

Valtiontalouden
tarkastusviraston
evästyksiä
vaalikaudelle
2023–2027





Valtiontalouden tarkastusviraston evästyksiä vaalikaudelle 2023–2027

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
on eduskunnan yhteydessä toimiva ylin ulkoinen tarkastaja sekä
finanssipolitiikan ja vaali- ja puoluerahoituksen riippumaton valvoja.

VTV varmistaa osaltaan oikeusvaltion, kansanvallan
ja kestävän talouden periaatteiden toteutumista.

Saatesanat



Talous- ja hallintopolitiikan toimintaympäristöön kauaskantoisesti vaikuttavat tekijät, kuten ilmastonmuutos, väestön ikääntyminen, digitalisaatio, työn murros ja datatalouden merkityksen kasvu, on tiedostettu jo vuosikymmenten ajan. Edellisellä vaalikaudella toimintaympäristö kuitenkin muuttui entistä haasteellisemmaksi koronapandemian ja Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan seurauksena. Julkisia menoja lisättiin, ja valtion velka kasvoi. Aiemmin tunnistettujen haasteiden lisäksi julkista taloutta ja valtiontaloutta koettelevat energiakriisi, inflaatio ja korkotason nousu. Alkavalla vaalikaudella tarvitaan määrätietoisia toimia, jotta julkinen talous voidaan saattaa kestävälle pohjalle.

Tässä raportissa esitetään Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) pääviestit alkavan vaalikauden hallitusohjelmavalmistelun tueksi talous- ja hallintopolitiikan keskeistä aiheista, joilla on merkitystä julkisen talouden ja valtiontalouden tasapainon saavuttamisen ja kestäväen valtion taloudenhoidon kannalta tulevina vuosina. Pääviestit perustuvat VTV:n finanssipolitiikan valvonnan ja VTV:n edellisellä vaalikaudella 2019–2023 julkaisemien tarkastusten ja niiden jälkiseurantojen keskeisiin havaintoihin ja johtopäätöksiin.

VTV on eduskunnan yhteydessä toimiva ylin ulkoinen tarkastaja, joka tarkastaa valtion taloudenhoitoa ja omaisuuden hallintaa sekä valvoo finanssipolitiikkaa sekä vaali- ja puoluerahoitusta. Toiminnallaan VTV varmistaa, että valtion varoja käytetään eduskunnan osoittamiin kohteisiin lakia noudattaen ja järkevästi. Lisäksi VTV valvoo, että finanssipolitiikkaa hoidetaan kestäväällä tavalla. Näin VTV varmistaa osaltaan oikeusvaltion, kansanvallan ja kestäväen talouden periaatteita.

Helsingissä 18. huhtikuuta 2023

Sami Yläoutinen

pääjohtaja,

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Kuvatiedot

Valokuva sivulla 5: Lari Järnefelt.

Valokuvat sivuilla 12, 18, 22 ja 33:

Ville-Veikko Heinonen.

Sisällys



VTV:n evästyksen lyhyesti	5
1 Julkinen talous vahvistuu suunnitelmallisella finanssipolitiikalla	12
2 Viranomaisten selkeä vastuunjako ja valmiit yhteistyökäytännöt tukevat kriiseissä ja häiriötilanteissa	18
3 Toimivat etuudet ja julkiset palvelut turvaavat osaltaan hyvinvointivaltion perustaa	22
4 Ulkoiset ja sisäiset muutokset haastavat valtionhallintoa uudistamaan toimintatapojaan	33

VTV:n evästyksset lyhyesti

1 Julkinen talous vahvistuu suunnitelmallisella finanssipolitiikalla

Julkisen talouden vahvistamiseksi voidaan valita parhaat toimet, kun edetään suunnitelmallisesti kattavaan ja luotettavaan tietoon tukeutuen ja kun toimenpiteiden valinnassa huomioidaan sekä julkisen talouden menot että tulot. Päätökset on tarpeen sovittaa kulloiseenkin suhdannetilanteeseen ja päätetyt työllisyystoimet viedä läpi työllisyysasteen kääntyilystä riippumatta. Tärkeää on myös turvata tulevaisuuden talouskasvun edellytykset. Finanssipoliittisessa päätöksenteossa tarvitaan suunnitelmallisuutta, ennakoitavuutta ja sitoutumista olemassa oleviin ohjausvälineisiin.

- ✓ **Julkisen talouden vahvistaminen:** Laaditaan kestävyystiekartan tyyppinen systemaattinen suunnitelma velkasuhdetavoitteiden saavuttamiseksi. Hyödynnetään päätöksenteossa mahdollisimman kattavia kartoituksia julkisten menojen ja tulojen rakenteista ja vaikutuksista. Vahvistetaan julkista taloutta sekä meno- että verotoimin.
- ✓ **Julkisen talouden suunnitteluun kestävyysnäkökulma:** Lisätään lainsäädäntöön velvoite esittää julkisen talouden suunnitelmassa arviot, miten julkisen talouden kestävyys kehittyy usealla eri aikavälillä. Näin pitkän aikavälin velkakehitys on systemaattisesti esillä hallituksen päätöksenteossa ja eduskunnalle välitettävässä informaatiossa.



- ✓ **Finanssipolitiikan ennakoitavuus:** Sopeutetaan finanssipoliittiset päätökset suhdannetilanteeseen ja vältetään suunnittelemattomia tulo- ja menopäätöksiä, jotka voimistavat valitsevaa taloussuhdannaetta. Huolehditaan finanssipolitiikan suunnitelmallisuudesta ja ennakoitavuudesta.
- ✓ **Työllisyyden parantaminen:** Asetetaan myös jatkossa tavoitteet ns. päätösperäiselle lisätyöllisyydelle, ja tuetaan siten työllisyystoimien toteutumista työllisyysasteen käännteistä riippumatta. Parannetaan myös ikääntyneiden työllisyyttä ja arvioidaan, tulisiko työllisyysastetavoitteen indikaattoreissa huomioida myös 65–74-vuotiaat. Valitaan työllisyystoimia, jotka tukevat julkista taloutta, ja kytketään työllisyystavoitteeseen tavoite julkisen talouden vahvistumisesta.
- ✓ **Tulevaisuuden talouskasvu:** Pidetään huoli tulevaisuuden talouskasvun edellytyksistä, esim. väestön riittävästä koulutustasosta, työikäisen väestön riittävydestä ja työllisyydestä. Suhdannetilanteen vaatiessa priorisoidaan menoja niin, että tarvittavat panostukset voidaan tehdä. Lisätään työperusteista maahanmuuttoa.
- ✓ **Finanssipolitiikan ohjaus:** Annetaan julkisen talouden rahoitusasematavoitteelle suurempi rooli finanssipolitiikan ohjauksessa. Sitoudutaan menokehysjärjestelmään valtiontalouden suunnittelun välineenä, ja pidetään kehysjärjestelmää kehitettäessä kiinni sen todetuista vahvuuksista. Päivitetään kansallinen lainsäädäntö ripeästi EU:ssa tapahtuvien muutosten mukaiseksi. Yhdensuuntaistetaan finanssipolitiikan lakisäätelineen ja hallitusohjelmaan sisältyvä ohjaus EU:n ohjauksen linjoihin. Vahvistetaan finanssipolitiikan riippumattomien kansallisten valvojen roolia sekä kansallisessa että EU-tason finanssipoliittisessa kehikossa.

Luvun 1 evästyksen perustuvat finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen johtopäätöksiin päättyneeltä vaalikaudelta.

2 Viranomaisten selkeä vastuunjako ja valmiit yhteistyökäytännöt tukevat kriiseissä ja häiriötilanteissa

Ulkoiseen kriisiin vastaamista helpottaa se, että on etukäteen määritelty mekanismit ja toimintatavat, joita valtio ja viranomaiset noudattavat kriisin hetkellä. Tulevia kriisejä silmällä pitäen tarvitaan panostusta viranomaisten yhteistyöhön ja valmiussuunnitteluun. Tarvitaan myös kansallinen tukimekanismi, jolla elinkeinoelämälle maksettava taloudellinen tuki saadaan kohdennettua tukea tarvitseville toimialoille ja poikkeustilanteesta johtuviin talousvaikutuksiin. Kriiseihin varautumisen tulee olla läpinäkyvää ja koordinoitua.

- ✓ **Kriisien hallinta:** Edistetään valmiuslain ja muiden, vakavien kriisien ja häiriötilanteiden hallintaa ohjaavien säädösten kokonaisuudistusta.
- ✓ **Huoltovarmuus:** Turvataan Huoltovarmuusrahaston rooli akuuttien tilanteiden ja varautumisen rahoittajana. Varmistetaan Huoltovarmuuskeskuksen hankintavalmiudet ja poikkihallinnollinen yhteistyö sopimusperustaisessa varautumisessa.
- ✓ **Pysyvä tukimekanismi ja kustannus seuranta:** Määritellään ennakkoon kustannustuen tyyppinen kansallinen tukimekanismi poikkeustilanteiden varalle. Kehitetään lainsäädäntöä ja määritellään toimintatavat, joilla kansallinen tuki saadaan kohdistettua tukea tarvitseville toimialoille ja kriisistä aiheutuneisiin talousvaikutuksiin. Sisällytetään mekanismiin riittävä valvonta ja toimintatavat päätöksentekoa tukevan ajantasaisen tiedon tuottamiseksi.
- ✓ **Viranomaisten toiminta:** Parannetaan lainsäädännön keinoin viranomaisten tiedonsaantia ja yhteistyötä yli organisaatio- ja hallinnon-alarajojen. Varmistetaan lainsäädännön keinoin myös viranomaisten resurssi- ja valmiussuunnittelu, sisäinen valvonta sekä riskien ja toiminnan jatkuvuuden hallinta.
- ✓ **Puolustusvoimien strategiset hankkeet:** Huolehditaan puolustusvoimien strategisista hankkeista aiheutuvien kustannusten läpinäkyvyydestä myös hankintavaiheen jälkeen. Järjestetään jatkossa vastaaville hankkeille ulkoinen laadunvarmistus.

3 Toimivat etuudet ja julkiset palvelut turvaavat osaltaan hyvinvointivaltion perustaa

Julkiset palvelut kaipaavat uudistamista, jotta ne toimivat niin asiakkaiden, toimeenpanevien viranomaisten kuin valtiontalouden näkökulmasta järkevästi. Uudistukset tulee suunnitella ja järjestelmiä ohjata olemassa olevaan tietoon tukeutuen, vaikutusarviointeja ja toimeenpanon asiantuntemusta unohtamatta. Tietoperustan kattavuudesta ja luotettavuudesta on siksi pidettävä hyvää huolta. Lakimuutosten valmistelussa on tarpeen selvittää etenkin, millaisia yhteisvaikutuksia eri etuuksiin suunnitelluilla muutoksilla on valtion menoihin, viranomaisten keskinäiseen toimintaan tai etuusasiakkaiden mahdollisuuksiin hankkia toimeentulonsa työllä.

- ✓ **Sosiaaliturvuudistusten valmistelu:** Kiinnitetään lainvalmistelussa huomiota siihen, millaisia yhteisvaikutuksia eri etuuksiin suunnitelluilla muutoksilla on valtion menoihin, viranomaisten keskinäiseen toimintaan tai etuusasiakkaiden mahdollisuuksiin hankkia toimeentulonsa työllä. Linjataan, missä määrin matalia ansiotuloja saavia ruokakuntia tuetaan asumistukijärjestelmällä ja muiden etuuksien avulla. Selvitetään työttömyys-, tulo-, byrokratia- ja informaatioloukkuja purettaessa, jääkö lainsäädäntöön tai toimeenpanoon muita loukkuja, jotka voivat vaikeuttaa tavoitteiden saavuttamista. Teetetään muutosehdotuksista vaikutusarviointeja ja hyödynnetään valmistelussa mahdollisimman laajasti rekisteri- ja tutkimustietoa, toimeenpanon asiantuntemusta unohtamatta. Etuuslainsäädännön mukauttamisella ja tulokäsitteiden yhtenäistämällä voidaan parantaa rekistereihin kerätyn tiedon hyödynnettävyyttä.
- ✓ **Sujuvan ja asiakaslähtöisen sosiaaliturvan toimeenpano:** Varmistetaan etuuksia ja palveluja yhteensovittaessa, että niiden toimeenpano on sujuvaa niin viranomaisten kuin eri asiakasryhmien näkökulmasta. Mahdollisuuksien mukaan porrastetaan merkittävimpien uudistusten toimeenpano ajallisesti ja maantieteellisesti, seurataan uudistuksen vaikutuksia ja hyödynnetään kertynyttä tietoa toimeenpanon myöhemmässä vaiheessa.

- ✓ **Hyvinvointialueuudistuksen hallinta:** Selvitetään syyt hyvinvointialueiden alijäämäisiin taloussuunnitelmiin ja talouden tasapainottamistoimien tehokkuus. Parannetaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista sekä toiminnasta kerättävän tietopohjan ajantasaisuutta ja luotettavuutta. Toteutetaan hyvinvointialueiden rahoitus- ja ohjausjärjestelmän kokonaisarviointi. Varmistetaan kansallisten potilas- ja asiakasturvallisuuden tavoitteiden saavuttaminen uudistamalla ja selkiyttämällä lainsäädäntöä ja seuraamalla toimeenpanoa systemaattisesti.

- ✓ **Työvoimapolitiittiset uudistukset:** Arvioidaan edellisen hallituksen työllisyystoimien, etenkin pohjoismaisen työvoimapolitiittimallin sekä nuorille ja osatyökykyisille suunnattujen toimien, vaikutuksia. Valmistellaan huolellisesti julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden siirto kunnille sekä työvoimapolitiittimallin integrointi hyvinvointialueiden järjestämiin palveluihin.

- ✓ **Työperusteinen maahanmuutto:** Vahvistetaan ja vakiinnutetaan työperusteisille maahanmuuttajille tarjottavia neuvonta-, ohjaus-, asettautumis- ja kotouttamispalveluja koko maassa. VTV kannattaa niitä ehdotuksia ulkomaisen työvoiman pätevöittämissuunnitelman rahoittamiseksi, kehittämiseksi ja vakinaistamiseksi, joita sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden työryhmä esitti strategisessa tiekartassa 2022–2027.

- ✓ **Maahanmuuttajien kuntiin ohjaus ja kotoutuminen:** Aloitetaan kotoutumista edistävien toimenpiteiden seuranta kotoutumislain tultua voimaan vuonna 2025. Arvioidaan samassa yhteydessä oleskeluluvan saaneiden maahanmuuttajien kuntiin ohjaamisen järjestelmän toimivuus kokonaisuudessaan.

4 Ulkoiset ja sisäiset muutokset haastavat valtionhallintoa uudistamaan toimintatapojaan

Valtionhallinto on kykenevämpi vastaamaan ympäristömuutosten, väestön ikääntymisen ja työn murroksen haasteisiin, jos se uudistaa toimintatapojaan ja varmistaa osaavan ja riittävän henkilöstön. Valtio tarjoaa monia sähköisiä palveluja, joiden kehittämistä asiakaslähtöisyyden ja käyttäjien tarpeiden tulisi ohjata entistä vahvemmin. Hallinnollisten uudistusten valmisteluun ja läpivientiin liittyy riskejä, jotka on hyvä tunnistaa ja pyrkiä ennaltaehkäisemään. Hyvä valmistelu edellyttää selkeää käsitystä niistä ongelmista, joihin uudistuksella pyritään puuttumaan.

- ✓ **Valtionhallinnon henkilöstöpolitiikka:** Turvataan riittävä ja osaava henkilöstö valtionhallinnossa: vahvistetaan valtion henkilöstösuunnittelua, ennakoidaan tulevia osaamistarpeita ja keinoja korvata poistuva osaaminen sekä selvitetään liikkuvuutta koskevia tavoitteita.
- ✓ **Valtion tarjoamat sähköiset palvelut:** Panostetaan palvelujen kehittämisessä yhä enemmän asiakaslähtöisyyteen ja hyödynnetään kehitystyössä asiakasvuorovaikutusta. Tiivistetään digikehittämisen tuen, ohjauksen sekä toiminta- ja rahoitusmallien yhteyttä.
- ✓ **Hallinnolliset uudistukset:** Varmistetaan valmistelussa, että säädös- ja muutokset ovat oikea ja tehokas tapa korjata havaittuja ongelmia. Varmistetaan aikaa uudistusten vaikutusarviointeihin ja toimeenpanijoille mahdollisuus sopeutua muutoksiin. Varmistetaan, että suurissa uudistuksissa ohjausvastuut ovat selkeät ja ohjaus nojaa kattavaan ja laadukkaaseen tietoon. Tietojärjestelmä uudistuksissa varmistetaan, että niihin kohdistuvat odotukset ovat realistisia eikä tavoitteiden toteutumisen toteutumiselle ei ole esteitä.
- ✓ **Kestävän kehityksen ohjaus:** Toteutetaan kestävän kehityksen tavoitteita kaikilla politiikka-alueilla. Sidotaan toimenpiteet aiempaa vahvemmin toiminnan, talouden ja investointien suunnitteluun. Kehitetään ministeriöiden käyttöön malleja, joilla ne voivat arvioida kestävän kehityksen toteutumista politiikkavalmistelussa. Laaditaan

suunnitelma siitä, miten Suomi kohdentaa kansainvälistä ilmasto-rahoitusta kehittyvien maiden ilmastotoimien tukemiseen.

- ✓ **Valtion erityistehtäväyhtiöt:** Ennen erityistehtäväyhtiön perustamista kartoitetaan, mihin yhteiskunnalliseen ongelmaan tai tarpeeseen yhtiömuotoisella toiminnalla voi vastata. Tarkastellaan huolellisesti myös vaihtoehtoja yhtiön perustamiselle. Omistajaohjaus muodostaa käsityksen siitä, mitä yhtiön tulee tavoitella ja miten toimia.

- ✓ **Liikenneverkot:** Varaudutaan investointien kauaskantoisiin kustannusvaikutuksiin: Sovitetaan yhteen uusinvestoinnit ja ylläpidon kustannukset liikenneverkkojen elinkaaren hallinnassa. Esitetään talousarviosuunnittelussa investointien elinkaaren aikaiset ylläpitomenot. Laaditaan investointien herkkyysslaskelmia jo ohjelmien ja hankkeiden suunnitteluvaiheessa.

1 Julkinen talous vahvistuu suunnitelmallisella finanssipolitiikalla



Julkisen talouden vahvistaminen: Laaditaan systemaattinen suunnitelma velkasuhdetavoitteiden saavuttamiseksi. Hyödynnetään päätöksenteossa mahdollisimman kattavia kartoituksia julkisten menojen ja tulojen rakenteista ja vaikutuksista. Vahvistetaan julkista taloutta sekä meno- että verotoimin.

Miksi? Julkisen talouden vahvistaminen vaatii selkeän suunnitelman ja seurantamekanismin. Kokemukset hallituksen kestävyystiekartasta menneeltä vaalikaudelta osoittavat, että systemaattinen suunnitelma velkasuhdetavoitteiden saavuttamiseksi on mahdollista laatia, joskin tiekartta jäi siihen tarkoitukseen liian suurpiirteiseksi. Toisaalta kestävyystiekartta jää helposti päivänpolttavien kysymysten jalkoihin, jos siihen ei ole sitouduttu kiinteänä osana säännöllistä julkisen talouden suunnittelua.

Jotta julkisen talouden vahvistamiseen voidaan valita talouskasvun ja hyvinvoinnin kannalta mahdollisimman suotuisat keinot, toimenpiteitä valitessa hallituksen tulisi hyödyntää päätöksenteossään mahdollisimman kattavia kartoituksia julkisten menojen ja tulojen rakenteista ja vaikutuksista. Optimaalinen toimenpidekokonaisuus ei todennäköisesti muodostu pelkästään meno- tai verotoimista vaan niiden yhdistelmästä.

Hallitusohjelmaa muotoiltaessa hallitus tyypillisesti määrittelee julkisen talouden vahvistamiseksi määriteltävää toimenpidekokonaisuutta viimeisimpien julkisen talouden menoja ja tuloja koskevien



kehitysarvioiden perusteella. Arviot kuvaavat julkisen talouden kehitystä tilanteessa, jossa uusia poliittisia päätöksiä ei tehtäisi. Tämän takia niiden luotettavuus on olennaista. VTV:n havaintojen mukaan valtiovarainministeriön kehitysarviot nk. keskipitkälle aikavälille (neljä seuraavaa vuotta, käytännössä vaalikausi) on laadittu asianmukaisesti. Samoin tulevan vuoden talousarvion pohjana olevat VM:n makrotalouden ja julkisen talouden ennusteet ovat olleet luotettavia ja varovaisia EU-säädösten mukaisesti.

Tulo- ja menoarvioiden toteumat ovat silti poikenneet huomattavasti alkuperäisistä arvioista. Julkisen talouden kehitysarvioiden ja tulevaa vuotta koskevien ennusteiden epävarmuutta kuvaa hyvin se, että niihin tulee huomattavia muutoksia jo normaalioloissa, puhumattakaan päättyneellä vaalikaudella koetuista kriiseistä. Paljon epävarmuutta liittyy myös siihen, miten hallituksen toimet vaikuttavat julkiseen talouteen. Koska arviot ovat epävarmoja, on täysin mahdollista, että niiden perusteella määritellyt toimet voivat osoittautua esimerkiksi riittämättömiksi. Tämän takia on tärkeää, että toimenpidekokonaisuuden vaikutuksia seurataan säännöllisesti ja lisätoimenpiteistä päätetään tarvittaessa esimerkiksi vaalikauden puolivälissä.



Julkisen talouden suunnitteluun kestävyysnäkökulma: Lisätään lainsäädäntöön velvoite esittää julkisen talouden suunnitelmassa arviot, miten julkisen talouden kestävyys kehittyy usealle eri aikavälille. Näin pitkän aikavälin velkakehitys on systemaattisesti esillä hallituksen päätöksenteossa ja eduskunnalle välitettävässä informaatiossa.

Miksi? Kestävyysnäkökulman tulisi olla nykyistä kiinteämmin osa julkisen talouden säädöspohjaista suunnittelua.

VTV esitti kestävyysarvioita koskevassa tarkastuksessaan vuonna 2019, että hallitus tulisi velvoittaa esittämään vuosittaisessa julkisen talouden suunnitelmassa julkisen talouden kestävyysarvioita usealle aikavälille vaihtoehtoisten skenaarioiden mukaisina. Vaalikauden kokemukset puoltavat tätä ajatusta: pidemmän aikavälin velkakestävyystarkastelujen kytkeminen säädöspohjaisesti julkisen talouden suunnitelmaan varmistaisi, että pitkän aikavälin velkakehitys olisi systemaattisesti esillä hallituksen päätöksenteossa ja

eduskunnalle välitettävässä informaatiossa. Olisi laajemminkin luontevaa, että pitkän aikavälin tarkastelu sekä julkisen talouden vahvistamisen etenemisen seuranta tapahtuisi julkisen talouden suunnitelman laadinnan ja eduskuntakäsittelyn yhteydessä, koska suunnitelmassa jo lähtökohtaisesti käsitellään vuotuista talousarviota pidempää ajanjaksoa.



Finanssipolitiikan ennakoitavuus: Sopeutetaan finanssipoliittiset päätökset suhdannetilanteeseen, vältetään suunnittelemattomia tulo- ja menopäätöksiä, jotka voimistavat valitsevaa taloussuhdannaetta. Huolehditaan finanssipolitiikan suunnitelmallisuudesta ja ennakoitavuudesta.

Miksi? Finanssipolitiikka on tärkeää mitoittaa taloussuhdanteeseen sopivaksi, jotta julkisen talouden tulo- ja menopäätökset eivät tarpeettomasti voimista suhdanteita, eli esimerkiksi syvennä taantumaa tai ylikuumenna taloutta nousukaudella. Asianmukainen meno- ja tulolinja nousukaudella osaltaan tukee sitä, että julkinen talous kerryttää puskureita laskukausia ja mahdollisia kriisejä varten.

Päätyvällä vaalikaudella suhdannevaihtelut olivat poikkeuksellisen suuria verrattuna aiempiin vaalikausiin, ja osaltaan vaikeuttivat finanssipolitiikan mitoittamista taloussuhdanteeseen sopivaksi. Finanssipolitiikan mitoitus jäi liian väljäksi koronapandemian jälkeen, ja suhdannetilanne olisi siten perustellut kireämpää meno- ja tulopolitiikkaa vuoden 2020 jälkeen.

Suhdannetilanteen arviointi ja ennustaminen on aina epävarmaa, mutta suhdanteen tarkasteluissa tulisi hyödyntää laajasti käytettävissä olevia mittareita. VTV:n finanssipolitiikan valvonnan kehittämä ja säännöllisesti päivittämä suhdannetilän lämpökartta osoittautui päättyneellä vaalikaudella ajantasaiseksi välineeksi suhdannekäänteen havaitsemiseen.

Tulevalla vaalikaudella tulisikin pyrkiä huomioimaan suhdannetilanne mahdollisimman hyvin finanssipoliittisessa päätöksenteossa, samalla kuitenkin huolehtien finanssipolitiikan suunnitelmallisuudesta ja ennakoitavuudesta. Tulisi esimerkiksi välttää suunnittelemattomia veronalennuksia tai menonlisäyksiä noususuhdanteessa, jolloin helposti syntyy harhakuva siitä, että julkisen talouden haasteet olisivat pysyvämmän pienentyneet.



Työllisyyden parantaminen: Asetetaan myös jatkossa tavoitteet ns. päätösperäiselle lisätyöllisyydelle, ja tuetaan siten työllisyystoimien toteutumista työllisyysasteen käännteistä riippumatta. Parannetaan myös ikääntyneiden työllisyyttä ja arvioidaan, tulisiko työllisyysastetavoitteen indikaattoreissa huomioida myös 65–74-vuotiaat. Valitaan työllisyystoimia, jotka tukevat julkista taloutta, ja kytketään työllisyystavoitteeseen tavoite julkisen talouden vahvistumisesta.

Miksi? Työllisyysasteen selvästä kohoamisesta huolimatta työllisyyden parantaminen on tärkeää myös seuraavalla vaalikaudella. Tavoitteenasettelussa olisi perusteltua hyödyntää samankaltaista lähestymistapaa kuin päättyvällä vaalikaudella: työllisyysastetavoitteen lisäksi myös nk. päätösperäisille lisätyöllisille kannattaa asettaa jatkossakin tavoite. Tämä tukee työllisyystoimien toteutumista työllisyysasteen käännteistä riippumatta, jotka voivat johtua myös vaikkapa vanhoista päätöksistä tai suhdanneluonteisista tekijöistä.

Koska ikääntyneiden työllisyyden parantaminen on tärkeää, työllisyysastetavoitteessa huomioitavan indikaattorin valinnassa tulisi arvioida myös 65–74-vuotiaiden ikäluokan huomiointia.

Työllisyystavoitteisiin on syytä kytkeä tavoite julkisen talouden vahvistumisesta. Finanssipoliittisia tavoitteita asetettaessa on kuitenkin tarpeellista huomioida, että pelkät työllisyystavoitteet ja -toimet eivät todennäköisesti riitä julkisen talouden ongelmien ratkaisuun, vaan julkisen talouden vahvistamista on toteutettava myös muilla keinoilla.



Tulevaisuuden talouskasvu: Pidetään huoli tulevaisuuden talouskasvun edellytyksistä, kuten väestön riittävästä koulutustasosta, työikäisen väestön riittävydestä ja työllisyydestä. Suhdannelanteen vaatiessa priorisoidaan menoja niin, että tarvittavat panostukset voidaan tehdä. Lisätään työperusteista maahanmuuttoa.

Miksi? Julkisen talouden kehitysnäkymiä tarkasteltaessa on vakiintuneiden kestävyysarvioiden lisäksi tarpeellista huomioida tulevaisuuden talouskasvun edellytyksiä. Suhdannelanteesta riippumatta

tulevallakin vaalikaudella tulee arvioida tarvittavia panostuksia talouskasvuun. Jotta tulevaisuuden talouskasvun edellytyksiin voidaan panostaa, tarvitaan todennäköisesti muutoksia menojen kohdentumiseen.

Kun talouskasvun taustatekijöistä arvioidaan esimerkiksi inhimillisen pääoman näkymiä Suomessa, esille nousee huolestuttava kehityskuva. Kansantalouden käytettävissä olevan koulutetun työikäisen väestön pieneneminen hidastaa talouskasvua ja voi lisätä julkisen talouden haasteita. Tämä takia väestön koulutustason nostaminen ja työperusteisen maahanmuuton lisääminen ovat tärkeitä tavoitteita.



Julkisen talouden ohjaus: Annetaan julkisen talouden rahoitusasemataavoitteelle suurempi rooli finanssipolitiikan ohjauksessa. Sitoudutaan menokehysjärjestelmään valtiontalouden suunnittelun välineenä. Pidetään kehysjärjestelmää kehitettäessä kiinni sen todetuista vahvuuksista. Päivitetään kansallinen lainsäädäntö ripeästi EU:ssa tapahtuvien muutosten mukaiseksi. Yhdensuuntaistetaan finanssipolitiikan lakisääteinen ja hallitusohjelmaan sisältyvä ohjaus EU:n ohjauksen linjoihin. Vahvistetaan finanssipolitiikan riippumattomien kansallisten valvojien roolia sekä kansallisessa että EU-tason finanssipoliittisessa kehikossa.

Miksi? Julkisen talouden ohjauksen uudistaminen on keskeinen tulevan vaalikauden teema. Kehittämistarpeita on toisaalta havaittu kotimaisista lähtökohdista, ja toisaalta EU-tasolla tehtävät ratkaisut finanssipoliittisen koordinaation kehittämistä vaikuttavat väistämättä myös Suomessa toteutettavaan julkisen talouden ohjaukseen. VTV pitää tärkeänä finanssipoliittisen lainsäädännön ripeää päivitystä siinä vaiheessa, kun EU-tason muutokset ovat selviä. Lisäksi kotimaisen ohjauskehikon muotoilussa – oli sitten kyse hallitusohjelmaan sisällytettävistä tavoitteista ja menettelyistä tai lainsäädännössä määriteltävistä elementeistä – tulisi huomioida EU-kehikkositen, että kotimainen sekä EU-tason ohjaus olisivat mahdollisuuksien mukaan samansuuntaisia.

Kotimaisessa kehikossa on huomionarvoista, että laki- ja asetus-pohjaisilla julkisen talouden tavoitteilla on ollut käytännössä vain rajallinen merkitys finanssipolitiikan toteuttamiseen, ja poliittiseen

sitoutumiseen perustuvalla valtion menokehyksellä on ollut suurempi vaikutus. Päättäneellä vaalikaudella kuitenkin poikettiin useasti hallitusohjelmassa sovitusta menokehyksestä. Suurelta osin poikkeukset selittyvät vaalikaudelle osuneilla kriiseillä, mutta hallitus teki kehyksiin myös sellaisia poikkeuksia, jotka selkeästi rikkovat menokehysjärjestelmän periaatteita. Jatkossa on tärkeää, että kehysjärjestelmään sitoudutaan valtiontalouden suunnittelun välineenä, ja kehysjärjestelmää kehitetään pitäen samalla kiinni sen todetuista vahvuuksista.

Finanssipoliittisessa päätöksenteossa julkisen talouden rahoitusasematavoittelella tulisi olla nykyistä suurempi rooli, kuten julkisen talouden ohjausta käsitellyt valtiovarainministeriön työryhmä totesi esityksessään. Julkisen talouden tasapaino tai jopa pieni alijäämä johtaa useimmissa tilanteissa julkisen velan BKT-suhteen laskuun. Myös valtiontakausten ja muiden ehdollisten vastuiden hallintaa osana finanssipoliittista kehikkoa tulisi kehittää. Finanssipolitiikan tietoperustassa tulisi huomioida myös nettovelkaindikaattori, koska se huomioi julkisen talouden varallisuusaseman kehityksen, toisin kuin EU-lainsäädäntöönkin vakiintunut julkisen bruttovelan indikaattori.

Finanssipolitiikan riippumaton valvonta vahvistaa sitoutumista sääntöjen noudattamiseen, parantaa julkisen talouden hoidon läpinäkyvyyttä sekä tukee hallituksen tilivelvollisuutta. Tämän takia finanssipolitiikan riippumattomien kansallisten valvojien roolia olisi perusteltua vahvistaa sekä kansallisessa että EU-tason finanssipoliittisessa kehikossa.

Luvun 1 evästyksen perustuvat finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen johtopäätöksiin päättäneellä vaalikaudella.

2 Viranomaisten selkeä vastuunjako ja valmiit yhteistyökäytännöt tukevat kriiseissä ja häiriötilanteissa

- ✓ **Kriisien hallinta:** Edistetään valmiuslain ja muiden, vakavien kriisien ja häiriötilanteiden hallintaa ohjaavien säädösten kokonaisuudistusta.
- ✓ **Huoltovarmuus:** Turvataan Huoltovarmuusrahaston rooli akuuttien tilanteiden ja varautumisen rahoittajana. Varmistetaan Huoltovarmuuskeskuksen hankintavalmiudet ja poikkihallinnollinen yhteistyö sopimuserustaisessa varautumisessa.
- ✓ **Pysyvä tukimekanismi ja kustannuseuranta:** Määritellään ennakoon kansallinen tukimekanismi poikkeustilanteiden varalle. Kehitetään lainsäädäntöä ja määritellään toimintatavat, joilla kansallinen tuki saadaan kohdistettua tukea tarvitseville toimialoille ja kriisistä aiheutuneisiin talousvaikutuksiin. Määritetään käytännöt kriisitilanteiden kustannusten kokonaisvaltaiseen seurantaan.

Miksi? EU:n valtiontukisäännökset sekä kansallinen lainsäädäntö ja siihen koronapandemian eri vaiheissa tehdyt lukuisat tilapäiset muutokset mahdollistivat sen, että Suomen hallitus ja viranomaiset onnistuivat turvaamaan välttämättömän logistiikan ja henkilöstön riittävyyden kriittisillä toimialoilla sekä yritysten ja kansalaisten tarvitseman taloudellisen tuen pandemian aikana. Valmiuslain ja muiden, vakavien kriisien ja häiriötilanteiden hallintaa ohjaavien säädösten kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota viranomaisten tiedonsaannin, yhteistyön ja valmiussuunnittelun



varmistamiseen sekä riskien ja jatkuvuudenhallintaan. Kybersuojauksen kannalta kriittisen tiedon saannin ja verkostoitumisen, suojausosaamisen ylläpitämisen sekä resurssien suunnitelmallisen kohdentamisen merkitys korostuu nykytilanteessa. Siksi kyberturvallisuuden varmistamisessa keskeistä on Kyberturvallisuuskeskuksen ja Huoltovarmuuskeskuksen yhteistoiminta. Lisäksi Huoltovarmuusrahaston rooli akuuttien tilanteiden ja pidempikestoisen huoltovarmuuden kehittämisen rahoittajana on tärkeä. Huoltovarmuuskeskuksen hankintavalmiudet ja poikkihallinnollinen yhteistyö sopimusperusteisessa varautumisessa tulee varmistaa kriisitilanteissa. Myös kriisitilanteiden kustannusten seurantakäytäntöjä on syytä kehittää.

Suomen kyberturvallisuusstrategian toimeenpano sekä valtioneuvoston periaatepäätökset kyberturvallisuuden, tietoturvan ja tietosuojan parantamisesta yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla ovat vahvistaneet kansallista kybersuojausta. Myös tiedonvaihto Kyberturvallisuuskeskuksen ja valtionhallinnon välillä sekä julkishallinnon sähköisten palvelujen ohjaus ovat parantuneet. Korkean ja keskitason prioriteetin häiriötilanteista tehdään ilmoituksia Kyberturvallisuuskeskukselle. Lisäksi kyberturvallisuusjohtajamalli on osaltaan vahvistanut valtionhallinnon ICT-palvelujen hallintaa laajavaikutteisissa kyberhäiriötilanteissa. Kuitenkin kyberhäiriötilanteiden operatiivista hallintaa ja johtamista sekä palveluiden koko elinkaaren kattavan kybersuojauksen rahoitusta on uudistettu liian hitaasti.

Koronapandemian alkukuukausina yritykselle myönnettyt kehittämistuet eivät kohdentuneet yritysten akuuttiin kassakriisiin kovin hyvin, ja tuen kohdentamisessa ja päätösten perusteluissa oli epäjohtonmukaisuutta. Kesällä 2020 käyttöön otettu kustannustuki soveltui jo paremmin yritysten talousvaikutusten kompensointiin. Säädotasolla tulisi esimerkiksi kustannustukityyppisen mekanismin pohjalta tarkentaa valtion tukimekanismit yrityksille kriisien aiheuttamien talousvaikutusten kompensoimiseksi. Säädöksissä tulisi määrittää myös käytännöt kriisitilanteiden kustannusten kokonaisvaltaiseen seurantaan. Suositeltavaa olisi määrittää ja kehittää ennakkoon lainsäädäntöä sekä toimintatapoja siten, että poikkeus-tilanteiden edellyttämät tukijärjestelyt voitaisiin kohdistaa tukea tarvitseville toimialoille sekä toimintaan. Samoin olisi suositeltavaa ylläpitää koronaepidemian yhteydessä luotuja ajantasaisen päätöksentekoa tukevan tiedon tuottamisen toimintatapoja.



Viranomaisten toiminta: Parannetaan lainsäädännön keinoin viranomaisten tiedonsaantia ja yhteistyötä yli organisaatio- ja hallinnonalarajojen. Varmistetaan lainsäädännön keinoin myös viranomaisien resurssi- ja valmiussuunnittelu, sisäinen valvonta sekä riskien ja toiminnan jatkuvuuden hallinta.

Miksi? Normaaliolojen ja poikkeusolojen välillä ei ole selvää rajaa, ja normaaliolojen häiriötilanne voi myös pitkittyä ja eskaloitua vakavammaksi. Normaaliolojen häiriötilanteita varten ei ole olemassa koko valtiovallinnon kattavaa riskien- ja jatkuvuudenhallintaa, jonka perusteella voitaisiin muodostaa kokonaiskuva normaaliolojen riskeistä ja niiden hallinnan tilasta.

Valtion virastojen suunnitelmat oman toimintansa jatkuvuuden varmistamiseksi eivät ole olleet riittävällä tasolla normaaliolojen häiriötilanteissakaan. Valtionhallinnon teknologiariippuvuus, keskitetyt palvelut ja verkostomaiset toimintamallit edellyttävät tehokkaampaa sisäistä valvontaa ja kokonaisvaltaisempaa riskeihin ja toiminnan jatkuvuuden hallintaa sekä hallinnonaloittaisia ja hallinnonalarajat ylittäviä ratkaisuja. Koska tähän velvoittavaa säännöstöä ei ole, valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja valtioneuvoston kanslialla sekä ministeriöiden johdolla on merkittävä rooli riskien- ja jatkuvuudenhallinnan vastuiden ja ratkaisujen määrittelyssä.

Turvallisuusviranomaisten yhteistyötä on kehitetty aktiivisesti viime vuosina. Yhteistyötä hankaloittavat edelleen viranomaisten toimivaltarajat ja rajalliset yhteistyöhön varatut resurssit. Paikallisessa ja alueellisessa turvallisuussuunnittelussa toiminta ei ole vakiintunut, koska turvallisuussuunnittelua ei ole osoitettu selkeästi säädöksillä millekään valtiovallinnon toimijalle. Alueellisella ja paikallisella tasolla turvallisuusviranomaistyön ohjauksen ja toimeenpanon vastuu-, koordinaatio- ja resurssikysymykset tulee ratkaista yhdessä hyvinvointialueiden ja kuntien kesken – tarvittaessa lainsäädännön keinoin. Lisäksi on syytä vahvistaa viranomaistoiminnan ja yhteistyön resurssisuunnittelua ja arvioida säännöllisesti yhteistyön hyötyjä, kustannuksia ja vaikutuksia valtiovallinnossa.



Puolustusvoimien strategiset hankkeet: Huolehditaan puolustusvoimien strategisista hankkeista aiheutuvien kustannusten läpinäkyvyydestä myös hankintavaiheen jälkeen. Järjestetään jatkossa vastaaville hankkeille ulkoinen laadunvarmistus.

Miksi? Puolustusvoimien strategiset suorituskykyhankkeet ovat edenneet. Ensimmäisten uusien F35-monitoimihävittäjien pitäisi saapua Suomeen vuoden 2026 aikana. Merivoimien Laivue 2020 -hanke on tällä hetkellä kaksi vuotta suunnitellusta myöhässä. Ensimmäisen laivarungon rakentamisen pitäisi alkaa RMC:n telakalla Raumalla vuoden 2024 alussa. Hankkeiden etenemistä on pyritty tukemaan mm. ulkoisella laadunvarmistuksella.

Hankkeiden taloudelliset riskit edellyttävät kuitenkin erityistä huomiota myös jatkossa. Vaikka riskien tunnistaminen ja arviointi on ollut hankkeissa perusteellista, liittyy molempiin hankkeisiin merkittäviä taloudellisia ja muita riskejä, joihin hankkeiden omat vaikutusmahdollisuudet ovat vain rajallisia. Koska hankkeiden valtion- ja kansantaloudellinen merkitys on erittäin suuri, on jatkosakin tärkeää huolehtia hankkeista aiheutuvien kustannusten läpinäkyvyydestä.

3 Toimivat etuudet ja julkiset palvelut turvaavat osaltaan hyvinvointivaltion perustaa

- ✓ **Sosiaaliturvauudistusten valmistelu:** Kiinnitetään lainvalmistelussa huomiota siihen, millaisia yhteisvaikutuksia eri etuuksiin suunnitelluilla muutoksilla on valtion menoihin, viranomaisten keskinäiseen toimintaan tai etuusasiakkaiden mahdollisuuksiin hankkia toimeentulonsa työllä. Linjataan, missä määrin matalia ansiotuloja saavia ruokakuntia tuetaan asumistukijärjestelmällä ja muiden etuuksien avulla. Selvitetään työttömyys-, tulo-, byrokrania- ja informaatioloukkuja purettaessa, jääkö lainsäädäntöön tai toimeenpanoon muita loukkuja, jotka voivat vaikeuttaa tavoitteiden saavuttamista. Teetetään muutosehdotuksista vaikutusarviointeja ja hyödynnetään valmistelussa mahdollisimman laajasti rekisteri- ja tutkimustietoa, toimeenpanon asiantuntemusta unohtamatta. Etuuslainsäädännön mukauttamisella ja tulokäsitteiden yhtenäistämällä voidaan parantaa rekistereihin kerätyn tiedon hyödynnettävyyttä.
- ✓ **Sujuvan ja asiakaslähtöisen sosiaaliturvan toimeenpano:** Varmistetaan etuuksia ja palveluja yhteensovittaessa, että niiden toimeenpano on sujuvaa niin viranomaisten kuin eri asiakasryhmien näkökulmasta. Mahdollisuuksien mukaan porrastetaan merkittävimpien uudistusten toimeenpano ajallisesti ja maantieteellisesti, seurataan uudistuksen vaikutuksia ja hyödynnetään kertynyttä tietoa toimeenpanon myöhemmässä vaiheessa.



Miksi? Sosiaaliturvajärjestelmän tarkoituksena on, että yhteensovitetut työansiot, palvelut ja etuudet tukevat kansalaisia kaikissa elämäntilanteissa, siirtymisessä työttömyydestä työhön ja turvaavat viimekätisen toimeentulon. Erilaiset kannustimet ja kannustinloukut ovat keskeisiä sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa. Työnteon kannusteiden lisääminen verotusta, sosiaaliturvaa ja ulosottoa kehittämällä on yksi keino tasapainottaa valtiontaloutta ja julkista taloutta edellyttäen, että muutokset parantavat työllisyyttä.

Lainsäädäntömuutoksilla ansiotulojen ja työttömyysturvan yhteensovittaminen on parantunut, mutta lainsäädännössä on edelleen epäselvyyksiä, jotka vaikuttavat henkilön oikeuteen saada työttömyys-etuutta ja voivat haitata yritystoiminnan aloittamista. Työtulojen työttömyysturvaa kevyempi verotus tai etuuksien pieneneminen eivät välttämättä lisää kansalaisten halukkuutta ottaa vastaan työtä. Sosiaaliturvan lainvalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota lakimuutosten vaikutuksiin valtion menoihin.

Opintotukijärjestelmään tehdyllä uudistuksilla on pyritty parantamaan opintotuen riittävyttä, lisäämään opintolainan käyttöä sekä nopeuttamaan opintoja ja siten edistämään myönteistä työllisyyskehitystä. Vuonna 2014 käyttöön otettu opintolainahyvitys ja opiskelijoiden siirtäminen opintotuen asumislisältä yleisen asumistuen piiriin vuonna 2017 ovat aiheuttaneet valtiolle ennakoimattomia menoja yli sadalla miljoonalla eurolla vuodessa. Tämä johtuu siitä, että asumistukiudistuksen valmistelussa käytettiin vanhentuneita opiskelijoiden asumismenotietoja ja että arvioitua useamman opiskelijan asumismenot ovat nousseet ennakoitua enemmän. Opintolainahyvitys on puolestaan lisännyt opintolainan käyttöä oletettua enemmän, tosin se on myös lyhentänyt tutkintoaikoja. Opintotuen riittävyttä arvioitaessa on otettava huomioon tuen saajien lainankäyttö ja ansiotulot. Ansiotulot ovat edelleen opintotuen saajien merkittävin tulonlähde. Toisaalta työssäkäynti voi myös hidastaa opintojen suorittamista.

Yleisen asumistuen menot ovat nousseet merkittävästi 2010-luvulta lähtien. Nousua selittää osaltaan vuonna 2015 voimaan tulut yleisen asumistuen uudistus. Tuolloin yleisessä asumistuessa otettiin käyttöön ns. suojaosa eli ansiotulovähennys, jossa jokaisen ruokakunnan aikuisen jäsenen ansiotuloista vähennetään 300 euroa kuukaudessa asumistuen määrää laskettaessa. Käytännössä ansiotulovähennys nostaa yleisen asumistuen tuloajoja ja lisää yleisen

asumistuen menoja. Samassa yhteydessä korotettiin enimmäisvuokraa sekä alennettiin omavastuuosuuksia. Lain voimaan tulon jälkeen uudistuksen menovaikutukset ovat olleet 80–190 miljoonaa euroa suuremmat kuin hallituksen esityksen arvio menolisäyksestä, koska ansiotulovähennyksen menovaikutukset eivät sisällyneet hallituksen esitykseen.

Ansiotulovähennyksen tavoitteena on vähentää rakennetyöttömyyttä ja madaltaa työn vastaanottamiskynnystä. Ansiotulovähennyksen käyttöönotto lisäsi ansiotuloja saavien ruokakuntien asumistuen määrää ja laajensi yleiseen asumistukeen oikeutettujen ruokakuntien joukkoa. Ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen yleisestä asumistuesta on tullut aiempaa vahvemmin etenkin matalia ansiotuloja saavien ruokakuntien tukimuoto. Ansiotulovähennys kannustaa ottamaan vastaan etenkin osa-aikaista työtä. Näin ollen se lisää työssäkäyvien tuensaajien käytettävissä olevia tuloja ja vähentää siten myös toimeentulotuen tarvetta. Tähän yleisen asumistuen ja työttömyysturvan asumistuen suojaosilla on pyrittykin.

Parhaat työllistymisen kannustimet ovat korkeakouluopiskelijoilla. Tästä huolimatta opiskelijoiden tulisi pystyä arvioimaan sekä omien tulojensa vaikutukset opintorahaan että ruokakuntansa aikuisten jäsenten tulojen vaikutukset yleiseen asumistukeen. Koska yleisen asumistuen ratkaisussa käytetään laskennallista ruokakunnan tulevan vuoden keskiarvotuloa, ruokakunnan tulojen vaikutusten arviointi yleisen asumistuen tasoon on monimutkaisempaa kuin opiskelijan tulojen vaikutus opintorahaan.

Asumistukea saavien työllistymisen kannustimet ovat pääkaupunkiseudun ulkopuolella paremmat etenkin pienemmillä ansiotuloilla. Tämä johtuu siitä, että muualla maassa asumiskustannukset ovat pääkaupunkiseutua matalammat. Asumismenoja katetaan kuitenkin merkittävästi myös toimeentulotuella: perustoimeentulotuen menoista vajaa puolet kohdentuu tällä hetkellä tuensaajien asumismenoihin. Asumisen kalleus vaikeuttaa siten sosiaaliturvauudistuksen tavoitetta vähentää pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta. Toimeentulotuen käyttö heikentää työnteon taloudellisia kannusteita ja sen tiukka tarveharkinta tekee työhön osallistumisesta byrokraattisempaa. Jos asumistuen saantiehtoja kiristetään, asumismenot joudutaan kattamaan yhä useammin toimeentulotuella.

Toimeentulotukilainsäädäntöä on uudistettu kahdessa vaiheessa. Vuoden 2017 alusta voimaan tullut lakimuutoksen tavoitteena oli vahvistaa yhdenvertaisuutta, tehostaa toimeentulotuen toimeenpanoa

ja lisätä niiden hakijoiden määrää, jotka ovat oikeutettuja toimeentulotukeen. Tästä syystä perustoimeentulotuen hakeminen, myöntäminen ja maksatus siirtyivät kunnilta Kansaneläkelaitokselle, ja osa aikaisemmin täydentävään toimeentulotukeen kuuluneista menoista siirrettiin perustoimeentulotukeen. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen toimeenpano säilyi kuntien vastuulla. Toimeentulotuen uudistuksesta annetussa hallituksen esityksessä ei kuitenkaan huomioitu riittävästi uudistuksen riskejä, jotka asiantuntijat tunnistivat lakimuutoksen valmisteluvaiheessa. Riskit alkoivat toteutumaan parin vuoden aikana lain voimaantulosta. Lakimuutoksen toimeenpano ei tehostunutkaan, vaan siitä aiheutuvat välittömät kustannukset muodostuivat merkittävästi arvioitua suuremmiksi sekä Kelassa että muissa viranomaisissa. Lakimuutos heikensi myös sosiaalityön ja taloudellisen tuen välistä yhteyttä, jolloin mahdollisuudet ehkäistä pitkäaikaisten toimeentulotuki-asiakkuuksien syntymistä ovat heikentyneet.



Hyvinvointialueuudistuksen hallinta: Selvitetään syyt hyvinvointialueiden alijäämäisiin taloussuunnitelmiin ja talouden tasapainotamistoimien tehokkuus. Parannetaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista sekä toiminnasta kerättävän tietopohjan ajantasaisuutta ja luotettavuutta. Toteutetaan hyvinvointialueiden rahoitus- ja ohjausjärjestelmän kokonaisarviointi. Varmistetaan kansallisten potilas- ja asiakasturvallisuuden tavoitteiden saavuttaminen uudistamalla ja selkiyttämällä lainsäädäntöä ja seuraamalla toimeenpanoa systemaattisesti.

Miksi? Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen haasteita ovat rahoituksen riittävyys, henkilöstön saatavuus sekä palvelutarpeiden kasvu. Vuonna 2023 hyvinvointialueiden rahoitus on koko maan tasolla yhteensä noin 22,5 miljardia euroa, josta sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen osuus on noin 22 miljardia euroa. Ajantasainen tietopohja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja toiminnasta vaatii edelleen kehittämistä ja lainsäädäntöä selkiyttäviä, uudistavia ja toimeenpanoa helpottavia toimia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon taloustiedon sekä potilas- ja asiakasturvallisuutta koskevan tiedon laatu tulisi varmistaa ja prosessia tulisi ohjata kokonaisuutena. Vuodesta 2021 alkaen kunnat ja kuntayhtymät

ovat raportoineet taloustietonsa Valtiokonttorille, jonne myös hyvinvointialueet raportoivat taloustiedot vuodesta 2023 lähtien. Sotetalouden tietopohjaa koostetaan eri kanavia pitkin ja prosessia kehitetään eri suunnista lähinnä erillisissä hankkeissa. Tämän seurauksena tietopohja on sirpaleinen ja monelta osin puutteellinen eikä mikään taho koordinoi prosessia kokonaisuutena. Ohjeiden ja viestinnän selkeys, hyvin määritellyt vastuut, automatisoitu tiedonkeruu ja toimivat yhteistyöverkostot ovat keskeisiä tuotetun tiedon laadun parantajia.

Noin 70–80 prosenttia sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista muodostuu pienen, paljon palveluja tarvitsevan asiakasryhmän (3–10 % kaikista asiakkaista) tarpeista. Näiden asiakkaiden tunnistaminen paranee, kun erilaisten alustojen ja tietoaaltaiden hyödyntämistä edelleen kehitetään. Nämä asiakkaat myös hyötyvät eniten palveluiden yhteensovittamisesta, joka on yksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen vaikutusperusteisen ohjauksen väline. Ohjauksen tueksi on kehitetty sote-palvelujärjestelmän kustannusvaikuttavuusmittaristoa. Kehitystyö on vielä kesken; tuotetuissa asiantuntija-arvioinneissa voidaan tehdä havaintoja palvelujärjestelmän toimivuudesta, mutta arviointeja ei vielä voida kattavasti hyödyntää talouden ja toiminnan ohjauksessa.

Potilas- ja asiakasturvallisuuden kansallisen ohjauksen tavoitteena on, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat turvallisia ja vaikuttavia. Viimeisen kymmenen vuoden aikana monet potilas- ja asiakasturvallisuuden keskeiset kansalliset tavoitteet ovat jääneet saavuttamatta, ja ohjauksessa on ollut katkoksia ja hitautta sekä viranomaisten vastuissa on ollut päällekkäisyyksiä. Lisäksi potilas- ja asiakasturvallisuutta ohjaavat lukuisat säädökset, määräykset ja ohjeet eivät muodosta selkeää kokonaisuutta. Koska kansallinen tieto potilas- ja asiakasturvallisuudesta on hajanaista ja puutteellista eikä keskeisiä mittareita ole määriteltä, vaaratapahtumista, poikkeamista ja riskeistä ei voi muodostaa kokonaiskuvaa. Potilas- ja asiakasturvallisuuden strategisen ohjauksen tulisi olla suunnitelmallista, ja kansallisten tavoitteiden toteutuminen on varmistettava systemaattisella seurannalla. Potilas- ja asiakasturvallisuutta, omavalvontaa ja lupa- ja valvontatoiminnan rakenteita koskevassa lainsäädännössä on edelleen yhdenmukaistamisen tarvetta.



Työvoimapolitiittiset uudistukset: Arvioidaan edellisen hallituksen työllisyystoimien, etenkin pohjoismaisen työvoimapolymallin sekä nuorille ja osatyökykyisille suunnattujen toimien, vaikutuksia. Valmistellaan mahdolliset tulevat uudistukset siten, että niiden jälkikäteisarviointi on mahdollista. Valmistellaan huolellisesti julkisten työvoimapolymallien siirto kunnille sekä työvoimapolymallien integrointi hyvinvointialueiden järjestämiin palveluihin.

Miksi? Vaalikausi alkaa tilanteessa, jossa työllisyyden kuntakokeilut ovat suunnilleen puolivälissä ja monet edellisen hallituksen työllisyystoimet ovat toimeenpanovaiheessa. Suurena rakenteellisena uudistuksena julkiset työvoimapolymallit siirtyvät kuntien ja kuntayhtymien vastuulle vuoden 2025 alussa. Kokonaisarviointi tulisi tehdä myös menneen vaalikauden toimista, etenkin pohjoismaisesta työvoimapolymallista sekä nuorille ja osatyökykyisille suunnatuista toimista. Laadukas jälkikäteisarviointi on mahdollista, jos toimenpiteen aloitusajankohtaa voidaan esimerkiksi porrastaa tai luoda tutkimusasetelma jo toimen valmisteluvaiheessa.

Aiempien alueellisten työllisyyskokeilujen on havaittu vähentävän pitkäaikaistyöttömien määrää ja alentavan työttömyysastetta kokeilualueilla. Tosin myönteiseen kehitykseen on voinut vaikuttaa myös työllistyminen avoimille työmarkkinoille ja lisääntynyt osallistuminen palveluihin. Meneillään oleviin työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuu noin puolet Suomen kunnista. Kokeilujen aikana kerätään kokemuksia alueellisista erityispiirteistä ja yhteistyörakenteista sekä asiakaspolymallista sekä arvioidaan kokeilujen työllisyys-, kustannus- ja hyvinvointivaikutuksia. Työvoima- ja yrityspolymallien siirto kuntiin toteutetaan kuitenkin välittömästi työllisyyden kuntakokeilujen päätyttyä vuonna 2025, jolloin kaikkia kokeilujen tuloksia ei ole ehditty huolellisesti analysoida.

Toukokuussa 2022 käyttöön otetussa pohjoismaisessa työvoimapolymallissa työnhaun tukemiseksi ja palveluihin ohjaamiseksi työttömälle laaditaan työllistymissuunnitelma ja työtön kohdataan työnhaun alkuvaiheessa kahden viikon välein. Aiemmin toteutettujen määräaikaishaastattelujen tehostamisesta on havaittu, että työttömien kohtaamisten lisääminen on tehostanut työnhakijoiden ohjausta palveluihin ja työllistymissuunnitelmien määrä on kasvanut. Toisaalta työllisyyden vähemmän vaikuttavien palvelujen tarjonta ja käyttö

ovat voineet myös lisääntyä. Henkilökohtaista palvelua ei voi aina korvata sähköisillä ja muilla itsepalvelukanavilla. Vaikka työvoimapalvelujen monikanavaisuus on lisääntynyt, työnhakijat ovat kokee-neet, ettei palvelu ole vastannut riittävästi heidän tarpeitaan. Työttö-män asiakkaan kohtaamisen ja palveluihin ohjaamisen ohella suuri merkitys on sillä, että hänet ohjataan tarpeensa mukaisesti ja vaikut-taviin palveluihin. Työvoimapalvelujen prosesseja tulisi kehittää edel-leen työllistymistavoitteiden, asiakkaiden tarpeiden ja tietojärjestel-mien kehittämistarpeiden pohjalta.

Työvoimapalvelujen tuottavuus ja taloudellisuus ei ole työllisty-missuunnitelmien määrällä mitattuna merkittävästi parantunut. Osa-syynä tähän on ollut se, että useita laajoja uudistuksia toteutettiin samanaikaisesti. TE-toimistojen kustannuslaskentaa ja työajan seu-rantajärjestelmää on uudistettu päivittämällä toimintoluokitusta ja määrittämällä jokaiselle toiminnolle suoritteet vuoden 2020 alusta alkaen. Lisäksi vuonna 2022 on siirrytty Valtiokonttorin yhteiseen kustannuslaskentamalliin, jolla päästään tarkempaan suoritekohtai-siin hintoihin. Uudistukset ovat mahdollistaneet TE-toimistojen taloudellisuus- ja tuottavuuslukujen tuottamisen ja kustannustieto-jen paremman hyödyntämisen. Työvoimapalveluille tulisi määritellä avainsuoritteet ja toiminnallisen tehokkuuden tunnusluvut, joista raportoidaan säännöllisesti. Näin voidaan seurata toiminnan kehity-mistä eri vuosina.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen tulee antaa vahva perus-ta opiskelijoiden työllistymiselle ja vastata elinkeinoelämän osaa-mistarpeisiin. Siksi ammatillista koulutuksen rahoituksen tulee kannustaa työpaikoilla tapahtuvaa oppimista. Ammatillisen kou-lutuksen oppimispaikkojen vähyys, alan yritysten pieni koko sekä työpaikkojen vastaamattomuus tutkinnon perusteisiin rajoittavat oppimistyöpaikkojen saantia. Koulutuksen järjestäjien tulee edelleen kehittää työelämän tarpeista lähtevien palveluiden ja koulutus-ten tarjontaa. Vastaaminen työelämän osaamistarpeisiin edellyttää myös ammatillisten tutkintojen sisällöllistä kehittämistä ja amma-tillisen koulutuksen rahoitusperusteiden uudistamista siten, että pienten osaamiskokonaisuuksien järjestäminen on koulutuksen jär-jestäjille taloudellisesti nykyistä kannattavampaa. Toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeessa on ehdotettu ammatillisen kou-lutuksen valtiosuusmäärärahan jakamista oppivelvollisuuskou-lutuksen rahoitukseen ja jatkuvan oppimisen rahoitukseen. Tämä

mahdollistaisi taloudellisten kannusteiden asettamisen kohderyhmiin liittyvien tavoitteiden ja osaamistarpeiden mukaisen koulutuksen järjestämiseen nykyistä paremmin sekä Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoittamien koulutusten paremman hyödyntämisen.

Nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi on etsivän nuorisotyön ja nuorten työpajatoiminnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vahvistettu viime vuosina. Nuorten työpajatoiminnan on todettu lisäävän nuorten halukkuutta suorittaa opinnot päätökseen tai jatkaa opiskelua ja parantavan nuoren elämönhallintataitoja. Työpajoilla on aloitettu uudenlainen yhteistyö koulutuksen järjestäjien kanssa tutkintoon valmentavan koulutuksen lain voimaan tultua 2022. Kuitenkin yksittäisiä toimenpiteitä suurempi vaikutus lähivuosina voi olla yleisen oppivelvollisuuden laajentumisella 18 vuoden ikään asti, sillä sen voi olettaa lisäävän toisen asteen tutkinnon suorittaneiden määrää. Etsivää nuorisotyötä tehdään lähes koko maassa, mutta toiminnan mitoitus ja rahoitus eivät ole vastanneet nuorten palvelutarvetta. Tilastojen perusteella voidaan luotettavasti arvioida avustusten oikeaa kohdentumista palvelutarpeen mukaan.



Työperusteinen maahanmuutto: Vahvistetaan ja vakiinnutetaan työperusteisille maahanmuuttajille tarjottavia neuvonta-, ohjaus-, asettautumis- ja kotouttamispalveluja koko maassa. VTV kannattaa niitä ehdotuksia ulkomaisen työvoiman pätevöittämisskoulutuksen rahoittamiseksi, kehittämiseksi ja vakinaistamiseksi, joita sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden työryhmä esitti strategisessa tiekartassa 2022-2027.

Miksi? Edellisellä vaalikaudella tavoitteeksi asetettiin 50 000 työperusteisen maahanmuuttajan lisäys vuoteen 2030 mennessä ja sen jälkeen vähintään 10 000 maahanmuuttajan lisäys vuositasolla. Vuodesta 2020 lähtien työlupaprosesseja on kehitetty määrätietoisesti: muun muassa erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien oleskelulupakäsittelyn kahden viikon tavoiteaika saavutettiin vuonna 2021, ja kesäkuussa 2022 erityisasiantuntijoille otettiin käyttöön pika-kaistapalvelu ja niin sanottu D-viisumi. Lupaprosesseja ovat lisäksi

nopeuttaneet automatisaatio, hakemusten riskiperusteinen käsittely sekä virkailijaresurssien lisäys. D-viisumin käytön tehostamiseksi hallinnolta tarvitaan vielä lisätoimia ja kustannushyötyjen arviointia.

Muilla maahan muuttavilla työntekijöillä ja yrittäjillä ei ole käytössään pikakaistapalvelua, vaan heille kaksivaiheinen lupaprosessi on huomattavasti hitaampi. Vuonna 2022 työntekijän työperusteisen oleskeluluvan saanti kesti keskimäärin 10 viikkoa. Lisäksi maahan muuttavien työntekijöiden perheen yhdistäminen on hankalaa, ja perheen yhdistämisen tulorajat ovat merkittävä este monissa ammateissa työskenteleville ulkomaalaisille. Helmikuussa 2023 voimaan tulleet ulkomaalaislain muutokset mahdollistavat oleskelulupatehtävien laajemman ulkoistamisen Suomen ulkomaan edustustoissa, etäkuulemiset sekä työnantajien sertifiointin. Uudet toimintatavat nopeuttavat hakijoiden ja työnantajien asiointia ja säästävät hakijoiden matkakustannuksia.

Sosiaali- ja terveystieteiden työperusteista maahanmuuttoa vaikeuttaa se, että EU- ja ETA-alueen ulkopuolella sosiaali- ja terveydenhuollon koulutuksen suorittaneiden on saatava ammatinharjoittamisoikeus ennen kuin työperusteinen oleskelulupa voidaan myöntää. Ammattoikeuden myöntämiseksi hakijan on osoitettava riittävä näyttö kieli- taidostaan, ja häneltä voidaan edellyttää korvaavia lisäopintoja. Vuosina 2018–2021 ammattioikeus on myönnetty vuosittain 400–500 sote-alan henkilölle, vaikka arvioiden mukaan alalle tarvittaisiin vuosittain tuhansia työperusteisia maahanmuuttajia. Ulkomailla sosiaali- tai terveydenhuollon koulutuksen suorittaneet sairaanhoitajat voivat pätevoityä tällä hetkellä vain yksittäisten hankkeiden kautta, kun taas lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksen suorittaneille on järjestetty pätevoitymispolku. Pätevoitymiskoulutuksille ei ole kuitenkaan osoitettu pysyvää rahoitusta.



Maahanmuuttajien kuntiin ohjaus ja kotoutuminen: Aloitetaan kotoutumista edistävien toimenpiteiden seuranta kotoutumislain tultua voimaan vuonna 2025. Samassa yhteydessä arvioidaan oleskeluluvan saaneiden maahanmuuttajien kuntiin ohjaamisen järjestelmän toimivuus kokonaisuudessaan.

Miksi? Oleskeluluvan saaneet maahanmuuttajat asettuvat asumaan kuntiin eri reittejä pitkin. Kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden sijoittuminen kuntiin joko itsenäisesti tai vastaanottokeskusten avustamana on viime vuosina ollut moninkertaisesti yleisempää kuin ohjattu muutto ELY-keskusten ylläpitämän kuntapaikkajärjestelmän kautta. Ohjaus kuntapaikkajärjestelmän kautta on toiminut sujuvasti vain kiintiöpakolaisten kohdalla. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ohjausta ja siirtymistä kuntiin on kehitetty tavoitteellisesti, ja sitä on arvioitu kattavasti kotoutumislain uudistamisen yhteydessä. Kehittämistoimet ovat kohdistuneet vastaanottoprosessiin, laskennallisiin korvauksiin, kiintiöpakolaisten kuntaan osoittamiseen sekä tiedonsaannin parantamiseen. Lisäksi kuntiin sijoittumisen seurantaa ja raportointia on parannettu viime vuosina. Kuntiin ohjaamisen järjestelmän toimivuutta kokonaisuudessaan voidaan arvioida luotettavasti vasta kotoutumislain voimaantulon jälkeen vuonna 2025.

Suomi on varautunut maaliskuun 2023 alussa voimaan tulleilla säädösmuutoksilla EU:n tilapäisen suojelun direktiivin toimeenpanoon tilapäistä suojelua saavien henkilöiden siirtymiseksi kuntiin, palveluiden ja etuuksien järjestämiseksi kunnissa ja hyvinvointialueilla sekä kotikuntaoikeudesta saamiseksi. Lakimuutosten myötä kunnat ja hyvinvointialueet voivat saada valtiolta korvausta palveluiden järjestämisestä niille tilapäistä suojelua saaville, joille on myönnetty kotikunta. Lain valmistelua pohjusti keväällä 2022 valmistunut selvitys tilapäistä suojelua saavien kotikuntaoikeudesta. Vuoden 2023 ELY-keskusten kuntapaikkatavoitteissa on myös otettu huomioon tilapäisten suojelua saavat, joiden joukossa on yli 45 000 vuonna 2022 sotaa paennutta ukrainalaista.

Kotoutumisen onnistumisella on suuri merkitys maahanmuuttajien sopeutumisessa yhteiskuntaan. Tavoiteltua kielitaitotasoa ei usein saavuteta kotoutumiskoulutuksissa. Suomessa ei ole riittävästi tietoa kotoutumiskoulutusten vaikutuksista kielitaidon kehittymiseen

ja maahanmuuttajien työllistymiseen tiedon kattavuus- ja rekisteritietojen yhdistämisiongelmiä takia. Kotoutumiskoulutuksen seurantaikäytäntöjä kehitetään tietojärjestelmien kehittämisen yhteydessä 2024 loppuun mennessä. Uuden kotoutumisen edistämislain voimaantulon jälkeen kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden sekä kieli- ja kotoutumiskoulutuksen jälkeisen työllistymisen seurannan odotetaan paranevan koko maassa. Vuonna 2028 on tarkoitus arvioida kokonaisuudistuksen toimeenpanon toteutumista ja toimivuutta.

4 Ulkoiset ja sisäiset muutokset haastavat valtionhallintoa uudistamaan toimintatapojaan



Valtionhallinnon henkilöstöpolitiikka: Turvataan riittävä ja osaava henkilöstö valtionhallinnossa: vahvistetaan valtion henkilöstösuunnittelua, ennakoidaan tulevia osaamistarpeita ja keinoja korvata poistuva osaaminen sekä selvitetään liikkuvuutta koskevia tavoitteita.

Miksi? Valtio on suuri työnantaja, jonka nykyisestä henkilöstöstä merkittävä osa vaihtuu vuosikymmenen aikana. Valtion yhteisessä henkilöstöpolitiikassa ja -suunnittelussa osaamistarpeita ei ole ennakoitu eikä poistuvaa osaamista huomioitu riittävästi. Valtionhallinnossa tulisi ennakoidaan entistä pitkäjänteisemmin valtionhallinnon osaamistarpeita ja huomioidaan poistuva osaaminen.

Valtioneuvoston toimintaedellytysten parantamiseksi tarvitaan myös yhtenäisempää henkilöstövoimavarojen käyttöä sekä henkilöstön osaamisen joustavaa yhteiskäyttöä lisäämällä asiantuntijataason virka- ja henkilökiertoa. Valtio järjestää itse tehtävien edellyttämän koulutuksen jopa neljännekselle henkilöstöstään.





Valtion tarjoamat sähköiset palvelut: Panostetaan palvelujen kehittämisesä yhä enemmän asiakaslähtöisyyteen ja hyödynnetään kehitystyössä asiakasvuorovaikutusta. Tiivistetään digikehittämisen tuen, ohjauksen sekä toiminta- ja rahoitusmallien yhteyttä.

Miksi? Yritystoimintaan kohdistuu monia lupa- ja ilmoitusmenetelyjä. Lisäksi kansalaisille ja yrittäjille tarjotaan erilaisia tuki-, neuvonta- ja rahoituspalveluja. Asiakkaiden ja käyttäjien tarpeilla tulisi olla valtionhallinnon digipalvelujen kehittämisesä suurempi rooli. Asiakaslähtöisyyden rinnalla tulisi tiivistää yhteyttä digikehittämisen tuen, ohjauksen sekä toiminta- ja rahoitusmallien välillä. Palvelukehityksessä tulisi varmistaa riittävä asiakasvuorovaikutus, jotta kehittäminen kohdistuu palveluita hyödyntävien kannalta oleellisiin tarpeisiin ja käyttötapauksiin.

Valtionhallinto on viime vuosina panostanut yritysten ja kansalaisten sähköisiin palveluihin. Sähköisten tukipalveluiden, kuten kansallisen tulorekisterin ja Suomi.fi-palvelujen sekä julkiset yrityspalvelut, tarkoituksena on parantaa julkisten palvelujen saatavuutta ja laatua sekä tukea julkisen hallinnon toiminnan tehokkuutta. Hallinnon digitalisaatiolle asetettuja tavoitteita ei ole kuitenkaan täysin saavutettu. Kokonaisuutena Suomi.fi-palvelujen käyttöönottoja on saatu jonkin verran sujuvoitettua, mutta palvelujen kehitystarpeista ei käydy riittävästi keskustelua käyttäjäorganisaatioiden kanssa eikä kehittämiskohteiden priorisointi ole läpinäkyvää.

Kansallisen tulorekisterin tavoitteina on erityisesti vähentää tietojen ilmoittajien, Suomen työnantajien, hallinnollista taakkaa ja tehostaa tietoa hyödyntävien viranomaisten toimintaa tarjoamalla niiden käyttöön tulonsaajien tulotiedot lähes reaaliaikaisesti. Työnantajien hallinnollinen taakka ei ole kuitenkaan vähentynyt. Ilmoittamisen ongelmat näkyvät myös tulorekisterin tietojen käyttäjille tietojen oikeellisuudessa ja laadussa havaittavina puutteina. Toisaalta osa tulorekisterin käyttäjistä on uudistanut ja virtaviivaistanut toimintaansa ajantasaisen tietojen avulla. Tulorekisterin tietoa käytetään esimerkiksi verotuksen, eläkkeiden ja sosiaalietuuksien määräytymisen perusteena.

Julkisten yrityspalvelujen kokonaisuutta on pyritty selkiyttämään muun muassa digitaalisoinnalla palveluita, rakentamalla palvelukokonaisuuksia ja -polkuja ja tietojärjestelmiä sekä edistämällä palveluiden

tuottajien yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Kehitystä on tapahtunut, mutta palvelujärjestelmän johonkin osakokonaisuuteen ja palveluihin kohdistuvat toimet eivät ratkaise koko järjestelmän toiminnallisuuteen ja ohjattavuuteen liittyviä haasteita. Palvelujärjestelmän ohjaus ja kehittäminen on toimijakohtaista ja kokonaisuuden koordinaatio vähäistä. Julkisten yrityspalveluiden saatavuus ja palvelutarjonta ovat yleisesti ottaen hyvällä tasolla, mutta palvelujen tarjonnassa on alueellisia eroja, ja palveluja tarjotaan liiaksi palveluntuottajien lähtökohdista käsin. Myös yrityspalvelujen tuottajien yhteisen asiakkuudenhallintajärjestelmän käytettävyydessä ja tietojen hyödynnettävyydessä on ongelmia.



Hallinnolliset uudistukset: Varmistetaan valmistelussa, että säädösmuutokset ovat oikea ja tehokas tapa korjata havaittuja ongelmia. Varataan aikaa uudistusten vaikutusarviointeihin ja toimeenpanijoille mahdollisuus sopeutua muutoksiin. Varmistetaan, että suurissa uudistuksissa ohjausvastuut ovat selkeät ja ohjaus nojaa kattavaan ja laadukkaaseen tietoon. Tietojärjestelmäuudistuksissa varmistetaan, että niihin kohdistuvat odotukset ovat realistisia eikä niiden toteutumiseen ole esteitä.

Miksi? Lakimuutosten valmistelun tulee pohjautua riittävään ja kattavaan tietoon muutosten vaikutuksista. Uudistuksen valmistelu edellyttää selkeää käsitystä ongelmista, joihin uudistuksella pyritään puuttumaan ja varmuutta siitä, että lakimuutokset ovat oikea ja tehokas tapa korjata havaittuja ongelmia. Esimerkiksi Suomen sosiaaliturvajärjestelmää ja sen säädöspohjaa pidetään monimutkaisena. Jos järjestelmää yritetään yksinkertaistaa liian suoraviivaisesti, säädösmuutoksilla voidaan pyrkiä ratkaisemaan ongelmaa, jonka olemassaoloa ei ole riittävän hyvin osoitettu.

Usein uudistuksiin liittyy digitalisaatitavoitteita ja uusia tietojärjestelmätarpeita, joilla tavoitellaan toiminnan tehostamista ja kustannussäästöjä. Tavoitteet toteutuvat kuitenkin vasta vuosien kuluttua. Tietojärjestelmiin voi kohdistua myös epärealistisia odotuksia; tietojärjestelmillä ei voida esimerkiksi ratkaista ongelmia, jotka johtuvat lainsäädännön monimutkaisuudesta tai epäyhtenäisyydestä. Tämä on tullut ilmi esimerkiksi tulorekisteriä

rakennettaessa. Tietojärjestelmä uudistuksissa esimerkiksi käyttövaltuus-, rajapinta-, yhteensopivuus- ja käytettävyysongelmat ovat muutoinkin yleisiä.

Uudistuksen tavoitteiden saavuttamista edistää se, että sen toimeenpanijat osallistuvat jo valmistelun aikana. Tästä positiivisena esimerkkinä on ammatillisen koulutuksen reformi. Usein uudistuksella on kova kiire, mikä voi johtaa muun muassa puutteellisiin vaikutusarviointeihin ja tulkinnanvaraisiin säädöksiin. Kiire haittaa myös uudistuksen toimeenpanoa. Tällöin toimeenpanijat eivät ehdi sisäistää muutoksia ja sopeutua niihin. Voi syntyä myös erilaisia käytännön ongelmia olemassa olevan ja uudistuksessa muuttuvan toiminnan yhteensovittamisessa.

Suurta uudistusta on vaikea hallita varsinkin, jos samaan aikaan valmistellaan ja toteutetaan muita uudistuksia, joilla on kytköksiä uudistukseen. Suuressa uudistuksessa ohjausvastuu hajaantuu yleensä useille toimijoille, jolloin mikään taho ei varmista sitä, että kokonaisuus toimii yhteen. Epäselvät ohjausvastuut vaikeuttavat uudistuksen toimeenpanoa. Kun myös uudistuksen toimeenpanijoita ja tiedontuottajia on lukuisa joukko, uudistuksen kokonaishallinta ja toteutuksen seuranta vaikeutuvat entisestään. Lisäksi ohjauksessa käytettävä tietopohja ei välttämättä ole tarpeeksi kattava ja laadukas, ja toimintaa kehitetään erillisissä hankkeissa. Nämä ongelmat ovat hyvin tulleet esiin mm. sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksissa. Tietojen laatu ja vertailukelpoisuus voi uudistuksen ensimmäisinä vuosina vaihdella. Tiedonkeruun automatisointi vähentää inhimillisiä virheitä, mutta samalla tietojen oikeellisuuden tarkastaminen saattaa vaarantua.



Kestävän kehityksen ohjaus: Toteutetaan kestävän kehityksen tavoitteita kaikilla politiikka-alueilla. Sidotaan toimenpiteet aiempaa vahvemmin toiminnan, talouden ja investointien suunnitteluun. Kehitetään ministeriöiden käyttöön malleja, joilla ne voivat arvioida kestävän kehityksen toteutumista politiikkavalmistelussa. Laaditaan suunnitelma siitä, miten Suomi kohdentaa kansainvälistä ilmasto-rahoitusta kehittyvien maiden ilmastotoimien tukemiseen.

Miksi? Kestävän kehityksen tavoitteet ovat selkiytyneet viime vuosina, ja valtioneuvosto on vahvistanut kestävän kehityksen ohjausta. Kestävän kehityksen selonteolla on ollut myönteinen vaikutus valtioneuvoston ja eduskunnan vuoropuheluun, ja hallituksen kestävyystiekartassa talous oli aiempaa selvemmin esillä.

Suomen tulisi myös alkavalla vaalikaudella jatkaa kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamista kaikissa politiikoissa ja sitoa toimet aiempaa vahvemmin toiminnan talouden ja investointien suunnitteluun. Ministeriöiden käytössä ei ole vielä malleja, joilla ne voisivat arvioida kestävän kehityksen toteutumista politiikkavalmistelussaan. Sellaisia tarvitaan.

Edellisillä vaalikausilla on panostettu biotalouteen ja puhtaaseen teknologiaan. Kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech-ratkaisujen) edistämisestä koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen tavoitteena on vähentää energian ja materiaalien käyttöä sekä haitallisia ympäristövaikutuksia tuotteen, palvelun tai rakennuksen koko elinkaaren aikana. Periaatepäätös edellyttää, että kaikissa valtion julkisissa hankinnoissa tavoitteena on kokonaisratkaisu, joka edistää energia- ja ympäristötavoitteita sekä hyödyntää cleantech-ratkaisuja kokonaistaloudellisesti parhaalla tavalla.

Keskeisiä uudistuksia ovat olleet muun muassa kansallisen hankintastrategian ja innovatiivisten hankintojen toimenpidesuunnitelman toimet sekä Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen osaamiskeskuksen KEINOn toiminta. Tässä yhteydessä on selvitetty, miten nykyistä lainsäädäntöä tulisi kehittää huomioimaan hankintojen ympäristövaikutukset sekä hiili- ja ympäristöjalanjälki aiempaa paremmin sekä edistämään vapaaehtoisia sitoumuksia (kuten Green Deal). Valtion ja kuntasektorin kesken on tehty Green Deal -sitoumuksia, joissa hankinnoille on asetettu kestävä kehitystä ja innovaatioita tukevia tavoitteita. Keskeisten toimijoiden (Hankinta-Suomi ja KEINO) toimikausi ja rahoitus päättyvät 2023 vuoden lopussa.

Tarvitaan myös suunnitelma siitä, miten Suomi osana kehitysyhteistyötä kohdentaa kansainvälistä ilmastorahoitusta tukeakseen kehittyvien maiden toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Päättyneellä hallituskaudella Suomen ilmastorahoitusta lisättiin ja kohdennettiin ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen. Julkista suunnitelmaa kasvavan ilmastorahoituksen määrästä, kohdentamisesta ja tuloksellisuudesta ei kuitenkaan ole, mikä vaikeuttaa ilmastorahoituksen ohjausta ja koordinaatiota. Ilmastorahoituksen tilastointi ja raportointi ovat alttiita virheille, ja ilmastorahoituksen tuloksellisuutta koskeva tieto on osin epäyhtenäistä ja puutteellista.



Valtion erityistehtäväyhtiöt: Ennen erityistehtäväyhtiön perustamista kartoitetaan, mihin yhteiskunnalliseen ongelmaan tai tarpeeseen yhtiömuotoisella toiminnalla voi vastata, ja tarkastellaan huolellisesti vaihtoehtoja yhtiön perustamiselle. Omistajaohjaus määrittelee, mitä yhtiön tulee tavoitella ja miten toimia.

Miksi? Valtion erityistehtäväyhtiön perustamisen pääasiallinen syy ei saisi olla se, että on mahdollista toimia menokehyksen ulkopuolella tai pääomittaa yhtiötä nopeasti myymällä valtion tai toisen valtionyhtiön omistamia pörssiosakkeita. Kun valtion varoja ja toimintaa siirretään valtion talousarviosta valtionyhtiöihin, eduskunnan valta kaventuu ja ohjaus- ja valvontavaltaa siirtyy valtioneuvostolle ja yhtiöille itselleen. Lisäksi erityistehtäväyhtiöt eivät useinkaan toimi kilpailuilla markkinoilla eikä niillä ole juuri konkurssiriskiä, joten niillä ei välttämättä ole painetta tehostaa toimintaansa samalla tavalla kuin täydessä kilpailutilanteessa olevalla osakeyhtiöllä.

Erityistehtäväyhtiöitä perustettaessa tulisi määritellä, mihin yhteiskunnalliseen ongelmaan tai tarpeeseen yhtiömuotoisella toiminnalla voidaan vastata. Omistajaohjauksesta vastaavan viranomaisen tulisi muodostaa käsitys siitä, miten se odottaa yhtiön toimivan ja mitä se odottaa yhtiön saavuttavan. Myös vaihtoehtoja yhtiön perustamiselle tulisi tarkastella huolellisesti.

Valtio harjoittaa liiketoimintaansa markkinaehtoisesti omistuksessaan olevien osakeyhtiöiden ja liikelaitosten välityksellä. Se myös käyttää yhtiöitä sisäisten palvelutehtävien hoitamiseen. Omistajapolitiikan linjauksen mukaan valtion tulisi pyrkiä liiketoimintaan sidotun omaisuuden hoidossa mahdollisimman hyvään taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kokonaistulokseen.

Omaisuuuden hoidossa yhdistyy liiketoiminnan tuoton, omistuksen arvon kehittymisen ja taloudellisen kestävyuden vaatimukset sekä odotukset yhtiöiden ja liikelaitosten vastuulle annettujen julkisten palvelutehtävien tuloksellisesta hoitamisesta. Mikäli liiketoiminnan tuotot eivät kuitenkaan kata toiminnan kustannuksia, ei julkisen palvelun tuottaminen liiketoimintana ole perusteltua. Valtion ei tulisi toimia kilpailuilla markkinoilla ilman erityistä perustetta.



Liikenneverkot: Sovitetaan yhteen uusinvestoinnit ja ylläpidon kustannukset liikenneverkkojen elinkaaren hallinnassa, ja esitetään talousarviosuunnittelussa investointien elinkaaren aikaiset ylläpitomenot. Laaditaan investointien herkkyysslaskelmia jo ohjelmien ja hankkeiden suunnitteluvaiheessa.

Miksi? Suomen liikenneverkon, eli perusväylien, ylläpidon korjausvelan kasvua pyrittiin hillitsemään vuosina 2000-luvulla korjausvelkaohjelman lisärahoituksella, mutta 2010-luvulla korjausvelka lähti uudelleen kasvamaan.

Liikenneverkon elinkaaren hallinnassa on sovitettava yhteen uusinvestoinnit ja ylläpidon kustannukset. Erityisesti ohjelmaston suunnittelun arviointimenetelmien kehittämiseen tulisi panostaa, jotta hankkeiden tuottamien hyötyjen suuruutta voidaan vertailla keskenään. Talousarviosuunnittelussa tulisi myös käyttöomaisuuden investointien yhteydessä esittää elinkaaren aikaiset ylläpitomenot. Investointien riskien arvioimiseksi olisi tärkeää esittää herkkyysslaskelmia nykyistä enemmän.

Uusi 12-vuotinen liikennejärjestelmäsuunnitelma voi jäntevöittää liikenneverkon toiminnan suunnittelua. Liikenneverkon rahoituksen sitominen kustannusindeksiin voisi varmistaa korjausvelan hallintaa, mutta edellyttää uusia rahoituslähteitä valtion budjettirahoituksen rinnalle. Väylähankkeiden yhteiskuntataloudellisia arviointimenetelmiä ja kannattavuusarvioiden toteutumisen seuranta on parannettu viime vuosina. Korjaustoiminnasta ei ole kuitenkaan olemassa samantasoisia tietoa kuin investoinneista, joka mahdollistaisi korjaushankkeiden luotettavan vertailun.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

PUH. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi