja hoidon parantamiseksi (kohta 11). Valiokunta pitää hyvinä mm. syksyllä 2013 toteutettua laajaa lääkäreiden sisäilmakoulutusta, Käypä hoito -suosituksen valmistelua kosteus- ja homeongelmista kärsiville sekä sisäilmasta poikkeuksellisen herkästi oireilevien tutkimusten ja hoidon kehittämistä. Valiokunta näkee kohdan 11 toteuttamisessa kuitenkin vielä tehostamistarvetta. Tärkeää on huolehtia, että kaikki terveyshaitoista kärsivät pääsevät asianmukaisesti tutkimuksiin ja saavat apua riippumatta siitä, ovatko he työelämässä tai missä päin Suomea asuvat. Myös silloin kun oireiden ja sairauksien lääketieteellisistä syistä ei ole varmuutta, tulee varmistaa, että potilas saa hoitoa mahdollisimman hyvin. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että toimia altistumisajan lyhentämiseksi tehostetaan (kohta 8).

Valiokunta näkee yhä vakavia puutteita julkisten rakennusten korjauksissa. Valiokunnan arvion mukaan mm. uhkakuvaa lasten ja nuorten oireilun ja sairastumisen lisääntymisestä sekä lasten aikuisia korkeammasta sairastumisriskistä ei ole vielä otettu riittävän vakavasti. Kohdan 10 toteuttamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Suomen Kuntaliitto ovat laatineet elokuussa 2014 pitkän tähtäimen suunnitelman oppilaitosten, päiväkotien sekä sosiaali- ja terveysalan rakennusten kunnostamiseksi. Suunnitelman mukaan sen toteuttaminen edellyttäisi noin 100 miljoonan euron vuosittaista valtion tukea kymmenen vuoden ajan. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että eduskunta on kannanotossaan edellyttänyt, että suunnitelman toteuttamista tuetaan nykyistä suuremmalla valtion tuella. Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut. Hyvänä valiokunta pitää kuitenkin sitä, että kohdan 9 toteuttamiseksi julkisten rakennusten korjauksiin myönnettävän valtion tuen ehtoja on merkittävästi parannettu valtioneuvoston asetuksilla 875/2013 ja 1099/2013. Kuntia on myös laajasti informoitu kannanotokohdassa 9 edellytetystä apulaisoikeusasiamiehen päätöksestä (dnro 2822/4/10).

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että tietämys rakennusten kosteus- ja homeongelmista näyttää lisääntyneen mm. runsaan julkisuuden, Kosteus- ja hometalkoiden monipuolisen viestinnän sekä eri toimijoiden aktiivisempien toimenpiteiden myötä (mm. asiantuntijoille ja päätöksentekijöille kohdenneet tilaisuudet, alueelliset informaatio- ja keskustelutilaisuudet, www-sivujen kehittäminen). Valiokunnan arvion mukaan tietämyksen paraneminen on osaltaan vaikuttanut siihen, että kosteus- ja homeongelmaan suhtaudutaan aiempaa asianmukaisemmin. Valiokunta pitää tärkeänä jatkaa toimenpiteitä sen selkeyttämiseksi, mitä kosteus- ja homevaurioista tällä hetkellä tiedetään ja mitä ei tiedetä (kohta 7).

Kannanotokohdassa 12 eduskunta on edellyttänyt, että Kosteus- ja hometalkoita jatketaan vuoden 2014 jälkeen ja että kehittämishankkeen toimintaedellytyksiä parannetaan turvaamalla hankkeelle riittävät voimavarat sekä mahdolli-

suudet pitkäjänteiseen kehittämistyöhön. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että talkoissa on viime vuosina tehty pienillä resursseilla ansiokasta työtä. Valiokunta pitää tärkeänä kannanottokohdan 12 toteuttamista ja talkoiden riittävien resurssien turvaamista myös tulevaisuudessa.

Valiokunta pitää tärkeänä tehostaa toimenpiteitä rakennusalan tutkimus- ja kehittämistoiminnan edellytysten parantamiseksi, jotta rakennusten suuri merkitys ihmisten hyvinvoinnille ja kansantaloudelle otetaan päätöksenteossa nykyistä paremmin huomioon (kohta 13). Valiokunta pitää perusteltuna, että rakennusten sisäilmaongelmien merkittävyyden ja nykyisen tutkimuksen vähäisyyden ja hajanaisuuden vuoksi aihealuetta pidettäisiin tärkeänä, kun yhteiskunnallisesti tärkeitä ja vaikutuksiltaan merkittäviä tutkimushankkeita tuetaan (esim. Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoitus ja valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan tutkimuksen rahoitus). Valiokunta on edelleen huolestunut rakennusten energiatehokkuuden parantamistoimien vaikutuksesta sisäilman laatuun. Koska riskit sisäilman heikkenemisestä ovat todellisia, tulisi tilanteen seurantaan ja asianmukaisen ohjeistuksen aikaansaamiseen kiinnittää erityistä huomiota.

Valiokunta ehdottaa, että kaikki eduskunnan hyväksymän kannanoton kohdat jäävät edelleen voimaan. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kosteus- ja homeongelmatilanteen parantaminen on pitkäaikainen prosessi, ja siihen, että kehittämistoimet kannanoton toteuttamiseksi ovat pääsääntöisesti vasta vireillä tai suunnitteilla. Valiokunta pitää hyvänä toimintatapana sitä, että keskeisten ministeriöiden kansliapäälliköistä ja muista asiantuntijoista perustettu seurantaryhmä edistää ja seuraa kannanoton toteuttamisen suunnittelua ja toimeenpanoa. Kannanoton kohdan 14 osalta valiokunta painottaa sitä, että vuodelta 2014 annettavassa kertomuksessa hallituksen tulee arvioida, millä keskeisimmillä toimilla hallitus on parantanut uudis- ja korjausrakentamisen sekä rakennusten ylläpidon laatua.

Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmät

Tarkastusvaliokunta käsitteli mietinnössään (TrVM 5/2011 vp — K 17/2011 vp) poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmien uudistamista. Valiokunta kiinnitti tuolloin huomiota vuoden 2014 alusta voimaantulevaan uuteen esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntöön, jonka voimaantulosäännöksen ja ajankohdan yhtenä perusteluna oli poliisin ja oikeushallinnon uuden tietojärjestelmän samanaikainen käyttöönotto (LaVM 44/2010 vp — HE 222/2010 vp). Tarkastusvaliokunnan mielestä oli tärkeää, että uusi tietojärjestelmä tukee ja mahdollistaa kansalaisten perusoikeuksien ja sisäisen turvallisuuden kannalta keskeisen lainsäädännön voimaantulon.

Eduskunta hyväksyi kertomuksen johdosta kannanoton (EK 25/2011 vp), jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee ja ottaa käyttöön oikeus- ja sisäasiainhallinnon yhteisen asianhallinta- ja tietojärjestelmän siten, että se myös aikataulunsa osalta mahdollistaa esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön voimaantulon, ja raportoi eduskunnalle seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Tietojärjestelmähankkeiden onnistumiseksi tarkastusvaliokunta piti ehdottoman tarpeellisena, että oikeus- ja sisäministeriön vastuulla olevien tietojärjestelmien kehittäminen tapahtuu saumattomassa yhteistyössä siten, että uudesta järjestelmästä saadaan mahdollisimman suuri kokonaishyöty eikä päällekkäisiä toimintoja synny. Samoin kehittämistyöhön tarvittavat määrärahat, henkilöstön osaaminen ja yhteistyön edellytykset on varmistettava kummallakin hallinnonalalla.

Hallintovaliokunta on poliisilain käsittelyn yhteydessä pitänyt tärkeänä, että tuomioistuinten rikosasioiden käsittelyjärjestelmän ja poliisin tietojärjestelmän yhteensopivuudesta huolehditaan. Hallintovaliokunta ja lakivaliokunta ovat omissa kannanotoissaan kiirehtineet tietojärjestelmien uudistamista ja toteutusta sekä pitäneet välttämättömänä, että hankkeiden rahoitus turvataan.

Sisäasiainhallinnossa on meneillään poliisin tietojärjestelmien kokonaisuudistushanke

(VITJA), ja vastaavasti oikeushallinnossa on valmisteilla syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten tietojärjestelmänhanke (AIPA), jonka eteneminen on sidottu poliisin tietojärjestelmien kehittämiseen. VITJAn kustannusarvio on 25 milj. euroa ja AIPAn 34 milj. euroa.

Tietojärjestelmien välille on tavoitteena rakentaa yhteinen rajapinta, joka mahdollistaa järjestelmiin sisältyvien tietovarantojen sujuvan käytön eri viranomaisten välillä. Oikeusministeriön, syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten edustajia on ollut laajasti mukana poliisin VITJA-hankkeen eri työryhmissä, jotta tarvittavat asiat otetaan huomioon koko rikosasioiden käsittelyketjussa. Poliisin ja oikeushallinnon hankkeiden suunnittelun ja toteutuksen tuli tapahtua samanaikaisesti vuoteen 2015 mennessä.

Poliisihallituksen 6.6.2014 julkaiseman tiedotteen mukaan poliisin tietojärjestelmän (VITJA-hanke) yhteistyösopimus on päätetty purkaa järjestelmän toimittajan Tiedon sekä Poliisihallituksen ja Hallinnon tietotekniikkakeskus HALTIKIn kesken käytyjen neuvotteluiden jälkeen toimituksen aikatauluongelmien vuoksi. Poliisihallituksen mukaan yhteistyösopimuksen purkamisella ei ole vaikutusta poliisin operatiiviseen toimintaan tai kansalaisten turvallisuuteen, sillä hanke on erillinen tälläkin hetkellä käytössä olevasta aiemmasta järjestelmästä. VITJA-hankkeen avulla suunnitellut poliisitoiminnan säästöt ja toiminnan tehostuminen tulevat viivästyämään.

Sovintosopimus sisälsi rahana maksettavan kertakorvauksen 7,5 milj. euroa. Tästä summasta maksetun kauppahinnan palautusta oli 2,7 milj. euroa, viivästyssakkoa 1 138 210,80 euroa ja vahingonkorvausta viivästyssakon ylittävältä osalta 3 661 789,20 euroa. Sovintosopimuksen kokonaisarvoksi esitettiin asiantuntijakuulemisessa 11,5—12 milj. euroa, mikä perustuu rahakorvauksen lisäksi arvioon mm. käytössä olevan järjestelmän omistus-, käyttö- ja kehitysoikeuksien arvosta. Hankkeen kokonaisbudjetti on ollut 25 milj. euroa, ja valiokunnalle on kerrottu hankkeen kokonaiskustannusten olleen noin 19 milj. euroa ja että alkuperäisestä budjetista on käytettävissä nyt sovintosopimuksesta johtuen

12—13 milj. euroa. Valiokunnan johtopäätös on, että tehdystä sopimuksesta huolimatta hankkeessa menetettiin useita vuosia ja miljoonia euroja ilman, että saatiin aikaiseksi tavoiteltuja tehokkuushyötyjä.

Eduskunnan kannanottoa koskien hallituksen vuosikertomuksessa 2012 on todettu mm. seuraavaa: "Uuden esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön toimeenpano ei viivästy. VITJA tullaan ottamaan käyttöön suunnitelman mukaisesti vuoden 2014 alussa, mikäli suunnitelman mukaiset taloudelliset ja muut resurssit toteutuvat myös jatkossa. AIPA:n käyttöönotto tapahtuu vaiheittain uuden suunnitelman mukaan vuoden 2015 alusta lukien." (Hallituksen vuosikertomus 2012, osa 4, s. 248)

Vastaavasti hallituksen vuosikertomuksessa 2013 on todettu seuraavaa: "Järjestelmän toimituksessa ei ole pystytty toteuttamaan aikataulusuunniteltua sisältöä, joka vastaisi sekä Poliisihallituksen että Haltikin järjestelmälle asettamia laatuvaatimuksia. Näin ollen VITJA-järjestelmän käyttöönotto vaiheiden sisältö ja aikataulusuunnitelma on jouduttu suunnittelemaan uudestaan". (Hallituksen vuosikertomus 2013, osa 4, s. 220)

Koska VITJA ei ollut käytössä alkuperäisen aikataulun mukaisesti 1.1.2014, lakiuudistusten vaatimat muutokset on jouduttu tekemään poliisin nykyiseen tietojärjestelmään (PATJA) ja pitämään se edelleen käytössä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen perusteella VITJA-hanke tullaan toteuttamaan uuden hankesuunnitelman mukaisena. Poliisihallitus valmistelee parhailaan hankesuunnitelmaa ja toteutusaikataulua sekä uuden toimittajan valintaan liittyvää kilpailutusta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa ei vielä pystytty kertomaan, milloin tietojärjestelmä on tarkoitus saada valmiiksi ja ottaa käyttöön.

Poliisin hallintorakenteen uudistamisen päälinjauksissa on VITJAn käyttöönoton taloudelliset vaikutukset arvioitu merkittäviksi. VITJAn käyttöönotto vuoden 2014 alusta lukien on työryhmän arvion mukaan tärkein poliisin toiminnallista tehokkuutta parantava hanke. VITJAn käyttöönoton myönteiset vaikutukset poliisitoiminnan tehokkuuteen vuoden 2016 tasolla työ-

ryhmä arvioi olevan noin 150—200 henkilötyövuotta eli 10—15 milj. euroa (Pora III -päälinjaukset. SM:n julkaisu 34/2012, s. 20).

VITJA-hankkeen myöhästyminen vaikuttaa myös oikeushallinnon AIPA-hankkeen aikatauluun, joka on suunniteltu olettaen, että VITJA-järjestelmästä saadaan rikosasioiden käsittelyyn tarvittavia tietoja sähköisesti. AIPA-hankkeen tavoitteena on koko oikeusprosessin sähköistäminen ja aikaa vievän rutiinityön vähentäminen sekä oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentäminen poistamalla päällekkäistä työtä ja paperisten asiakirjojen käyttöä. Valtiovarainministeriö on 23.2.2012 päivätyssä lausunnossaan todennut, että AIPA-hankkeen 34 miljoonan euron kustannusarvioon sisältyy epävarmuutta ja kustannusarviot ovat muuttuneet jo hankkeen aikana. Hankkeen 20.1.2011 hyväksytyyn hankesuunnitelman mukaan hanke toteutetaan ajalla 1.3.2010—31.12.2014. Hanke on alkuperäisestä aikataulustaan myöhässä useita vuosia. Uuden aikataulun mukainen tietojärjestelmän toteutus on suunniteltu tapahtuvaksi vaiheittain vuosien 2015—2018 aikana.

Rikostuomiosovellus (RITU) otettiin käyttöön kärjäoikeuksissa 20.5.2013 ja hovioikeuksissa 17.6.2013. Uusi sovellus korvasi vanhan tuomiolauselmajärjestelmän, joka oli tullut käyttöikänsä päähän. Hanke viivästyi alkuperäisestä aikataulustaan lähes kahdella vuodella. RITUn käyttöönottoa siirrettiin loppuvaiheessa reilun puolen vuoden aikana kaksi kertaa järjestelmässä ja liittymissä havaittujen virheiden vuoksi. Käyttöönotto päätettiin lopulta kuitenkin tehdä tietoisena siitä, että järjestelmässä oli vielä puutteita. Käyttöönoton ongelmien ja puutteiden vuoksi käyttäjien luottamus järjestelmän toimivuuteen oli aluksi heikko ja osa käyttäjistä irtisanoutui RITUn käytöstä alkuvaiheessa kokonaan.

Valiokunta on pyytänyt ja saanut asiantuntijalausunnon Helsingin kärjäoikeudelta. Lausunnon mukaan yksinkertaisissa asioissa ja ratkaisuisissa RITU toimii tyydyttävästi Helsingin kärjäoikeudessa, mikä tarkoittaa sitä, että pienet ratkaisut, kuten tilisiirtolomakkeiden tulostaminen, ehditään tehdä jo istunnon aikana. Sen si-

jaan sellaisten asioiden työstäminen, jotka sisältävät useita asianosaisia ja vaatimuksia tai ovat laajoja, on järjestelmässä hankalaa ja asiakirjan muokattavuus heikkoa. Tällaiset asiat ovat Helsingissä tavanomaisia, ja tuomioasiakirjan laatimiseen vaadittu aika onkin kasvanut, jopa moninkertaistunut. Helsingin kärjäoikeuden arvon mukaan RITUn aiheuttamaan ylimääräiseen työhön menee kuusi tuomari- ja sihteerihenkilötyövuotta ja ratkaistujen rikosasioiden määrä on vähentynyt 15 %:lla. Järjestelmän kehittämistyö jatkuu edelleen vuonna 2015, ja valiokunta tulee seuraamaan tilanteen kehittymistä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tuloksellisuustarkastuksen valtion IT-palvelukeskuksista. Tarkastuskertomuksessa (3/2013) on käsitelty myös Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen ja Hallinnon tietotekniikkakeskuksen toimintaa ja hankkeita. Näihin hankkeisiin kuuluivat AIPA-, RITU- ja VITJA-hankkeet, joiden toteuttajina ovat olleet palvelukeskukset. Tarkastuksessa todettiin, että tarkasteltujen hankkeiden ongelmat liittyvät tyypillisesti hankkeiden toteutusaikataulujen peittämiseen, ohjauksen riittämättömyyteen, kustannusarvioiden epätarkkuuteen sekä riskianalyyysien puutteeseen tai niiden suppeuteen. Hankkeen toteutukseen varatut resurssit ovat voineet olla verraten niukat hankkeen tavoitteisiin nähden. Resurssija on voitu myös vähentää kesken hankkeen toteutuksen, mikä luonnollisesti on vaikuttanut hankkeen ohjaukseen ja tavoitteiden toteutumiseen. Suuriakin hankkeita on käynnistetty siten, että rahoitusta hankkeelle on ollut tiedossa vain alkuvuosisiksi, jolloin rahoituksen epävarmuus on vaivannut hanketta koko sen toteutuksen ajan.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan ohjaus on joissakin hankkeissa ollut riittämätöntä esimerkiksi teknisten kysymysten osalta (mm. VITJA). Hanketoteuttajan vastuulle ja päätettäväksi on jäänyt monia keskeisiä tähän liittyviä asioita, joista hanketta ohjaavan tahon olisi tullut esittää viimekätiset ratkaisut ja kantaa vastuu päätöksestä.

Tarkastusviraston asiantuntijakuulemisissa esittämän mukaan tietojärjestelmien toteutus-

hankkeissa havaitut ongelmat näyttävät olevan yhä edelleenkin yleisiä valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeissa:

- "IT-hankkeita käynnistetään puutteellisella valmistelulla. Ohjelmistomäärittelyt ovat usein keskeneräisiä ja ohjelmistojen toiminnallinen koko arvioidaan liian pieneksi;
- Hankkeiden asettamiskirjeissä tarkoitettuja kokonaishankkeiden ohjaamiseen keskittyviä ohjausryhmiä ei ole tosiasiallisesti, vaan ryhmien toiminta on muodollista eri osapuolia tiedottavaa. Päätöksenteosta vastaavaa toimijaa ei ole kuvattu välttämättä hankesuunnitelmissa lainkaan;
- Aikataulujen pitkittyminen johtaa testauksen kattavuudesta tinkimiseen. Käyttöönottojen vaatimia integrointejä ja tietokantojen konversioita ei ehditä testata riittävästi. Tämä johtaa käyttöönottovaiheessa merkittäviin virheisiin, jotka voivat haitata merkittävästi viranomaisten toimintaa;
- Kustannusarviot ylitetään puutteellisen suunnittelun ja kattavien kustannusarvioiden puutteen vuoksi."

Tarkastusviraston mukaan erityisesti hallinnonalojen yhteishankkeissa ja sellaisissa hankkeissa, joissa hankkeen toteuttaminen vaikuttaa merkittävästi toisen hankkeen toteutukseen ja aikatauluihin, aikataulumuutokset yhdessä projektissa (esimerkiksi VITJA-hanke ja AIPA-hanke) merkitsevät usein aikataulu- ja kustannusmuutoksia myös muissa osaprojekteissa. Tämä puolestaan voi johtaa hankkeessa kertautuviin ja siten merkittäviin aikataulumuutoksiin ja näistä johtuviin kustannuksiin. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että oikeusministeriön ja sisäministeriön hallinnonaloilla on parhaillaan käynnissä useita laajoja hankkeita ja niiden kokonaiskustannusarviot nousevat lähes 190 miljoonaan euroon:

- "VITJA: 28,2 miljoonaa euroa, sisäministeriö
- AIPA: 34,4 miljoonaa euroa, oikeusministeriö

- Roti (Rikosseuraamusalan toiminnan kehittämis- ja asiakastietojärjestelmä): 14,9 miljoonaa euroa, oikeusministeriö
- TOTI (häätäkeskustietojärjestelmä): 55 miljoonaa euroa, sisäministeriö
- KEJO (kenttäjohtamisen tietojärjestelmä): 15 miljoonaa euroa, sisäministeriö
- Turva-, Ase- ja Rabita -järjestelmien uudistaminen: 14,2 miljoonaa euroa, sisäministeriö
- SIS II -Schengen järjestelmän uudistaminen: 13,9 miljoonaa euroa, sisäministeriö
- TELEPA — Teknisen tiedonhankinnan taustajärjestelmien uusiminen ja ylläpito: 12,3 miljoonaa euroa, sisäministeriö."

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan näinkin laaja uudistamistyö edellyttää tehostettua riskienhallintaa ja tosiasiallisia toimia tunnistettujen riskien minimoimiseksi. Tarkastusvirasto korostaa valtiovarainministeriössä toimivan JulkICT-toiminnon roolia ja sen lakisäätteisten tehtävien tehokasta hoitamista. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain 4.4 §:ssä valtiovarainministeriölle säädettyä tietojärjestelmähankkeiden arviointitoimintotehtävää ei ole riittävässä määrin toimeenpantu. Valtiovarainministeriön JulkICT-toiminnossa olevan arviointitoiminnon riippumattomuus erilaisesta hanketoiminnasta pitää turvata myös suhteessa valtiovarainministeriön omiin IT-hankkeisiin. Tässä suhteessa ei voida pitää onnistuneena, että arviointitoiminto on sijoitettu ministeriössä osatotasoiseen toimintoon, jossa on useita korkean riskin hankkeita toteutettavana.

Valiokunta pitää tärkeänä, että sisäministeriön ja oikeusministeriön johto seuraavat tehostetusti toimialojensa IT-hankkeita ja niiden riskejä. Tällä hetkellä ministeriöiden hallinnonaloilla on käynnissä keskeisten tietojärjestelmien uudistamishankkeet, joilla on vaikutuksensa kansalaisten perusoikeuksien ja sisäisen turvallisuuden toteutumiseen. Valiokunta korostaa, että IT-hankkeiden yleiset riskit ovat tiedossa, joten niihin puuttuminen ja riskien johtaminen kuuluu osana sisäistä valvontaa valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992)

69 §:n mukaisesti hankkeita toteuttavien virastojen ja laitosten johdon vastuulle.

Valtiovarainministeriön JulkICT-toiminto

Valiokunta pitää tärkeänä, että valtiovarainministeriö keskittyy julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämisessä omien hankkeidensa lisäksi tietohallintolaissa säädettyjen ministeriötehtävien hoitamiseen ja varaa tähän riittävät resurssit. Esimerkiksi merkittäviä IT-hankkeita ei ole arvioitu tietohallintolain mukaisesti edes JulkICT-toiminnon omien hankkeiden osalta. Valiokunta pitää arviointitoiminnon tehtävän hidasta käynnistymistä valtion tietohallintohankkeiden kokonaisuuden kannalta merkittävänä ongelmana ja riskienhallinnan puutteena. Valiokunta painottaa valtiovarainministeriön JulkICT-toiminnon johdon vastuuta huolehtia siitä, että ministeriölle kuuluvat lakisäätteiset tehtävät hoidetaan hyvää hallintoa noudattaen tehokkaasti ja että laissa säädettyjen tehtävien toimeenpano suoritetaan tuloksellisesti.

Hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjausten mukaisesti valtiovarainministeriö on ottanut käyttöön valtionhallinnon ICT-hankkeiden seurantaan tarkoitettun yhteisen toimintatavan ja tietojärjestelmän (hankesalkun) vuonna 2013.

Valtiovarainministeriön ylläpitämän IT-hankesalkun tietojen sekä tätä täydentävien tietojen mukaan valtion keskeneräisten IT-hankkeiden kustannusarviot ovat yhteensä noin miljardi euroa. Hankesalkun tiedoissa ovat mukana valtionhallinnon käynnissä olevat suunnittelu- ja toteutusvaiheen IT-hankkeet, joiden kokonaisbudjetti on yli 1 miljoona euroa.

Valiokunta toteaa, että yleiset IT-hankkeissa olevat kustannusarvioiden tekemiseen liittyvät ongelmat muodostavat kokonaisuudessaan nykyisen hankemassan (noin miljardi euroa) osalta merkittävän taloudellisen riskin. Niin ikään hankkeiden lukumäärä (noin 100 hanketta) muodostaa valtionhallinnon toiminnan tuloksellisuuden kannalta riskin hankkeiden tyypillisen pitkittymisen sekä käyttöönottovaiheeseen liittyvien ongelmien vuoksi. Valiokunta pitää tärkeä-

nä, että valtiovarainministeriössä arvioidaan huolella JulkICT-toiminnon asema ja tehtävä erityisesti valtionhallinnon tietohallinnon ohjauksessa sekä toiminnon projektitehtävät suhteessa lakisäätteisiin ministeriötehtäviin.

Valiokunnan mukaan valtion konsernitason tietohallinnon ohjauksen tehtäviin kuuluu keskeisesti IT-hankkeiden kokonaistilanteen ja kustannusten seuranta sekä jatkuva riskienhallinta. JulkICT-toiminnon pääpaino on tällä hetkellä erilaisten toiminnon omien hankkeiden valmistelussa ja toteutuksessa. Tämä näkyy hankkeiden ja ohjelmien runsautena, mutta ei valtion konsernitason kehittämistyön kokonaisuutena. Pelkästään valtion IT-hankkeiden tilanteen kokonaiskuvan muodostamista voi hankaloittaa jo se, että syyskuun 2014 puolivälissä valtiovarainministeriön hallinnoimassa IT-hankesalkussa noin kolmannekselta salkussa olevista hankkeista tiedot oli ilmoitettu puutteellisenä. Puutteita oli mm. hankkeiden edistymisen sekä kustannusten ja hyötyjen ilmoittamisessa.

Vuosina 2011—2014 valtiovarainministeriö on antanut valtion IT-hankkeista yhteensä 12 lausuntoa. Lausunnoissa on keskitytty hankkeiden kustannusten ja hyötyjen arviointiin. Lausuntomenettelyssä on tullut ilmi, että investoinneilla tavoiteltavien hyötyjen kuvaaminen on ollut puutteellista ja hankkeiden omistajuudet ovat toisinaan olleet epäselviä. Valiokunta pitää annettujen lausuntojen määrää vähäisenä. Lausuntomenettely on valiokunnan mielestä tärkeä ohjausväline hallinnonalojen merkittävien ICT-hankkeiden kustannusten ja hyötyjen arvioimiseksi. Valiokunta kehottaa valtiovarainministeriötä tehostamaan arviointitoiminnon ja lausuntomenettelyn käyttöä.

Valiokunta toteaa, että ministeriöiden ja virastojen hanketoiminnan ja projektien johtaminen sekä hankkeiden tuloksellisuuden seuranta ja arviointi kuuluvat ministeriöiden ja virastojen johdon vastuulle. *Valiokunta edellyttää, että hallitus arvioi merkittävien ICT-hankkeiden tuloksia, kustannuksia ja tuottavuushyötyjä osana hankesalkun seurantaa ja raportoi tuloksista eduskunnalle.*

Hallintovaliokunta on hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2015 antamassaan lausunnossa (HaVL 26/2014 vp — HE 131/2014 vp) todennut, että valtionhallinnossa on käynnissä useita merkittäviä ICT-hankkeita, joiden tarkoituksena on tehostaa toimintaa ja parantaa viranomaisten toimintaedellytyksiä. Monet hankkeista ovat myös riippuvaisia toisistaan. Hallintovaliokunta pitää ensiarvoisen tärkeänä ja kustannustehokkuuden kannalta olennaisena, että kokonaisuuksia koordinoidaan ja järjestelmien toiminnallisesta yhteensopivuudesta huolehditaan. Hallintovaliokunta tähdentää johdon roolia ja vastuuta. Hankkeen viivästyminen voi aiheutua merkittäviä lisäkustannuksia. Viivästyksyt yhdessä hankkeessa aiheuttavat usein viivästyksiä myös siihen kytkeytyvissä muissa hankkeissa ja niissäkin lisäkustannuksia. Lisäksi monissa lainsäädäntöuudistuksissa ja hallintorakenteiden kehittämishankkeissa taloudelliset vaikutukset on arvioitu huomioiden samanaikaisesti käynnissä oleva tietojärjestelmäuudistus ja siitä odotetut hyödyt. Hallintovaliokunta toteaa, että ICT-hankkeiden nykyistä parempi suunnittelu, ohjaus ja seuranta ovat välttämättömiä. Hallintovaliokunta tähdentää hallinnonalojen oman toiminnan merkitystä, mutta korostaa myös JulkICT-toiminnon roolia hankkeiden koordinoinnissa, arvioinnissa ja riskienhallinnassa.

Tarkastusvaliokunta korostaa valtiovarainministeriön ja sen JulkICT-toiminnon keskeistä asemaa ja tehtävää tietohallintolain toimeenpanossa. Tietohallintolaki tuli voimaan 1.9.2011. Tietohallintolaki on puitelaki, jonka tosiasiallinen sitova sisältö annetaan asetuksina. JulkICT-toiminto on tietohallintolain täytäntöönpanossa avainasemassa. Valiokunta painottaa, että hyvään hallintoon kuuluu ministeriötasolla lainsäädännön täytäntöönpanon tehokkuudesta huolehtiminen. Tietohallintolain täytäntöönpanon hidaskäynnistäminen muodostaa kokonaisuudessaan valtiontaloudellisen ja toiminnallisen ris-

kin, joka ei ole vähäinen. Valiokunta korostaa valtiovarainministeriön, mutta myös muiden ministeriöiden johdon vastuuta huolehtia toimialan IT-hankkeiden riskien hallinnasta ja IT-hankkeiden ohjauksesta tietohallintolain 4.3 §:n mukaisesti.

Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja käyttää pikaisesti tietohallintolain mahdollisuutta asetuksin säätää muun muassa avoimista rajapinnoista. Samanaikaisesti kun päätetään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteista ja järjestämisvastuusta, tulee linjata tietohallintorakenteen vaatimat toimivalta- ja vastuusuhteet tavalla, joka ei jätä epäselvyyttä siitä, millä toimijalla on viimekätinen vastuu asiassa (TrVM 2/2012 vp — M 3/2012 vp).

Valiokunta toteaa, että kannanoton edellyttämien asetusten antamisessa ei ole edetty eduskunnan tahdon mukaisesti. Samoin sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien johtamisen ja yhteensopivuuden vaatimat toimivalta- ja vastuusuhteet ovat edelleen epäselvät.

Valiokunnan mielestä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksia ja sähköisiä palveluja on välttämättömästi toteutettava samanaikaisesti, koska monet julkisen terveydenhuollon potilastietojärjestelmät ovat elinkaarensa loppuvaiheessa. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön on saatava tietohallintolakia täydentävät säännökset hankintojen ohjauksesta ja päättämisestä isompina kokonaisuuksina ja osana selkeää kokonaisarkkitehtuuria. Sosiaali- ja terveysalueiden sisällä toteutettavien tietohallintoratkaisujen samoin kuin alueiden välisten tietohallintoratkaisujen yhteentoimivuus vaatii kansallista ohjausta sekä toimivalta- ja vastuusuhteiden ratkaisemista lainsäädännöllä.

Kansallisen palveluväylän ja viitearkkitehtuurin toteutukseen hallitus on tehnyt 120 milj. euron kehysvarauksen, josta vuoden 2014 talousarvioesitykseen ehdotettiin 13 milj. euroa ja

vuodelle 2015 on ehdotettu 32 milj. euroa (TrVL 7/2013 vp — MINS 2/2013 vp). Palveluväylän ja kehysvarauksen osalta valiokunta pyysi asian-
tuntijakuulemista varten tarkempia tietoja hank-

keen kustannusarviosta ja aikataulusta. Valio-
kunnan pyynnöstä on valtiovarainministeriössä
laadittu 26.9.2014 hankkeen alustava kustannus-
arvio vuosille 2014—2017:

Kustannusarvio

HANKE	2014	2015	2016	2017
	milj. euroa			
Palveluväylä	5,0	16,0	14,0	14,0
Näkymät	2,5	6,0	6,5	5,0
Tunnistaminen	1,5	4,0	4,0	6,0
RoVa	2,5	3,0	3,0	3,0
Tukipalvelut	1,5	3,0	12,0	7,5
Yhteensä	13,0	32,0	39,5	35,5
Yhteensä ohjelma-aika				120,0

Valiokunta kiinnittää huomiota määrärahan
puutteelliseen budjetointiin eikä pidä menette-
lyä hyvän budjetoititavan mukaisena.

Harmaan talouden torjunta

Tarkastusvaliokunta esitti mietinnössään (TrVM
9/2010 vp, Harmaan talouden katvealueet), että
harmaan talouden torjunta on nostettava yhteis-
kunnallisessa päätöksenteossa keskeiseen ase-
maan ja harmaata taloutta on torjuttava laajalla
toimenpideohjelmalla. Valiokunta esitti 25-koh-
taisen kannanoton toimenpiteistä harmaan talou-
den torjumiseksi.

Valtioneuvosto hyväksyi 19.1.2012 periaa-
tepäätöksen hallituksen toimintaohjelmaksi har-
maan talouden ja talousrikollisuuden vähentämi-
seksi vuosille 2012—2015 (Tehostettu harmaan
talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toi-
mintaohjelma vuosille 2012—2015). Toiminta-
ohjelmassa on arvioitu eduskunnan kannanotto-
jen asiakokonaisuuksia ja otettu ne tarkoituksen-
mukaiseksi katsotussa laajuudessa ja muodossa
torjuntaohjelmaan.

Tarkastusvaliokunta käynnisti uuden, har-
maan talouden torjuntatoimenpiteiden arvioin-
tia koskevan tutkimuksen kesäkuussa 2014, ja
sen on tarkoitus valmistua 16.1.2015. Tutkimuk-
sessa arvioidaan tarkastusvaliokunnan mietin-

nössä (TrVM 9/2010 vp) ja tehostetun harmaan
talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toi-
mintaohjelmassa esitettyjen toimenpiteiden li-
säksi kehysriihessä 21.3.2013 ja rakennepoliitti-
sessa ohjelmassa 29.8.2013 aloitettuja hankkei-
ta, hallituksen kansainvälisen veronkierron vas-
taisessa toimintaohjelmassa esittämiä toimenpi-
teitä ja viranomaistoimenpiteinä tehtyjä har-
maan talouden tehostamistoimia.

Arviointitutkimuksen pääkysymyksenä on
selvittää, miten toimivia ja onnistuneita hallituk-
sen toimenpiteet ovat olleet Suomen harmaan ta-
louden ja kansainvälisen veronkierron torjumise-
ksi. Tarkastusvaliokunta ei tässä vaiheessa ar-
vioi voimassaolevia kannanottokohtia harmaan
talouden torjumiseksi, vaan vasta vuoden 2015
alkupuolella, kun tarkempi ja uudempi tieto tor-
juntatoimenpiteiden toimivuudesta ja onnistu-
neisuudesta on valiokunnan käytössä. Tällöin
valiokunnalla on mahdollisuus arvioida tärkeä-
nä pitämäänsä viranomaisten välistä tietojen-
vaihtoa ja muita viranomaisyhteistyön edelly-
tyksiä.

Verovaje

Tarkastusvaliokunta selvitti viime vaalikaudella
harmaata taloutta ja piti tällä vaalikaudella tär-
keänä selvittää verovajetta, johon sisältyy har-

maan talouden ohella kaikki lainmukaisen verokertymän mukaan saamatta jääneet verotulot. Verovajeella tarkoitetaan lainmukaisen verokertymän ja todellisen verokertymän välistä erotusta.

Suomessa verovajeen arvioidaan olevan 4—8 miljardia euroa eli 4—6 % bruttokansantulosta ja 7—9 % verokertymästä. Verovajetta aiheuttavat rekisteröinnin puutteet, ilmoittamatta jättäminen, väärän sisältöiset ilmoitukset, erehdykset ja muut tahattomat virheet, tulkinnalliset asiat, aggressiivinen verosuunnittelu, maksuviihästyksyet ja -puutteet sekä harmaa talous. Valtiontalouden kannalta verovaje on merkittävä.

Tarkastusvaliokunta piti (TrVM 4/2012 vp — K 10/2012 vp, K 14/2012 vp) verovajeen seuranta ja raportointia perusteltuna sen aiheuttamien verotulojen menetysten vuoksi ja valtion verotuloja koskevan riittävän ja kattavan informaation saamiseksi parlamentaarisessa päätöksenteossa. Samalla valiokunta katsoi, että verovajeeseen vaikuttavista tekijöistä tulee jatkossa saada nykyistä tarkempaa tietoa, jotta verovajeen pienentämiseen käytettäviä resursseja ja toimenpiteitä voidaan kohdentaa mahdollisimman tehokkaasti ja oikealla tavalla.

Valiokunnan mietinnön perusteella eduskunta hyväksyi kannanoton, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi arvioidusta verovajeesta ja verojäämien määrästä, muutoksista ja muutoksiin keskeisesti vaikuttavista tekijöistä ja verovajeen ja verojäämien pienentämiseen käytettyjen toimien vaikuttavuudesta vuosittain valtion tilinpäätöskertomuksessa ja ensimmäisen kerran vuodelta 2013 annettavassa tilinpäätöskertomuksessa valtion talouden tilaan ja verotuloihin vaikuttavien tekijöiden yhteydessä. Hallitus ei ole raportoinut nyt käsitellä olevassa vuosikertomuksessa verovajeesta eduskunnan edellyttämällä tavalla.

Tarkastusvaliokunnan mielestä verovajeen systemaattinen ja kokonaisvaltainen seuranta on tärkeää, koska verovajeen kehitystä seuraamalla voidaan arvioida keräämättä jääneiden verotulojen määrää, verovajeen syitä ja sitä, kuinka tehokkaasti tarkastustoiminnalla puututaan verovajeeseen. Verohallinto voisi myös käyttää vero-

vaje-arvioita resurssien ja toimenpiteiden kohdistamisen perusteena ja arvioidessaan lainsäädännön muutostarpeita ja muutosten vaikutusta.

Verohallinto aloitti helmikuussa 2013 verovajeen arvioimisen työryhmässä, jossa oli mukana valtiovarainministeriön, Tullin, Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen sekä Tilastokeskuksen asiantuntijoita. Työryhmän raportti (Verovajeen arviointimenetelmien kehittäminen) luovutettiin 1.4.2014. Työryhmä keskittyi työssään verovajeen määritelmän täsmentämiseen, kansainvälisiin käytäntöihin ja verovajeen arviointimenetelmien testaamiseen perehtyen samalla useiden maiden verovaje-arvioiden toteuttamiseen.

Verohallinnon 19.8.2014 käynnistämässä uudessa työryhmässä on päätehtävänä luoda malli arvonlisäverovajeen arviointiin toimialoitain vuosilta 2008—2012 ja selvittää satunnaisotannan käyttö verovajeen arvioinnissa. Työryhmän määräaika on 31.1.2015.

Suomi on mukana Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) RAGAP-ohjelmassa (Revenue Administration Gap Analysis Program), ja valuuttarahasto tukee ohjelmassa mukana olevia maita arvonlisäverovajeen laskennan kehittämisessä.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, että verovajeiden arviointimenetelmien kehittäminen vie vuosia, koska kehittämisessä vaaditaan useiden alojen syvällistä teoreettista ja käytännön osaamista. Luotettavien arvioiden aikaansaaminen edellyttää esim. tilastotieteen, taloustieteiden sekä verolainsäädännön monipuolista osaamista. Verohallinto on testannut palkanmaksuun liittyvän verovajeen arvioinnissa verotarkastuksen aineistojen hyödyntämistä usealla tiedonlouhinnan menetelmällä. Tulokset ovat olleet epäluotettavia, minkä vuoksi menetelmän kehittämistä jatketaan.

Harhaisten arvioiden käyttö voi Verohallinnon mukaan johtaa resurssien ja lainsäädäntömuutosten tehoittomaan kohdentamiseen, oikein toimivien verovelvollisten hallinnollisen taakan kasvamiseen sekä valvonnan ja Verohallinnon uskottavuuden heikkenemiseen.

Ruotsin verohallinto (Skatteverket) esitti tarkastusvaliokunnalle sen Ruotsiin suuntautuneel-

la matkalla (7—8.10.2014) verovajeen pienentyneen selvästi Ruotsissa vuodesta 2007 vuoteen 2012 toimenpiteiden uudelleen suuntaamisen ja lainsäädäntömuutosten johdosta. Esimerkiksi verotuksen itseoikaisumahdollisuuden ja tietojenvaihtosopimusten tehokkaaseen hyväksikäyttöön perustuvat toimenpiteet ovat tuottaneet 1,8 miljardia kruunua (noin 200 milj. euroa) lisää verotuloja vuodesta 2010 lähtien vuoteen 2014.

Tarkastusvaliokunta pitää verovajeen pienentämiseen ja veromaksuymyönteisyyden lisäämiseen tähtääviä toimia tärkeinä ja odottaa saavansa seuraavassa vuosikertomuksessa hallitukselta tarkempia tietoja asiasta eduskunnan kannanoton edellyttämällä tavalla. Valiokunta pitää myös hyvänä osaverovajeiden, kuten arvonlisäverovajeen, raportointia tulevissa hallituksen vuosikertomuksissa.

Tarkastusvaliokunnan kannanotot

Poistettavat kannanotot

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

- EK 16/2010 vp — K 11/2010 vp, K 13/2010 vp
1. Eduskunta edellyttää, että hallitus kehittää yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden asettamista ja aikaansaatuisten tulosten raportointia esimerkiksi ympäristöministeriön käyttämän arviointimallin pohjalta. Tavoitteet eduskunnan budjettivaltaa ja päätöksentekoa palvelevasta tilinpäätöskokonaisuudesta ovat yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen osalta joiltakin osin jääneet toteutumatta.
- EK 42/2010 vp — M 8/2010 vp
25. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoivan kannanoton kohdissa 1—24 edellytettyjen toimenpiteiden toteuttamisesta ensimmäisen kerran vuodelta 2011 annettavassa tilinpäätöskertomuksessa.
- EK 50/2010 vp — K 21/2010 vp
2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ar-

vioi jokaisen rahaston osalta erikseen, ovatko perustuslain 87 §:n tarkoitetut välttämättömät perusteet edelleen olemassa järjestää toiminta ja rahoitus rahastomuodossa talousarvion ulkopuolella.

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, pitäisikö verotuet sisällyttää kehysmenettelyyn. Esimerkiksi verotukien kokonaismäärästä päättäminen on perusteltua osana finanssipolitiikan sääntöjä.

- EK 53/2010 vp — M 9/2010 vp
2. Eduskunta edellyttää, että hallitus sisällyttää eduskunnalle annettavaan uudistettuun omistajaohjauskertomukseen sekä markkinaehtoiset yhtiöt että valtion erityistehtäviä toteuttavat yhtiöt ja niitä koskevat tiedot. Kertomuksen sisällön tulee olla riittävän informatiivinen sekä sisältää tiedot myös siitä, miten yhteiskuntavastuuseen liittyviä periaatteita ja tavoitteita on edistetty.

Säilytettävät kannanotot

Kaikki muut kannanotot jäävät voimaan. Seuraavien kannanottojen johdosta valiokunta esittää lisätarkennuksia:

- EK 15/2008 vp — M 2/2008 vp
3. Eduskunta edellyttää, että hallitus aluehallinnon uudistamishankkeessa varaa aluehallinnon suorittamalle ohjaus- ja valvontatoiminnalle riittävät voimavarat ja toimintaedellytykset ennalta ehkäisevälle ohjaukselle.
Tarkastusvaliokunta ei pidä hallituksen vuosikertomuksessa esitettyjä toimenpiteitä riittävinä. Seuraavassa hallituksen vuosikertomuksessa tulee antaa selvitys siitä, miten aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluruuhkaa on purettu ja miten henkilöstövoimavaroja on siirretty ennalta ehkäisevään toimintaan.
- EK 16/2010 vp — K 11/2010 vp, K 13/2010 vp
4. Eduskunta edellyttää, että hallitus tekee selvityksen ja vertaa julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen kustannuksia ja kokonaistaloudellisia hyötyjä

kuntien omana toimintana, ostopalveluna ja ulkoistettuna palveluna.

Valiokunta ei pidä hallituksen vuosikertomuksessa esitettyjä toimenpiteitä riittävinä. Meneillään oleva sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus osoittaa, että valmistelun ja päätöksenteon tueksi tarvitaan luotettavia tietoja esimerkiksi eri tavoin tuotettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksista ja kokonaistaloudellisista vaikutuksista.

— EK 10/2012 vp — M 3/2012 vp

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

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että mietinnössä on käsitelty valtionavustuksia osana tietojärjestelmähankintoja ja että raportointi tulee kohdentaa näihin kysymyksiin.

— EK 8/2013 vp — M 7/2013 vp

Eduskunta edellyttää, että hallitus edelleen vahvistaa ja selkeyttää tavoitteen

asettelua euroalueen tulevaisuudesta ja sen vaihtoehtoista ja niiden sisältämistä riskeistä sekä tavoitteen asettelua koskevan kokonaiskuvan antamista eduskunnalle. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat myös Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta syntyvät riskit ja vastuut.

Valiokunta toteaa, että hallituksen toiminta asiassa on parantunut, mutta edelleen on järjestämättä Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta syntyvien riskien ja vastuiden raportointi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy kertomusten johdosta seuraavan kannanoton:

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

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

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
vpj. Heli Paasio /sd
jäs. Heikki Autto /kok
Katja Hänninen /vas
Olli Immonen /ps

Eero Lehti /kok
Mika Lintilä /kesk
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Matti Saarinen /sd
Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.