

Plenum

Tisdag 13.2.2024 kl. 13.58—18.23

5. Regeringens årsberättelse 2022

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet och regeringens årsberättelse för år 2022

Berättelse B 2/2023 rd

Berättelse B 16/2023 rd

Utskottets betänkande ReUB 5/2023 rd

Enda behandlingen

Förste vice talman Paula Risikko: Ärende 5 på dagordningen presenteras för enda behandling. Till grund för behandlingen ligger revisionsutskottets betänkande ReUB 5/2023 rd. — Betänkandet presenteras av ledamot Ojala-Niemelä.

Debatt

17.13 **Johanna Ojala-Niemelä sd** (esittelypuheenvuoro): Arvoisa rouva puhemies! Valiokunta käsittelee tässä mietinnössä valtionhallinnon riskienhallintaa ja johtamista normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, harmaan talouden torjuntaa, julkisten hankintojen tehostamista sekä nuorten syrjäytymistä.

Valtionhallinnon riskienhallinnan ensisijaisena tavoitteena on normaalin toiminnan turvaaminen kaikissa oloissa. Valiokunta pitää hyvänä sitä, että valtionhallinnon riskienhallinnan kehittämisessä on viime vuosina edistytty huomattavasti. Yksittäiset ministeriöt ja virastot pystyvät kuitenkin arvioimaan ja hallitsemaan riskejä vain rajoitetusti, joten huomiota tulee kiinnittää myös valtioneuvostotason riskienhallintaan. Tämän vuoksi riskienhallintaa on tärkeää kehittää edelleen. Kehittämistyön tulee olla jatkuvaa ja pysyvä osa johtamista.

Viime vuosien kriisit, kuten koronapandemia ja Ukrainan kriisi, ovat korostaneet ennakoinnin ja varautumisen merkitystä valtionhallinnossa. Varautumista ja kriisinjohtamisvalmiuksia onkin kehitetty sekä päättyneellä että alkaneella vaalikaudella. Valiokunta on tarkastellut tässä yhteydessä ennakointia ja varautumista myös koronastrategian päivittämisen ja seurannan näkökulmasta. Valiokunta kiinnitti huomiota erityisesti oikea-aikaisen tiedottamisen ja viestinnän merkitykseen. Tämä on tärkeää, jotta kansalaisten huolta saadaan vähennettyä ja virheellisen informaation leviämistä hillittyä. Valiokunta korostaa myös eduskunnan tarvetta saada ajantasaista tilannekuvatietoa käyttöönsä.

Harmaan talouden torjunnan osalta valiokunnan työ aiheesta alkoi vuoden 2010 valtiopäivillä, ja sen jälkeen valiokunta on lähes joka vuosi käsitellyt harmaan talouden torjuntaa. Valiokunta katsoo, että harmaan talouden torjuntaa on merkittävästi kehitetty vuoden 2010 jälkeen. Ilmiönä harmaa talous on kuitenkin jatkuvasti kehittyvää, joten viranomais-tenkin on jatkuvasti kehitettävä torjuntatoimintaa. Vuodesta 96 katkeamattomana jatkunut

Punkt i protokollet PR 4/2024 rd

sarja kansallisia harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastaisia toimintaohjelmia on vaarassa katketa. Valiokunta pitää tärkeänä, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaedellytysten jatkuvuudesta huolehditaan. Kansalliselle toimenpideohjelmalle on edelleen tarve.

Lisäksi haasteellista on, että kenellekään toimijalle ei ole osoitettu pysyvää rahoitusta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan kehittämiseen. Pitkäjänteinen kehittämistyö edellyttää pysyvää rahoitusta. Viranomaisen välistä tietojenvaihtoa on monin paikoin edistetty sekä edellisen että nyt päättymässä olevan toimenpideohjelman aikana. Tietojenvaihdossa on kuitenkin vielä katvealueita erityisesti oma-aloitteisessa tietojenvaihdossa. Viranomaisen tai julkista tehtävää hoitavan oma-aloitteinen tietojen luovuttamismahdollisuus voi puuttua kokonaan tai se voi olla tarpeettoman suppea ja mahdollistaa tietojen luovuttamisen vain rajoitetusti toisille viranomaisille tai lakisääteistä tehtävää hoitavalle. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että lainsäädäntö ei saisi mahdollistaa verojen kiertämisen luonteista verosuunnittelua. Valiokunta pitää hyvänä sitä, että Suomen hallitukset ovat aktiivisesti toimineet OECD:n ja EU:n piirissä veronkieron vastaisissa hankkeissa ja toimeenpanneet niihin liittyvää kansallista lainsäädäntöä.

Verolainsäädännön valmistelussa on aina mukana veronkiertämisen luonteisen verosuunnittelun ehkäisemisen näkökulma. Ilmiö on kuitenkin verolainsäädäntöä laajempi. Harmaan talouden riskejä sisältyy esimerkiksi tilanteisiin, joissa yrityksen työntekijöitä siirretään alustatalouden kevytyrittäjiksi ja palkkasuhteita naamioidaan yrittäjyydeksi. Työsopimuslain soveltamisalasäännöstä muutettiin heinäkuusta 23 alkaen, mutta asiantuntijoiden mukaan se ei silti riittävästi ratkaise tulkintahaasteita eikä poista asiaan liittyviä harmaan talouden riskejä. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus jatkaa lainsäädännön kehittämistä siten, että alustatalouden ja kevytyrittäjyyden mukanaan tuomiin harmaan talouden riskeihin, kuten palkkasuhteiden naamioimiseen yrittäjyydeksi, voidaan puuttua.

Valiokunta käsittelee tässä mietinnössä edellä olevan lisäksi tilaajavastuulain uudistamistarvetta osana harmaan talouden torjuntaa. Tilaajavastuulaissa on vuoden 2015 osittaisuudistuksesta huolimatta edelleen kehittämistarpeita. Eri tahoilla on kehittämistarpeista erilaisia näkemyksiä. Työnantajajärjestöjen ja yrittäjien piirissä on huoli siitä, että selvitysvelvollisuuden laajentaminen lisääisi hallinnollista taakkaa muttei juurikaan toisi lisähyötyä harmaan talouden torjunnan kannalta. Tilaajavastuulain osittaista uudistamista kannattavien asiantuntijoiden mukaan tärkeintä olisi laajentaa tilaajavastuulain rakennusalan säännökset koskemaan kaikkia toimialoja.

Julkisiin hankintoihin käytetään vuosittain noin 45 miljardia euroa, joten hankinnat muodostavat merkittävän osan julkisesta taloudesta. Koska julkisten hankintojen volyymi on mittava, pienilläkin tehostamistoimilla on mahdollista saavuttaa merkittäviä säästöjä. Päättäneellä vaalikaudella julkisia hankintoja on kehitetty Vaikuttavat julkiset hankinnat-toimenpideohjelman Hankinta-Suomi-puitteissa vuodesta 2019 alkaen. Hankinta-Suomi-ohjelman puitteissa on laadittu Suomen ensimmäinen kansallinen julkisten hankintojen strategia. Strategia on julkaistu syksyllä 2020. Valiokunta pitää Hankinta-Suomi-ohjelman perusteella tehtyä työtä erittäin tärkeänä, ja valiokunnan mielestä on hyvä, että ohjelma on saamassa jatkoa vaalikaudella 23—27. Valiokunnan mielestä myös kansallisen hankintastrategian vastuullisuuteen ja kestävyyyteen liittyviä tavoitteita on tärkeää edistää.

Suurimpana julkisiin hankintoihin liittyvänä ongelmana valiokunnan kuulemat asiantuntijat nostavat esiin kilpailun puutteen. Yli puoleen hankinnoista tarjouksia tulee kolme tai vähemmän. Tämä on valiokunnan mielestä huolestuttavaa, sillä vähäinen kilpailu to-

Punkt i protokollet PR 4/2024 rd

dennäköisesti näkyy korkeina hankintakustannuksina. Yhtenä tekijänä kilpailun puutteen taustalla asiantuntijat näkevät sen, että hankintoihin liittyvät lainsäädännön asettamat menettelyvelvoitteet ovat raskaita. Tämän vuoksi hankintayksiköt pyrkivät välttelemään kilpailutuksia, eivätkä yritykset raskaan byrokratian vuoksi ole kiinnostuneita tarjoamisesta.

Valiokunta katsoo, että hankintalakia on tärkeää uudistaa ja mahdollisuuksien mukaan myös yksinkertaistaa kilpailun lisäämiseksi julkisissa hankinnoissa. Valiokunta korostaa, että uudistuksen tulee pohjautua huolelliseen valmisteluun, jossa tehdään riittävät vaikutusarvioinnit ja kuullaan hankinta-alan asiantuntijoita ja muita sidosryhmiä. Valiokunta kiinnittää huomiota myös hankintojen huolellisen suunnittelun merkitykseen. Hankintoja tehdään usein kiireessä eikä niitä valmistella kunnolla. Tämän seurauksena hankinnan kustannukset ovat todennäköisesti korkeammat kuin mitä ne olisivat, jos hankinnan valmisteluun ja kilpailutukseen olisi käytetty riittävästi aikaa.

Kustannussäästöjen rinnalla valiokunnan mielestä on tärkeää kiinnittää huomiota hankintojen onnistumisen seurantaan. Hankintasopimusten valvonnassa on valiokunnan saaman selvityksen mukaan puutteita. Hankintayksiköillä ei aina ole riittävää osaamista ja keinoa pitää kiinni kilpailutetuista sopimusehdoista, mikä voi johtaa sopimuksenvastaisiin hinnankorotuksiin, toimitusten virheisiin tai laatupuutteisiin palveluissa, tavaroissa ja urakoissa. Kaikissa hankintayksiköissä hankintasopimuksia ei systemaattisesti tallenneta sopimushallintajärjestelmiin, mikä hankaloittaa hankinnan sopimuksenmukaisuuden seurantaa. Valiokunta pitää tätä vakavana puutteena. Valiokunta katsoo, että hankintojen seuranta tulisi liittää osaksi systemaattista sisäisen tarkastuksen toimintaa ja tarkastajille tulisi myös suunnata tähän tarvittavaa koulutusta.

Arvoisa puhemies! Tällä hetkellä julkisia hankintoja ei tilastoida virallisissa tilastoissa eikä hankintayksiköillä ole lakisääteistä velvoitetta seurata hankintojaan muuta kuin tilinpäätökseen vaadittavalla tarkkuudella. Tilinpäätöstiedoista ei nähdä, mitä, miten tai keneltä hankitaan. Hallitusohjelman mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontaa vahvistetaan ja perustetaan hankintatietokanta, joka mahdollistaa kehitystoimien ja lainsäädäntömuutosten arvioinnin, parhaiden käytäntöjen levittämisen ja väärinkäytösten havaitsemisen. Valiokunta katsoo, että tietokannan kehittämisessä tulee huolehtia siitä, että tiedot voidaan kerätä automaattisesti rasittamatta hankintayksiköitä ylimääräisillä raportointi- tai tietojenluovutusvelvoitteilla. Valiokunta pitää hallitusohjelman kirjausta Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonnan vahvistamisesta tärkeänä.

Lähes kaikki valiokunnan kuulemat asiantuntijat nostavat hankintaosaamisen kehittämisen tärkeimmäksi toimeksi julkisten hankintojen tehostamisessa. Hankintojen kilpailuttaminen, sopimusten laadinta sekä sopimus- ja toimittajahallinta ovat vaativia tehtäviä, jotka edellyttävät vahvaa osaamista. Hankintaosaamisen kannalta huomionarvoista on myös se, että vuoden 23 alussa syntyi 21 uutta hankintayksikköä, kun hyvinvointialueet aloittivat toimintansa. Valiokunta katsoo, että hankintaosaamista kaikissa julkisen sektorin hankintayksiköissä tulee aktiivisesti kehittää ja tulee huolehtia myös siitä, että ulkopuolista neuvontaa on saatavilla. Tärkeintä on kuitenkin kehittää osaamista hankintayksiköissä. Tässä yhteydessä tulee kiinnittää huomiota myös johtamiseen ja johdon sitoutumiseen. Kaikkien hankintojen kanssa tekemisissä olevien tulee hallita perustiedot ja -taidot. Tätä varten valiokunta esittää harkittavaksi hankintapassia tai -ajokorttia.

Hankintoihin liittyvät valitukset ovat yleisiä etenkin arvoltaan merkittävässä hankinnoissa. Tuomioistuimissa odottaa käsittelyä yhteensä satojen miljoonien eurojen arvoiset hankinnat, jotka ovat täytäntöönpanokiellossa valitusten vireilläoloajan. Käsittely markki-

Punkt i protokollet PR 4/2024 rd

naoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa voi kestää vuosia. Valiokunta pitää tätä vakavana ongelmana, johon tulee etsiä ratkaisua. Yhteenvetona julkisten hankintojen tehostamiskeinoista valiokunta toteaa, että kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa voidaan saavuttaa kilpailuttamalla hankintoja entistä laajemmin, lisäämällä yritysten kiinnostusta sekä parantamalla hankintojen sopimushallintaa. Valiokunta katsoo, että hankintojen suunnittelu- ja seurantavaiheeseen tulee kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota, hankkeen valmistelulle tulee varata riittävä aika ja hankintojen onnistumista on myös seurattava.

Valiokunta tarkastelee tässä mietinnössään vuonna 2014 nuorten syrjäytymisestä antamansa mietinnön perusteella vielä voimassa olevien kannanottokohtien toteutumista. Kannanotot käsittelevät nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palveluiden painopisteen siirtämistä ennaltaehkäisevään toimintaan, avun saamista suurimmassa syrjäytymisvaarassa oleville nuorille, tiedonkulkua ja siihen liittyviä tietosuoja- ja salassapitosäädöksiä, monikanavaisia rahoitusta sekä yhtenäistä toimintatapaa ongelmiin puututtaessa.

Hallitus on tehnyt viime vuosina sekä sosiaali- ja terveysministeriön että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloilla useita toimenpiteitä, joilla on pyritty siirtämään painopistettä ennaltaehkäisevään toimintaan. Näitä ovat muun muassa perhekeskusmallin kehittäminen, oppivelvollisuuden laajentaminen, harrastamisen Suomen mallin mukainen harrastustoiminta sekä perusopetuksen sitouttavan kouluyhteistyön malli. Valiokunta pitää hyvänä, että nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelujen painopistettä on pyritty siirtämään ennaltaehkäiseviin palveluihin eri toimenpideohjelman ja lainsäädännöllisin muutoksin. Osa näistä uudistuksista on vielä toimeenpanovaiheessa, joten valiokunta pitää tärkeänä sitä, että näiden uudistusten vaikutuksia seurataan ja ryhdytään korjaaviin toimenpiteisiin siinä tapauksessa, ellei niiden tavoitteita saavuteta. Myös valiokunta seuraa asiaa.

Apua suurimmassa syrjäytymisvaarassa oleville: Valiokunta on aiemmin ottanut kantaa siihen, että suurimmassa syrjäytymisvaarassa olevat päihde- ja mielenterveysongelmista kärsivät nuoret saavat tarvitsemansa avun. Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen tavoitteena oli vahvistaa perustason sosiaali- ja terveyspalveluja, joihin myös päihde- ja mielenterveyspalvelut lukeutuvat. Kansallisessa mielenterveysstrategiassa yksi painopisteistä oli lasten ja nuorten mielenterveys. Valiokunta pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistukseen ja nuorten päihde- ja mielenterveyden palvelujen saatavuuden parantamiseen tähdenneiden hankkeiden vaikutuksia palvelujen saatavuuteen ja apua hakevien nuorten tilanteeseen seurataan tarkasti. Myös valiokunta tulee seuraamaan hankkeiden vaikutuksia ja nuorten tilannetta.

Valiokunta on toistuvasti ottanut kantaa siihen, että tiedonkulun tulee olla saumatonta hoidettaessa syrjäytymisvaarassa olevien nuorten asioita. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä toteutettiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonsaantisäätöjen kokonaisuudistus, jossa koottiin yhteen lakiin aiemmin hajallaan useissa säädöksissä ollut sääntelyä. Laki tuli voimaan vuoden 24 alussa. Lailla on yhtenäistetty ja selkeytetty sääntelyä siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonsaantioikeudet ja tietojen luovutus olisivat yhdenmukaisia ja lain soveltajille ymmärrettäviä. Laki sisältää myös sääntelyn potilastietojen ja sosiaalihuollon asiakkaiden asiakastietojen kirjaamisesta moniammatillisessa yhteistyössä. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan myös nuorisolaki antaa viranomaisille ja muille nuoren kanssa toimiville hyvät mahdollisuudet monialaiseen yhteistyöhön. Valiokunta pitää hyvänä, että tiedonkulun esteitä on pyritty purkamaan ja on yhtenäistetty aiemmin hajallaan ol-

Punkt i protokollet PR 4/2024 rd

lutta lainsäädäntöä. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että lainsäädännön toimivuutta seurataan sen astuttua voimaan ja tiedonkulussa mahdollisesti ilmeneviä ongelmia poistetaan lainsäädäntöä ja toimintatapoja edelleen kehittämällä.

Arvoisa puhemies! Valiokunnan päätösehdotus: Eduskunta hyväksyy kannanoton ker-
tomusten K 2/2023 ja K 16/2023 johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus:

Kohta 1: ”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.”

Kohta 2: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää vuoden 2024 loppuun mennessä mahdollisuutta laajentaa tilaajavastuulain rakennusalaan koskevat velvoitteet muille toimi-
aloille ottaen huomioon laajentamisen hyödyt suhteessa hallinnollisen taakan kasvuun.”

Ja kohta 3: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus jatkaa viranomaisten välisen oma-aloit-
teisen tietojenvaihdon kehittämistä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa.”
— Kiitos.

Ensimmäinen varapuhemies Paula Risikko: No niin, kiitoksia. — Ja seuraavaksi edus-
taja Lindén.

17.30 Aki Lindén sd: Arvoisa rouva puhemies! Kiitän tarkastusvaliokunnan puheenjoh-
taja Johanna Ojala-Niemelää äskeisestä kattavasta ja hyvästä selvityksestä tarkastusvalio-
kunnan mietinnöstä. Meillä on tässä nyt käsittelyssä tämä mietintö, ja mietintö taas on
annettu Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksesta eduskunnalle valtion vuo-
den 22 tilinpäätöksestä ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta, ja se taas pohjau-
tuu vuoden 22 hallituksen vuosikertomukseen, joka puolestaan on osa tilinpäätöstä vuodel-
ta 22.

Se, miksi pyysin tässä puheenvuoron, johtuu siitä, että omasta mielestäni — havaintoi-
hini perustuen olen sitä mieltä — täällä eduskunnassa liian vähän katsotaan tilinpäätöksiä
ja vuosikertomuksia. Ymmärrän, että politiikka on aina eteenpäin pyrkivää. Kun budjettia
tehdään, niin pienetkin momenttimuutokset tai siellä olevat määrärahat ja niiden takana
olevat tavoitteet saavat paljon julkista huomiota, mutta sitten kun se kyseinen budjettivuosi
on kulunut, niin me itse asiassa hyvin vähän arvioimme ja keskustelemme siitä, kuinka
talousarvio toteutui, eli tilinpäätöksestä ja siitä, mitä siinä sitten käytännössä tapahtui. Sil-
loin, kun tämän tilinpäätöksen ja vuosikertomuksen lähetekeskustelu täällä oli, salissa toki
oli kymmenkunta henkilöä ja käytettiin joitakin puheenvuoroja, mutta tämä nyt tapahtuva
käsittely on vielä tämä viimeinen, jossa kirjan kannet pannaan kiinni. Olisin mielelläni
nähty — ei vain nyt vaan muutenkin julkisessa keskustelussa — enemmän arvioitavan si-
tä, mitä kunakin vuonna tapahtui.

Otan vaikka ihan yhden konkreettisen esimerkin. Vuoden 22 talousarviossa oli erittäin
suuri varaus valtionvelan lisäämiseen, erillinen kymmenen miljoonan euron varaus, joka
tehtiin muistaakseni elo-syyskuussa liittyen sähkön hinnan nopeaan nousuun ja silloin, kun
pelättiin energialaitosten ajautuvan suuriin taloudellisiin vaikeuksiin. Ymmärtääkseni sitä
velan osuutta ei käytännössä koskaan nostettu, mutta se näkyy tavallaan siellä kuitenkin
tämöisenä kymmenen miljoonan suuruusena varauksena, ja sitten me täällä julkisessa
keskustelussa, niin kuin tänäänkin aikaisemmin muissa asioissa, hyvin herkästi annamme

Punkt i protokollet PR 4/2024 rd

lausuntoja siitä, mitä tapahtui jonain aikana, vaikka se ei välttämättä perustu ihan tarkkaan tietopohjaan. — Kiitoksia.

Riksdagen avslutade debatten.

Riksdagen godkände utskottets förslag till ställningstagande med anledning av berättelserna B 2/2023 rd och B 16/2023 rd. Ärendet slutbehandlat.