Valiokunnan lausunto TrVL 10/2018 vp– HE 123/2018 vp

Tarkastusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019 (HE 123/2018 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 22.10.2018.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Marika Paavilainen, valtioneuvoston kanslia
- poliisitarkastaja Juha Tuovinen, sisäministeriö
- valvontaosaston johtaja Sami Rakshit, Tulli
- johtaja, harmaan talouden selvitysyksikkö Janne Marttinen, Verohallinto
- valvontajohtaja Marko Myllyniemi, Verohallinto
- valvontapäällikkö Tarja Valsi, Verohallinto
- johtava veroasiantuntija Elina Pykönen, Verohallinto
- erityisasiantuntija Tarja Hartikainen, Suomen Kuntaliitto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Terveet tilat 2028 -ohjelma

Tarkastusvaliokunta on viime vuosina useissa eri yhteyksissä tuonut esille tarpeen parantaa rakentamisen laatua. Viimeksi asuntopolitiikan kehittämiskohteita käsittelevässä mietinnössään (TrVM 3/2018 vp) valiokunta on todennut, että rakentamisen laadun parantaminen vaatii selvästi uusia tuloksellisia toimenpiteitä. Meneillään olevista uudistuksista ja toimista huolimatta rakentamisen laatuun liittyvät ongelmat nousevat toistuvasti esiin sekä julkisessa rakentamisessa että uudisrakentamisessa. Valiokunnan päätösehdotuksen mukaan rakentamisen ja rakennusten käytön laatua tulee selkeästi parantaa sekä valvontaa ja vastuita selkeyttää. Lisäksi hallituksen tulee selvittää, minkälaista apua ja tukea homeloukkuun jääneet tarvitsevat. Hallituksen vuoden 2016 vuosikertomuksesta annetun mietinnön (TrVM 8/2017 vp) pohjalta eduskunta on edellyttänyt, 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. Valiokunta on vuonna 2013 antamassaan mietinnössä rakennusten kosteus- ja homeongelmista (TrVM 1/2013 vp) kiinnittänyt laajalti huomiota rakentamisen laatuun liittyviin kysymyksiin mm. rakennusalan osaamisen, koulutuksen ja neuvonnan, rakentamisen vastuukysymysten sekä rakentamisen valvonnan näkökulmasta. Valiokunnan yli viisi vuotta sitten antaman mietinnön pohjalta on edelleen voimassa seitsemän eduskunnan kannanottokohtaa.

Valiokunta pitää hyvänä, että hallitus on vuonna 2017 käynnistänyt laajan poikkihallinnollisen Terveet Tilat 2028 -ohjelman. Kymmenvuotisen ohjelman tavoitteena on julkisten rakennusten tervehdyttäminen ja kaikkien sisäilmasta oireilevien hoidon ja kuntoutuksen tehostaminen. Ohjelman toimeenpanoa koordinoi valtioneuvoston kanslia ja toimeenpanosta vastaavat hallinnonaloillaan ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö. Kymmenen vuoden aikana on tarkoitus toteuttaa lukuisia toimenpiteitä seitsemällä eri alueella: 1) kohti kokonaisvaltaista hyvinvoinnin edistämistä ja käyttäjien huomioon ottamista julkisissa rakennuksissa (Terveet tilat 2028 -toimintamalli) 2) vuorovaikutus ja viestintä (avoin tiedonvälitys, hyvät kokemukset esiin) 3) terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen (Kansallinen sisäilma ja terveys -ohjelma) 4) rakentamiseen, kiinteistöjen käyttöön ja ylläpitoon liittyvien prosessien vahvistaminen 5) terveen rakentamisen hankinta- ja omistuspalvelujen vahvistaminen 6) osaamisen arviointi ja tarvittavat päivitykset ja 7) ohjelman toteutumisen ja vaikuttavuuden seuranta. Valtioneuvosto asetti 27.6.2018 ohjelman toimeenpanoa varten johtoryhmän ja pääsihteeristön.

Valiokunta katsoo, että Terveet Tilat 2028 -ohjelman toimeenpanoon on varattu liian vähän määrärahoja ja henkilöresursseja, jotta hanke lähtisi tuloksellisesti liikkeelle ja hankkeelle asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että jo vuoden 2019 talousarvioesityksessä momentille 23.01.25 (Terveet Tilat 2028; siirtomääräraha 3 v) ehdotettua 700 000 euron määrärahaa lisätään. Talousarvioesityksen mukaan momentin määrärahaa saa käyttää ohjelmasta aiheutuviin hankintoihin ja selvityksiin sekä toimenpiteiden koordinointiin, edistämiseen ja muihin vastaaviin menoihin sekä enintään kuutta henkilötyövuotta vastaavan määräaikaisen henkilöstön palkkaamiseen toimenpide-ohjelman ohjaus- ja asiantuntijatehtäviin. Julkisen talouden suunnitelman (VNS 1/2018 vp) mukaan Terveet Tilat -ohjelmaan osoitetaan vuosina 2020—2022 1,5 miljoonaa euroa vuodessa. Tarkastusvaliokunta toistaa tässä yhteydessä rakentamisen valvonnan merkityksen sisäilmaongelmien ennaltaehkäisemisessä. Lisäksi valiokunta nostaa esille tarpeen selvittää pikaisesti rakennusmateriaalien vaikutukset sisäilmaongelmiin. Valiokunnan arvion mukaan rakennusmateriaaleja koskevat säädökset mahdollistavat tällä hetkellä rakennusmateriaalien epätarkoituksenmukaisen käytön.

Harmaan talouden torjunta

Tarkastusvaliokunta käsittelee vuosittain eri yhteyksissä harmaan talouden torjuntaa ja toimenpiteiden etenemistä. Hallituksen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä valiokunta arvioi myös eduskunnan harmaata taloutta koskevien kannanottojen toteutumista. Tämän vaalikauden ensimmäisessä budjettilausunnossa (TrVL 3/2015 vp) valiokunta piti vaalikautta koskevaa torjuntaohjelmaa edelleen tarpeellisena. Tuolloin oli käynnissä edellinen harmaan talouden torjuntaohjelma, eikä hallitus ollut vielä vahvistanut uutta ohjelmaa seuraaville vuosille. Valiokunta piti myös tärkeänä, että kaikkien harmaan talouden torjunnalle tärkeiden viranomaisten (kuten Verohallin-

to, Tulli, Poliisi ja oikeusviranomaiset) toimintaresurssit on turvattu tämän ohjelman osana. Lausunnossaan valiokunta nosti esille talousrikostorjunnan lisämäärärahan tarpeellisuuden ja kuuli asiasta myös valtiovarainministeriä. Ministeri Stubb kertoi valiokunnalle ja samana päivänä 5.11.2015 eduskunnan täysistunnossa, että poliisille suunnattuun talousrikostorjunnan lisämäärärahaan (6,4 milj. euroa) suunnitellut säästöt perutaan.

Vuosille 2016—2020 on laadittu valtioneuvoston huhtikuussa 2016 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti valtakunnallinen harmaan talouden ja talousrikostorjunnan strategia sekä toimenpideohjelma sen toteuttamiseksi. Tavoitteena on vähentää sekä kansallista että kansainvälistä harmaata taloutta ja talousrikollisuutta Suomessa. Strategiassa kiinnitetään huomiota erityisesti kansainvälisiin raha- ja tavaravirtoihin sekä liikkuvan työvoiman kysymyksiin. Strategialla pyritään edistämään sellaisia hankkeita, joiden päämääränä on parantaa yritysten mahdollisuuksia terveeseen kilpailuun sekä helpottaa yritysten julkisten velvoitteiden hoitamista. Talousrikostorjunnan johtoryhmä seuraa strategian ja toimenpideohjelman etenemistä, arvioi muutostarpeita ja raportoi hankkeiden etenemisestä talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle. Myös parlamentaarinen työryhmä seuraa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian toteutumista.

Tässä lausunnossa hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2019 valiokunta keskittyy erityisesti harmaan talouden torjunnan sekä talousrikostutkinnan resursointiin ja palaa harmaan talouden torjuntaan sisältyvien toimenpiteiden etenemiseen sekä harmaan talouden torjuntaan vaikuttaviin lainsäädäntöhankkeisiin mietinnössään hallituksen vuosikertomuksesta 2017.

Tullin toimintaedellytykset

Tullin yhtenä tehtävänä on toteuttaa valtakunnallista harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaa, jolla muun muassa tehostetaan rikoshyödyn jäljittämistä ja poisottamista, minimoidaan rikollisuudella saatavia hyötyjä sekä kasvatetaan rikollisen toiminnan kiinnijäämisen riskiä. Tullin näkemyksen mukaan harmaan talouden vastainen työ on tärkeää paitsi fiskaalisesti myös tasapuolisten kilpailuedellytysten varmistamiseksi, minkä johdosta Tulli pitää erittäin merkittävänä, että harmaan talouden torjuntaan kiinnitetään erityistä huomiota valtion talousarviota valmisteltaessa.

Harmaata taloutta torjutaan Tullissa kaikilla tullitoiminnan sektoreilla ja Tulli työskentelee niillä resursseilla, jotka sille osoitetaan. Tullin resursseja on vähennetty kymmenen viime vuoden aikana, ja henkilöstö on pienentynyt noin 30 prosentilla. Vuoden 2015 jälkeen Tullia ei muista harmaan talouden torjuntaviranomaisista poiketen ole huomioitu harmaan talouden torjunnan erillisresursoinneissa. Pudotus on merkittävä ja se vaikeuttaa Tullin toimintasektoriin liittyvien kehitystarpeiden huomioimisen. Määrärahojen niukkuus on johtanut tosiasiallisesti Tullin kaikkien toimintasektoreiden resursoinnin supistumiseen viimeisten vuosien aikana. Myöskään vuodelle 2019 ei ole talousarvioesitykseen sisällytetty erillistä rahoitusta Tullin harmaan talouden vastaiseen työhön. Tullin henkilöstövoimavarojen esitetään pysyttelevän ennallaan, joten resurssien vähentyminen pysähtyy nyt ensimmäistä kertaa kymmeneen vuoteen. Valiokunnan saaman asiantuntija-arvion mukaan Tullin nykyisten tehtävien hoitoon ei tarvita lisäresursseja, mutta digitaalisen kaupankäynnin sekä virtuaalivaluuttojen käytön yleistymisen myötä tarvitaan uutta välineistöä ja sen myötä myös uutta osaamista ja resursseja.

Tullin talousrikostorjunnan vaativuutta ovat tällä vuosikymmenellä lisänneet talousrikollisuuden uudet ilmiöt kuten erityisesti sähköiseen kaupankäyntiin ja sisäkaupan liikenteeseen liittyvä kansainvälinen talousrikollisuus. Tullin nykyinen rahoituskehys ei luo edellytyksiä supistuvien resurssien tilalle tarvittavan modernin valvontatekniikan hankkimiseen, toiminnan uudistamiseen ja riittävään resursointiin saatikka nykytasoisen harmaan talouden torjunnan ja verovalvonnan ylläpitämiseen.

Harmaan talouden ja verovajeen torjunnassa on keskeisessä roolissa myös viranomaisyhteistyö, jota Tulli tekee tiiviisti useiden koti- ja ulkomaisten viranomaistahojen kanssa. Tullin harmaan talouden torjunnan tuloksellisuus perustuu suurelta osin aktiiviseen kansainväliseen viranomaisyhteistyöhön. Vuosien 2012—2017 aikana Tullin paljastamien ja tutkimien veropetosten määrä on kasvanut yli 105 %. Veropetosrikosten määrä kasvoi kaikissa tekomuodoissa. Vuonna 2017 Tullin tilastoimia paljastettuja veropetosrikoksia oli yhteensä 1 086. Vuosien 2012—2017 aikana Tullin talousrikostorjunnalla saatiin aikaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta yhteensä lähes 167,5 miljoonaa euroa. Samana ajanjaksona Tulli kantoi yritys- ja asiakirjatarkastusten perusteella verotarkastusten jälkikantona valtiolle noin 212,7 miljoonaa euroa.

Poliisin voimavarat talousrikostorjunnassa

Harmaan talouden toimenpideohjelman myötä viranomaisyhteistyötä on kehitetty moniviranomaisosaamisen suuntaan, jossa useat viranomaiset yhdistävät voimansa yhteisen kohdevalinnan mukaisesti. Poliisin tutkittavaksi tulevien verorikosten määrä on kasvanut aikaisemmasta huomattavasti, muun muassa vuosina 2016—2017 toteutettujen tehostettujen valvontojen myötä. Verohallinnon tekemien talousrikoksia koskevien rikosilmoitusten määrä on noussut viime vuosina voimakkaasti: vuoteen 2015 saakka rikosilmoituksia tehtiin noin 500 vuodessa, mutta vuonna 2017 määrä oli noin 1 000 ja tänäkin vuonna rikosilmoituksia on jo tehty noin 650 (syyskuun tilanne). Verorikokset ovat usein nivoutuneet muihin rikoksiin (rahanpesu, korruptio, työmarkkinarikokset, ympäristörikokset, erilaiset tilauspetokset, elintarvikepetokset, jne.) ja niiden selvittämiseksi joudutaan selvittämään yhä monimutkaisempia toimintakuvioita kuten ketjutusta ja rahojen kierrättämistä useiden tilien kautta.

Poliisin talousrikostorjunnassa avoimien juttujen määrät ovat kasvaneet. Tämä on ongelma resurssien käytön kannalta, sillä alun perin talousrikostorjuntaan osoitetut varat menevät poliisilla kehyksiin ja sitä kautta kaikkeen tutkintasektoriin. Lisäksi talousrikostutkijoille on siirretty käsiteltäväksi myös muita rikosjuttuja. Tämän johdosta käsittelyssä on vanhoja, jopa 24 kuukautta vanhoja, talousrikosjuttuja, eikä resursseja riitä tuoreiden juttujen tutkintaan. Valiokunnan saamien arvioiden mukaan talousrikostutkintaa tulisi kyetä suorittamaan entistä enemmän reaaliaikaisena tutkintana, jolloin yhteiskunnallista vaikuttavuutta saadaan enemmän.

Poliisihallitus on päätöksellään 11.1.2018 määritellyt kullekin poliisiyksikölle talousrikostutkinnan minimihenkilömäärät vuodelle 2018. Talousrikostutkintaan on kohdennettava koko maassa yhteensä 479 virkaa. Virkojen määrä on suurin Helsingin poliisilaitoksessa (81 virkaa) ja pienin Lapin poliisilaitoksessa (11 virkaa). Tavoitteena on säilyttää vuonna 2019 vastaava henkilömäärä talousrikostorjunnassa. Sisäministeriö on asettanut keväällä 2018 työryhmän poliisin talousrikostorjunnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mittaamisen kehittämiseksi. Tavoitteena on saada tulevaisuudessa tarkempaa tietoa talousrikostorjunnan resursseista ja niiden käytöstä sekä

myös tuloksellisuudesta. Valiokunta pitää vaikuttavuustiedon lisäämistä tärkeänä tavoitteena harmaan talouden torjunnan tehostamisessa.

Verohallinnon toiminta

Verohallinnon toiminnoista erityisesti verotarkastus kohdistuu harmaan talouden torjuntaan. Verohallinnossa on verotarkastuksen osalta toteutettu henkilöstön erikoistuminen harmaan talouden torjuntaan, mikä on syventänyt harmaan talouden tarkastajien ja muiden valvojien osaamista. Lisäksi kansainvälistä tietojen vaihtoa on lisätty. Verotarkastuksen lisäksi muita torjuntatoimenpiteitä ovat rekisteröintien esto ja rekisteristä poistaminen, perusteettomien alv-palautusten ja ennakonpidätysten palautusten tutkiminen ja estäminen. Erikoistumisen sekä kohdevalinnan kehittymisen vuoksi Verohallinnon harmaan talouden torjunnan tehokkuus on kasvanut. Tilastojen mukaan Verohallinnon tarkastusresursseista on vuonna 2018 kohdistunut harmaan talouden torjuntaan 36 prosenttia eli vajaa 200 henkilötyövuotta. Harmaan talouden torjuntaan erikoistuneiden tarkastusryhmien lisäksi myös muussa verotarkastuksessa nousee esiin ja tarkastetaan harmaan talouden tapauksia.

Verohallinnossa on onnistuttu hankkimaan aiempaa systemaattisemmin ja kattavammin erilaisia vertailutietoja kolmansilta osapuolilta kuten pankeilta, maksuvälittäjiltä tai alustatalouden toimijoilta. Viranomaisten välinen yhteistyö on kehittynyt, ja harmaan talouden torjunnassa tarvittavia tietoja vaihdetaan aiempaa enemmän. Tämän lisäksi kansainvälinen tietojenvaihto on laajentunut sekä yhteistyö muiden valtioiden kanssa kehittynyt ja nopeutunut käytännön tasolla. Tarkastusvaliokunta pitää viranomaisten välistä yhteistyötä ja kansainvälistä tietojenvaihtoa erittäin tärkeinä toimina harmaan talouden torjunnan kannalta.

Harmaa talous ei asiantuntijoiden arvioiden mukaan ole lisääntynyt Suomessa. Harmaan talouden torjunnan tehostuminen on johtanut siihen, että harmaan talouden tapauksia on noussut esiin aiempaa enemmän. Kaikkia havaittuja tapauksia ei kuitenkaan voida ottaa käsittelyyn resurssivajeen vuoksi. Ainoastaan merkittävimpiin ja vakavimpiin tapauksiin voidaan puuttua. Valvonta on valiokunnan saamien asiantuntija-arvioiden mukaan hyvällä tasolla, mutta resurssien suhteen ollaan kuitenkin kriittisellä rajalla, sillä osa havaituista tapauksista jää tutkimatta. Vuonna 2000 Verohallinnossa työskenteli noin 7 000 henkilöä, kun tällä hetkellä Verohallinnossa työskentelee noin 5 000 henkilöä. Verohallinnolle on siirtynyt myös uusia tehtäviä esimerkiksi Tullilta. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että tehtävien mukana on siirtynyt myös henkilöstöä Tullilta Verohallinnolle.

Tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännösten vastaisesti toimivat toimijat saavat perusteetonta kilpailuetua suhteessa rehellisesti toimiviin toimijoihin. Valiokunta pitää tärkeänä, että veropetoksiin ja niiden yrityksiin pystytään puuttumaan entistä aikaisemmassa vaiheessa. Perinteisesti harmaan talouden torjunta on ollut pitkälti verotarkastuksen tehtävä, mutta tilanteisiin pitäisi pystyä puuttumaan jo aikaisemmin ja estää petollisten toimijoiden pääsy markkinoille. Valiokunnan saamassa asiantuntijalausunnossa esitettiin, että painopistettä on siirrettävä ennalta estävyyteen, mikä vaatii hyvää ammattitaitoa ja kykyä tunnistaa harmaan talouden toimijoita jo rekisteröintivaiheessa tai pöytävalvonnassa. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen.

Myös nopeasti etenevä digitalouden kansainvälinen laajeneminen haastaa Verohallintoa jatkuvasti kehittämään palveluitaan ja valvontaansa, jotta kaikki verotulot saadaan kerättyä myös tulevaisuudessa niin kotimaisilta kuin ulkomaisilta verovelvollisilta. Lisääntyvä digitalisaatio, sähköinen kauppa, virtuaalivaluutat ja erilaisten pilvipalveluiden käyttö tuovat omia haasteitaan harmaan talouden torjuntaan. Verotuksen näkökulmasta haasteita asettaa tietojen saanti verotettavista tuloista. On olemassa riski, että Verohallinnon resurssien väheneminen johtaa siihen, että verovaje kasvaa ja toteutettavia säästöjä merkittävästikin suurempi määrä verotuloja jää kokonaan kertymättä veronsaajille.

Viranomaisyhteistyö

Valiokunta kiinnittää huomiota harmaan talouden torjunnan resursointiin myös viranomaisyhteistyön näkökulmasta. Harmaan talouden torjunnassa viranomaisyhteistyötä on kehitetty moniviranomaisosaamisen suuntaan, mikä mahdollistaa paremman yhteiskunnallisen vaikuttavuuden. Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta merkittävä haaste ovat ulkomaiset toimijat ja veropetoksella saatujen varojen siirtyminen pois maasta, koska jälkikäteisellä tutkinnalla ei saada varoja takaisin eikä tekijöitä vastuuseen teoistaan. Asiantuntijoiden mukaan tarve reaaliaikaiselle viranomaisyhteistyölle on näissä tapauksissa nykyistä suurempi, mutta tähän irrotettavista lisäresursseista on pulaa.

Verohallinto kerää veroja vuosittain 65 miljardia euroa. Näin ollen jo muutaman prosentin verovaje on valtion taloudellisesti huomattava. Tämän vuoksi tehokas veronkanto sekä harmaan talouden torjunta ovat erittäin merkittäviä valtion talouden kannalta, eikä näihin toimintoihin siten tulisi valiokunnan mielestä enää kohdentaa tuottavuustoimia. Valiokunta katsoo, että panostukset poliisin talousrikostorjuntaan eivät ole riittävällä tasolla. Valiokunta tiedostaa, että poliisin resurssien korvamerkintä harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan on ongelmallista poliisin muiden tärkeiden tehtävien kannalta. Verovajeen pienentäminen, takaisin saatavan rikoshyödyn kasvattaminen sekä rikollisen toiminnan ennaltaehkäiseminen kuitenkin vähentävät lisäresursoinnista valtion taloudelle aiheutuvaa rasitusta. Siksi valiokunta katsoo, että tuloksellisuus- ja vaikuttavuustekijät puoltavat lisäresursointia talousrikosten torjuntaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tarkastusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd

jäsen Olli Immonen ps
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Maria Lohela sin
jäsen Eero Reijonen kesk
jäsen Kaj Turunen kok
varajäsen Pia Viitanen sd.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen
valiokuntaneuvos Arto Mäkelä.