

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024
VNS 1/2023 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024—2027

Asiantuntijalausuntopyyntö 18.10.2023 talousvaliokunnan kokoukseen 25.10.2023

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto talousarvioesityksestä vuodelle 2024 ja valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2024—2027

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) lausunnossa keskitytään etenkin julkista taloutta ja työllisyyttä vahvistaviin toimiin sekä hyvinvointialueiden rahoitukseen, jotka molemmat ovat merkittäviä valtiontalouden ja talouskasvun kannalta. Lausunnossa kiinnitetään erityistä huomiota useisiin äskettäin toteutettuihin tai samanaikaisesti toteutettaviin uudistuksiin (hyvinvointialueiden toiminta, TE-palvelu-, kotoutumisjärjestelmän, sosiaaliturvan ja aluehallinnon uudistukset), joilla on merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia kytköksiä toisiinsa. Siten myös uudistuksiin liittyvät riskit heijastuvat laajasti yhteiskuntaan, työllisyyteen ja talouskasvuun.

Keskeiset linjaukset valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024—2027

Hallituksen talouspolitiikan painopisteet ovat taloudellinen vakaus, työllisyys, talouskasvu sekä hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Työllisyys- ja kasvutoimet yhdessä suorien sopeutustoimien kanssa luovat edellytykset julkisen talouden tasapainottumiseen v. 2030. Talouskasvu vauhditetaan muun muassa kehittämällä työmarkkinoita, vahvistamalla Suomen kilpailukykyä ja yrittämisen edellytyksiä sekä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio (TKI)-toimintaan kohdistuvilla panostuksilla (s. 8).

Työllisyys- ja kasvutoimilla tavoitellaan 100 000 uutta työllistä ja julkisen talouden vahvistumista noin 2 mrd. eurolla hallituskauden aikana. Vuonna 2024 työllisyysasteen (15—74-vuotiaat) ennustetaan olevan samalla tasolla kuin vuosina 2022–23 (74,3 %), mutta työttömyysasteen odotetaan edelleen kasvavan ollen 0,4 %-yksikköä korkeampi kuin v. 2022 (7,2 %). Työllisyystilanteen arvioidaan paranevan vähitellen siten, että vuonna 2027 työllisyysasteen arvioidaan olevan 75,2 % ja työttömyysasteen 6,4 %. Pidemmän aikavälin tavoitteena on nostaa työllisyysaste 80 %:iin. (s. 13)

Valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024—2030 annetun lain mukaan T&K-toimintaan valtion talousarvioissa tarkoitettujen valtuuksien ja määrärahojen yhteismäärä nousee vuoteen 2030 mennessä siten, että kokonaismäärä vastaa 1,2 % suhteessa BKT:hen. Valtiovarainministeriön talousennusteen mukaan valtion T&K-toiminnan rahoitus tulisi olla n. 4,3 mrd. euroa v. 2030, mikä tarkoittaa n. 2,0 mrd. euron lisäystä vuoden 2023 talousarvion mukaiseen T&K-rahoituksen kokonaismäärään. (s. 24–25)

Julkista taloutta vahvistavista toimista huolimatta, julkisen talouden tila heikkenee lähivuosina (s. 5). Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaiset uudistukset ja menosäästöt vähentävät määräraha-tarvetta v. 2024 n. 0,8 mrd. eurolla kasvaen asteittain n. 2,1 mrd. euroon vuoteen 2027 mennessä vuoden 2024 hintatasossa (s. 6). Tuottavuuskasvu hidastaa tutkimus- ja tuotekehitystoiminnan vähäisyys korkea työttömyysaste ja pula osaavasta työvoimasta. Väestön ikääntyminen rasittaa julkista taloutta

myös tulevana vuosikymmeninä kasvattaen erityisesti terveys- ja hoivamenoja. Samanaikaisesti työikäisen väestön väheneminen jarruttaa talouden kasvua ja heikentää siten myös julkisia tuloja (s. 16).

Selonteon luvun 6 mukaan hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän rahoitus on kehyskaudella 24–25 mrd. euroa, mikä on keskimäärin n. 60 % valtiovarainministeriön pääluokan menoista. Vuonna 2027 yleiskatteinen rahoitus on samalla tasolla, eli n. 24,8 mrd. euroa. Tämä on n. 0,4 mrd. euroa vähemmän kuin kevään 2023 teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa. Hyvinvointialueiden alijäämä on ennusteen mukaan hallituskauden lopulla 0,5 % suhteessa BKT:hen, kun sen tavoitteen mukaisesti tulisi olla lähellä tasapainoa.

Useat samanaikaisesti toteutettavat uudistukset voivat haitata julkista taloutta edistävien työllisyystoimien toteutumista

Valtioneuvoston selonteon mukaan työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan työllisyyden ja yrittäjyyden määrärahat alenevat kehyskaudella 994 milj. eurosta 372 milj. euroon. Muutos johtuu pääosin TE-palvelu-uudistuksesta, kun julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirtyy 1.1.2025 alkaen valtiolta kunnille. Tällöin työvoimapalveluiden järjestämisestä tulee kunnille uusi valtionosuustehtävä, johon osoitetaan täysimääräinen rahoitus osana kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia (s. 39). TE-palvelu-uudistuksen myötä myös sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta siirretään yhteensä n. 440 milj. euroa kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen (s. 23). Vuoden 2024 talousarvioesityksessä Työllisyys- ja yrittäjyys -luvun 32.30 määrärahasi esitetään yhteensä 994 milj. euroa, mikä on suunnilleen saman suuruinen määräraha kuin vuoden 2023 varsinaisissa talousarvioissa. Vuoden 2023 talousarvioesityksessä luvun määrärahoja lisättiin 21 %:lla vuoden 2022 talousarvion verrattuna. EU:n rakennerahasto-ohjelmien vuotuinen rahoitus alenee vuosina 2024–2027 asteittain 644 milj. eurosta 323 milj. euroon ja yritysten erityisrahoituksen määrärahat vähenevät 211 milj. eurosta 142 milj. euroon lähinnä vientiluottojen korkotukien ja suojausmenojen sekä Finnvera Oyj:n tappiokorvauksien takia (s. 39).

Kehyksen ulkopuolelle luokitellaan suhdanteiden mukaisesti muuttuvat menot eli työttömyysturvan, asumistuen, perustoimeentulotuen sekä palkkaturvan menot. Mainitut menot luetaan kuitenkin kehityksen piiriin, jos niiden perusteisiin tehdään muutoksia (s. 22.). Kehyksen ulkopuolisten menojen arvioidaan olevan 12,9 mrd. euroa v. 2024, mikä on n. 0,2 mrd. euroa enemmän vuodelle 2023 budjetoituun verrattuna. Työttömyysturvamenoiksi esitetään 2,2 mrd. euroa, joka on 187 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2023 varsinaisessa talousarviossa. Vähennys aiheutuu hallitusohjelman uudistusten vaikutuksista vuodelle 2024. TE-palveluiden kunnille siirtymisen yhteydessä vuonna 2025 asiakkaan kotikunnan rahoitusvastuu on tarkoitus laajeta koskemaan työmarkkinatuen lisäksi peruspäivärahaa ja ansiopäivärahan perusosaa. Rahoitusvastuu koskee myös työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavaa työttömyysetuutta. Uudistuksella tavoitellaan 7 000–10 000 henkilön työllisyysvaikutusta.

VTV kiinnittää huomiota siihen, että Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden määrärahasi (mom. 32.30.51) ehdotetaan 184 milj. euroa, joka on noin 37 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2023 varsinaisessa talousarviossa. Määrärahatason lasku johtuu työllisyysmäärärahojen alentamisesta ja yritystoiminnan kehittämispalvelujen lakkauttamisesta. Vuoden 2023 talousarvioesityksessä luvun määrärahoja vähennettiin yli 100 milj. euroalla vuoden 2022 talousarvioon verrattuna. **Esitetty määrärahavähennys vaikuttaa olevan ristiriidassa julkisille työvoima- ja yrityspalveluille asetettujen tavoitteiden ja ennustetun työllisyyskehityksen kanssa.** Luvun selvitysosana mukaan työvoimapalvelujen piirissä vuoden 2024 aikana olevat henkilötyövuodet on arvioitu samasuuruiseksi kuin vuonna 2023 (30 950 htv) ja pienemmäksi kuin vuoden 2022 toteuma (42 242 htv), vaikka valtioneuvoston selonteon mukaan vuonna 2024 työllisyysaste (15–64-vuotiaat) arvioidaan olevan samalla tasolla kuin vuosina 2023 ja 2022 (73,8 %), mutta työttömyysaste 0.1 %-yksikköä korkeampi (7,2 %) kuin vuonna 2023 ja 0,4 %-yksikköä korkeampi kuin vuonna 2022.

Talousarvioesityksessä TE-palvelu-uudistuksesta aiheutuvia muutostalouksia korvataan kunnille 34 milj. euroa momentilta 30.30.35. Lisäksi uudistuksen tietojärjestelmämuutostalouksiin osoitetaan 9,9 milj. euroa ja TE-digihankkeeseen 5 milj. euroa momentille 32.01.10. TE-digi-hankkeesta kohdennetaan 10 milj. euroa uudelleen momentille 32.30.51. Vuonna 2022 momentin 32.01.10 määrärahaa 7 milj. euroa kohdistettiin pohjoismaisen työvoimapalvelumallin sähköisten palvelujen kehittämiseen ja niiden integroimiseen TE-palvelujen tietojärjestelmään ja 19 milj. euroa TE-digihankkeelle ja TE-

palvelu-uudistukselle. Talousarvioesityksessä tehtyjen määrärahakohdennusten perusteella ei voida arvioida TE-hallinnon digitalisaatiota edistävien tietojärjestelmä uudistusten ja digitaalisten palveluiden kehittämisen nykytilan ja onnistumisen astetta.

VTV on useissa tarkastuksissaan kiinnittänyt huomiota työvoimahallinnon digitalisaation haasteisiin ja korostanut digitalisaation kehittämisen ja asiakastarpeiden huomioimisen merkitystä työvoimapalvelujen tehostamisessa. VTV:n käsityksen mukaan työvoimahallinnon digitalisaation kehittämisen ratkaisevin vaihe (uusien tietojärjestelmien käyttöönotto) sekä julkisten työvoimapalvelujen siirto kunnille ja uuden kotoutumisjärjestelmän käyttöönotto osuvat samaan aikaan vuodenvaihteeseen 2024–2025, mikä aiheuttaa merkittävän riskin uudistusten toteuttamiselle.

Tuoreen vuonna 2020 tehdyn tarkastuksen (4/2020) jälkiseurannanⁱ perusteella TE-palvelujen organisointia uudistettiin ja palveluprosessia kehitettiin ennen kuin työvoimahallinnon uudistamisen painopiste siirtyi ensin työllisyyden kuntakokeilujen käynnistämiseen ja sen jälkeen TE-palvelu 2024-uudistuksen valmisteluun. TE-toimistot luopuivat palvelulinjoista ja järjestivät asiakaspalvelunsa toimialakohtaisesti. TE-palvelujen palveluprosessin kehittämisessä on pyritty huomioimaan asiakastarpeet ja tietojärjestelmien kehittämistarpeet, muun muassa vuosina 2019–2020 toteutettujen kumppanuuspiilotteja on hyödynnetty asiakkaan tilanteen alkukartoituksen kehittämisessä. Vuodesta 2020 lähtien TE-toimistojen toiminnan lähtötietojen (työajan seurannan ja kustannusten kohdentamisen) luotettavuutta on parannettu, KEHA-keskuksen tilinpäätöstiedoissa on esitetty TE-toimistoista 16 avainsuoritetta ja kustannuslaskentaa on yhtenäistetty TE-palvelujen taloudellisuus- ja tuottavuustiedon vertailukelpoisuuden lisäämiseksi. Vuonna 2022 työajan kohdentamisen kattavuutta on pyritty parantamaan robotiikkaa hyödyntämällä. Jälkiseurannassa saadun tiedon mukaan käytössä olevat TE-verkkopalvelut ja TE-toimistojen URA-asiakastietojärjestelmä korvataan vuonna 2024 vaihteittain uusilla digitaalisilla TE-palveluilla. Uusien tietojärjestelmien käyttöönotto tapahtuu siten samaan aikaan kuin työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnille. **Kotoutumiskoulutus-tarkastuksesta (15/2018) vuonna 2022 tehdyn jälkiseurannanⁱⁱ perusteella myös kotoutumiskoulutuksen seuranta on kehitetty työvoimapalvelujen tietojärjestelmä uudistuksen yhteydessä. Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden seurantaa vaikeuttaa se, että henkilön työllistymistä koskeva tieto on luotettavasti saatavissa vain Tilastokeskuksen rekistereistä. Jälkiseurannan aikaan oli käynnissä selvitys siitä, miten rekistereissä olevia tietoja voitaisiin yhdistää työnvälitystilaston tietoihin. Lisäksi kielitaidon päättötestaukselle oli kehitteillä valtakunnallinen malli, joka tuottaisi vertailukelpoista tietoa koulutuksessa saavutettavista kielitaitotasosta. Siten kotoutumiskoulutuksen seurantaan tarkoitetut uudet tietojärjestelmät otetaan käyttöön samaan aikaan kun uusi kotoutumislaki astuu voimaan 1.1.2025.**

Valtioneuvoston selonteon mukaan valtion aluehallinnon uudistamisen tavoitteena on sujuvoittaa lupaprosesseja ja vahvistaa yhdenmukaista lupa- ja valvontakäytäntöä alueesta riippumatta. Lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoamista uuteen perustettavaan monialaiseen virastoon, johon yhdistetään Valvira, Aluehallintovirastot sekä ELY-keskusten Y-vastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät. ELY (s. 46). Hallitusohjelman mukaan uuden mallin mukaan järjestetty valtion aluehallinto käynnistää toimintansa lähtökohtaisesti vuoden 2025, viimeistään vuoden 2026 alusta. **VTV:n tarkastusten perusteella monet julkiset palvelujärjestelmät ja niiden hallintorakenteet ovat monimutkaisia ja hajanaisia, jolloin palvelujärjestelmää on hankalaa ohjata ja hallita. Koska palveluja tuottavat useat toimijat eri hallinnonaloilta, palveluntuottajien tehtävissä ja vastuissa on usein epäselvyyttä ja päällekkäisyyttä. Järjestelmälle asetettuja tavoitteita ja tehtäviä on vaikea toimeenpanna, eikä toimijoiden yhteistyötä ja tiedonvaihtoa ole sujuvaa. Tämä kävi ilmi myös julkisia yrityspalvelujen käsittelevässä tarkastuksessa.ⁱⁱⁱ Järjestelmää on pyritty selkiyttämään muun muassa sähköistämällä palveluita, rakentamalla palvelukokonaisuuksia, -polkuja ja tietojärjestelmiä sekä edistämällä palveluiden tuottajien yhteistyötä ja tiedonvaihtoa, mutta yksittäiseen osakokonaisuuteen tai palveluun kohdistuvat toimet eivät ratkaise koko järjestelmän toiminnallisuuden ja ohjattavuuden ongelmia. Tarkastuksessa ei voitu tehdä päätelmiä palvelujärjestelmän toiminnan tuloksellisuudesta, koska kaikkia arviointiin tarvittavia tietoja ei ollut saatavissa. Lisäksi yrityspalvelujen tuottajien yhteisen asiakkuudenhallintajärjestelmän käytävyydessä ja tietojen hyödynnettävyydessä havaittiin ongelmia. **Julkisten yrityspalveluiden saatavuus ja palvelutarjonta ovat tarkastuksen perusteella yleisesti ottaen hyvällä tasolla, mutta palvelujen tarjonnassa on alueellisia eroja, ja palveluja tarjotaan liiaksi palveluntuottajien lähtökohdista käsin. Lisäksi TE-palvelu-uudistus nähtiin mahdollisena riskinä yrityspalvelujärjestelmän toimijoiden väliselle****

tiedonvaihdon, yhteistyön ja järjestelmän ohjaukselle. VTV suosittelee täsmentämään yrityspalvelujärjestelmän ohjausta ja toimijoiden työnjakoa sekä jatkamaan toiminnan mittareiden ja tietojärjestelmien kehittämistä aluehallinnon uudistuksen yhteydessä.

Eri aikoina päätettyjen työllisyyttä edistävien toimien toteutuksessa on haasteita

VTV:n tarkastushavaintojen mukaan työllisyyden kuntakokeilun ja toukokuussa 2022 käyttöön otetun pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tavoitteet ovat jossain määrin ristiriidassa keskenään. Uuden työvoimapalvelumallin kaavamainen palveluprosessi ei kohdenna resursseja tehokkaasti työllisyyden edistämiseen, koska se ei huomioi riittävästi työnhakijoiden vaihtelevia tilanteita ja palvelutarpeita.

Laki työllistymisen edistämisen kuntakokeiluista (1269/2020) tuli voimaan 1.3.2021. Kuntakokeilut jatkuvat vuoteen 2025 asti. Kokeilujen tavoitteena on edistää nykyistä tehokkaammin työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista ja tuoda uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen. Lisäksi tavoitteena on heikommissa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen tukeminen, kustannustehokkaammat palveluprosessit sekä työllisyys-, koulutus- sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen aiempaa tiiviimpi integrointi. Kokeilussa pilotoidaan kuntien erilaisia tapoja tarjota työllisyyspalveluja ja haetaan parhaita käytäntöjä palvelurakenteiden uudistamiseksi. Kokeiluun osallistuu 118 kuntaa ja kokeiluihin on ohjattu ne työttömät ja työvoimapalveluissa olevat työnhakijat, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan, kaikki alle 30-vuotiaat työnhakijat sekä työttömät tai työvoimapalveluiden piirissä olevat maahanmuuttajat ja vieraskieliset. TE-toimistot vastaavat ensisijaisesti alueellisten työnantaja- ja yrityspalveluiden alaisuuteen kuuluvista tehtävistä sekä eräistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tavoitteena on, että TE-toimisto tai työllisyyden kuntakokeilun kunta tarjoaa työnhakijalle aiempaa yksilöllisempää ja tiiviimpää tukea (haastatteluja ja tapaamisia) työnhakuun ja työllistymiseen. Työnhakijalle laaditaan työllistymissuunnitelma, johon sisältyy työnhakuvelvollisuus. Työnhakuvelvollisuuden taso voidaan alentaa tai jättää kokonaan asettamatta yksilöllisen arvioinnin perusteella. Uudessa palveluprosessissa arvioidaan työnhakijan työhaun tuloksellisuutta ja työllistymissuunnitelman toteutumista sekä tarvittaessa tarkennetaan työnhakijan palvelutarvetta huomioiden asiakkaiden toiveet. Palvelumalliuudistusta varten TE-toimistojen toimintamenoihin tehtiin 70 miljoonan euron lisäys vuodesta 2022 alkaen. Määräraha on kohdennettu pääasiassa henkilöresurssien vahvistamiseen lähes 1 200 asiantuntijalla. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan uudella asiakaspalvelumallilla saavutetaan vähintään 9 500 työllisen lisäys vuoteen 2025 mennessä. Palvelumallia koskevan lain (1379/2021) käsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti, että hallitus seuraa tarkasti uudistuksen vaikutuksia työllisyyden kehittymiseen, palvelun onnistumiseen, kuntakokeilujen edistymiseen, resurssien riittävyyteen sekä yksityiskohtaisen sääntelyn toimivuuteen. (EV 212/2021 vp).

Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019- tarkastuksen (7/2020) jälkiseurannan^v perusteella työllisyyden kuntakokeilun ja pohjoismaisen työvoimamallin tavoitteet eivät kohtaa taroituksenmukaisella tavalla. Uusi työvoimapalvelumalli toi asiakaspalveluprosesseihin tietyn määrän muotoisuuden sekä kokeiluissa että TE-toimistossa ja samanaikaisesti työllisyyden kuntakokeilussa kunnat voivat kehittää palveluja oman alueen työnhakijoiden ja työnantajien tarpeista käsin. Marraskuussa 2023 julkaistavassa **Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut -tarkastuksessa^v** VTV arvioi tarkemmin pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimivuutta. **Tarkastuksen perusteella uuden palvelumallin palveluprosessin kaavamaisuus voi johtaa omatoimisten työnhakijoiden ylipalveluun ja vaikeasti työllistyvien alipalveluun.** Tarkastuksen perusteella riittämättömien henkilöstöresurssien vuoksi **uuden palvelumallin mukaisia työnhakijoiden haastatteluja ja keskusteluja järjestettiin lähes puolet vähemmän kuin mitä malli olisi edellyttänyt ja ne ovat myös viivästyneet tavoiteaikataulustaan.** Aiempaa monimutkaisemmat asiakasprosessit ovat lisänneet merkittävästi hallinnollisen työn osuutta asiantuntijoiden työajasta, mikä vie resursseja yksilölliseltä työhaun tuelta. Tarkastuksen perusteella uuden palvelumallin **työnhakuvelvollisuus on lisännyt omatoimista työnhakua joissakin asiakasryhmissä, mutta sen kattavuus on kuitenkin jäänyt merkittävästi odotettua suppeammaksi ja hakemuksista merkittävästi aiempaa useampi on näennäinen työhakemus.** Työnhakuvelvollisuuden korostaa työnhakijan **velvollisuuksia, mutta sitä ei aseteta yhdenmukaisin kriteerein eri puolella maata, koska prosessi on monimutkainen ja ohjeistukset monitulkintaisia.**

Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019- tarkastuksen jälkiseurannan perusteella **työllisyyden kuntakokeilujen seuranta on ollut olosuhteet huomioiden monipuolista ja laajasti eri toimijoita osallistavaa**. Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa kokeiluja muun muassa tilastoseurannan, kokeiluille kohdennettavien kyselyiden ja barometrien sekä kokeilujen ohjausryhmätyöskentelyn avulla. Kokeiluille on laadittu yhteinen arviointisuunnitelma ja kokeilujen edistymistä on seurattu tilastojen avulla vuoden 2022 loppuun asti kuukausittain ja vuoden 2023 alusta alkaen kahden kuukauden välein. **Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen on tuonut haasteita kuntakokeilujen toimeenpanoon eikä muutosten vaikutuksia kokeiluihin ole voitu vielä arvioida**. Työvoimapolittisia uudistuksia on pyritty toteuttamaan ja osin toteutettukin (esim. rekrytointikokeilu) niin, että uudistuksia on ollut mahdollista arvioida määrällisiin aineistoihin perustuvilla vertailuasetelmilla. Keskeisten uudistusten erillisseurannoissa on kerätty seurantatietoa. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin erillisseuranta toteutetaan laadullisin menetelmin, ja TE-palvelut-uudistuksessa laadullisten aineiston lisäksi kustannusvaikuttavuuden arvioinneissa hyödynnetään verottajan tulorekisteritietoa, tekoälypohjaisia ratkaisuja sekä kuntien tilinpäätöstietoja.

Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut -tarkastuksessa arvioitiin myös työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) ja tulosperusteisten toimintamallien toimivuutta vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseksi. TYP-mallissa integroidaan asiakkaan tarpeiden mukaan työvoimapalveluita sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluita keskenään. **Vuonna 2022 TYP-asiakkaita oli noin kolmasosa niistä työttömistä työnhakijoista, jotka täyttivät työttömyyden kestoon perustuvat TYP-toiminnan asiakkuuskriteerit**. Alueellinen vaihtelu sekä TYP-asiakkaiden osuuksissa että TYP-toimintaan käytettävissä resursseissa on suurta. Asiakkaiden ohjautumista terveyspalveluihin tehostaa se, että TYP-verkostoissa on mukana terveydenhuollon asiantuntijoita, mutta palveluihin pääsyä rajoittaa pitkät jonot. TYP-toiminnan ohjaus, tavoitteiden asetanta ja kehittäminen on ollut vähäistä, vaikka TYP-malli on ollut käytössä jo kahdeksan vuoden ajan. Lisäksi asiakastietojärjestelmien puutteet haittaavat toiminnan seurantaa.

Työllisyyden edistämiseksi on kehitetty erilaisia tulosperusteisia toimintamalleja, joista **tarkastuksessa käsiteltiin erityisesti SIB-mallilla (Social Impact Bond) eli tulosperusteisilla rahoitussopimuksilla toteutettuja Työllistymisen edistäminen -hanketta (Työ-SIB) ja Maahanmuuttajien nopea työllistyminen ja kotoutuminen -kokeilua (Koto-SIB)**. SIB-mallissa keskeisinä toimijoina ovat julkisen sektorin organisaatio tuotosten tilaajana ja tavoitteiden mukaisen tuotosten maksajana, sijoittajat palveluiden rahoittajina ja taloudellisen riskin kantajina, hankehallinnoija rahoituksen kokoajana ja sopimuksen koordinoijana sekä hankehallinnoijan valitsemina varsinaiset palveluntuottajat. Tarkastuksen perusteella **SIB-hankkeilla on edellytyksiä edistää vaikeasti työllistyvien työllistymistä, mutta ne ovat aikaa vieviä ja työläitä prosesseja**. Työllisyyden edistämiseksi tarkoitetuissa SIB-toimintamallissa on kehitettävää muun muassa tulostimittareiden ja -palkkioiden määrittelyssä ja laskennassa sekä rekisteripohjaisten aineistojen hyödyntämisessä. Lisäksi tulisi mahdollisuuksien mukaan huomioida hankkeiden myönteiset vaikutukset vaikeasti työllistyvien työ- ja toimintakykyyn.

Kotoutumisjärjestelmän uudistaminen vaikuttaa kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjausjärjestelmään sekä työperusteisen maahanmuuton toteutumiseen

Samanaikaisesti kun julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnille vuoden 2025 alussa myös uusi kotoutumislaki astuu voimaan. Uusi kotoutumisjärjestelmä korostaa kuntien vastuuta kotoutumistoimien järjestämisessä ja hallinnassa. Jo ennen lain voimaantuloa hallitusohjelman mukaan kotoutumisjärjestelmään on tarkoitus tehdä muutoksia. Valtioneuvoston selonteon mukaan kotoutumisen ja kansainvälisen osaamisen määrärahat vähenevät 389 milj. eurosta 298 milj. euroon vuoteen 2027 mennessä. Vuosittaiseen määrärahatarpeeseen vaikuttaa etenkin tilapäistä suojelua saavien henkilöiden siirtyminen kuntalaisiksi ja kotoutumiskorvausten piiriin. **VTV:n näkemyksen mukaan koko kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaamisen järjestelmän toimivuutta voidaan arvioida luotettavasti vasta kotoutumislain voimaantulon jälkeen**.

Talousarvioesityksessä vuodelle 2024 luvun 32.50 kotoutumisen edistämisen määrärahoja esitetään lisättävän lähes 95 milj. eurolla. Luvun selvitysosan mukaan kotoutumisen ja työllistymisen nopeutta-

miseksi maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista ja ohjausta vahvistetaan ja erityistä huomiota kiinnitetään maahanmuuttajanaisten mahdollisuuteen osallistua kotoutumis- ja kielikoulutukseen. Osaajien työperusteista maahanmuuttoa edistetään erityisesti kohdemaamallin maista ja EU-alueelta nopeuttamalla oleskelulupamenettelyjä, vahvistamalla osaajien maahanmuuton pysyviä rakenteita ja Suomen houkuttelevuutta osaajien kohdemaana sekä tukemalla kansainvälisten osaajien ja heidän perheidensä asettautumista ja kotoutumista. Luvun määrärahoista 99 % kohdistuu momentille 32.50.30 valtion korvauksiin kunnille ja hyvinvointialueille kotoutumisen edistämisestä ja vain vajaat 5 milj. euroa kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistämiseen momentille 32.50.03. Tätä määrärahaa esitetään vähennettäväksi 33 %:lla verrattuna vuoden 2023 varsinaiseen talousarvioon.

Vuonna 2022 valmistuneen VTV:n työperusteinen maahanmuuttoa käsitelleen tarkastuksen^{vi} perusteella työ lupaprosesseja on kehitetty muun muassa automatisoimalla prosesseja ja lisäämällä virkailijoita. Erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien ja heidän perheenjäsentensä oleskelulupien käsittelyssä saavutettiin kahden viikon tavoiteaika vuonna 2021. Kesäkuussa 2022 heille otettiin käyttöön pikakaistapalvelu ja D-viisumi Suomeen tulon nopeuttamiseksi. Tarkastuksen kuluessa kokemukset näistä toimista olivat vielä vähäisiä. Muille Suomeen työn perusteella tuleville lupaprosessi on kaksivaiheinen ja huomattavasti hitaampi. **Vuonna 2022 työperusteisen oleskeluluvan saanti kesti keskimäärin 10 viikkoa.** Sairaanhoidajilla ja lähihoitajilla lupaprosessi vei viidestä–kuudesta viikosta useisiin kuukausiin. **Sosiaali- ja terveysalan työperusteista maahanmuuttoa vaikeuttaa se, että EU- ja ETA-alueen ulkopuolella sosiaali- ja terveydenhuollon koulutuksen suorittaneilta edellytettävän ammatinharjoittamisoikeuden saannissa on ollut viiveitä.** Vuosina 2018–2021 ammattioikeus myönnettiin vuosittain 400–500 sote-alan henkilölle. Ammattioikeuden myöntämiseksi hakijan on osoitettava riittävä näyttö kielitaidostaan. Lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksen suorittaneille on järjestetty pätevyitysmispolku, mutta **sairaanhoidajat voivat pätevyityä vain yksittäisten hankkeiden kautta, koska pätevyitysmiskoulutuksille ei ole osoitettu pysyvää rahoitusta.** Tarkastuksessa kannatettiin Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden -työryhmän valmisteleman tiekartan 2022–2027 ehdotuksia ulkomaisen työvoiman pätevyttämiskoulutuksen rahoittamiseksi, kehittämiseksi ja vakinaistamiseksi.

Oleskelulupa perhesiteen perusteella Suomessa luvallisesti oleskelevan henkilön perheenjäsenille edellyttää, että hakijan toimeentulo Suomessa on turvattu. **Tulorajat voivat olla monissa ammateissa merkittävä este työperusteiselle maahanmuutolle.** Lisäksi työntekijän perheenjäsenten hakemusprosessia hidastavat selvitysten ja asiakirjojen käsittely sekä hakijoiden suulliset kuulemiset lähtömaiden edustustoissa. Tarkastuksessa todetaan, että **Suomen ulkomaanedustustojen oleskelulupatehtävien laajempi ulkoistus, hakijoiden etäkuulemiset sekä työnantajien sertifiointi nopeuttavat hakijoiden ja työnantajien asiointia ja säästävät hakijoiden matkakustannuksia.** Ulkomaalaislain 23.2.2023 voimaan tulleet muutokset mahdollistavat näiden toimien käyttöönoton. Tarkastus suosittelee, että **työperusteisille maahanmuuttajille tarjottavia erilaisia palveluita vahvistetaan ja vakiinnutetaan koko maassa.** Työperusteisen maahanmuuton tietopohjaa parannetaan siten, että oleskeluluvan syytä kuvaava tieto voidaan yhdistää muuhun kansalliseen rekisteritietoon.

Sosiaaliturvaan tehtävillä uudistuksilla on välillinen yhteys työnteon kannustavuuteen

Hallitusohjelmaan kirjattujen sosiaaliturvaan liittyvien uudistusten tavoitteena on lisätä koko-aikaista työtä, mutta uudistukset voivat samalla vähentää halukkuutta tehdä tilapäistä tai osa-aikaista työtä. Hallitus on esittänyt suojaosien poistamista työttömyysturvasta (HE 73/2023 vp) ja yleisestä asumistuesta (HE 74/2023 vp). Yleisessä asumistuesta vuonna 2015 käyttöön otettu suojaosa, eli ansiotulovähennys, tarkoittaa, että asumistuen määrää arvioitaessa ruokakunnan jokaisen aikuisen jäsenen ansiotuloista vähennetään 300 euroa kuukaudessa. **Yleistä asumistukea käsitelleessä tarkastuksessa (4/2023)^{vii} selvitettiin, kuinka toimiva ansiotulovähennys on osa-aikaisen työnteon kannustimena ja keino vähentää rakennetyöttömyyttä.** Tarkastuksen perusteella **yleisestä asumistuesta on tullut ansiotulovähennyksen käyttöönoton jälkeen aiempaa vahvemmin etenkin pieniä ansiotuloja saavien ruokakuntien tukimuoto.** Suojaosa lisää työssäkäyvien tuensaajien käytettävissä olevia tuloja ja vähentää siten myös toimeentulotuen tarvetta. Asumistuen ansiotulovähennyksen käyttöönotto lisäsi ansio-

tuloja saavien ruokakuntien määrää ja laajensi yleiseen asumistukeen oikeutettujen ruokakuntien joukkoa. **Vuosina 2015–2019 ansiotuloja saaneiden osuus yleisen asumistuen saajista kasvoi 24 prosentista 39 prosenttiin.** Opiskelijat eivät ole mukana tässä arviossa.

Kannustinloukut ovat yksi sosiaaliturvaetuuksien riskitekijä. Kannustinloukkuja voi muodostua tilanteet, joissa työstä saatava tulo ei kasvata merkittävässä määrin henkilön käyttöön jääviä tuloja tai joissa työ- ja etuustulon yhdistäminen vaatii henkilöltä erityistä vaivaa ja aiheuttaa mahdollisia katkoksia tuloihin. Tarkastuksessa tehtyjen esimerkkilaskelmien perusteella **osa-aikainen työnteko ei muodostu kannustinloukuksi tyypillisille yleistä asumistukea saaville ruokakunnille. Osa-aikatyön kannustavuus paranee ansiotulovähennyksen myötä pääkaupunkiseudulla asuvilla, työmarkkinatukea saavilla yhden huoltajan perheillä.** Myöskään yksinasuville työmarkkinatuen saajille ei muodostu kannustinloukkuja työllistytäkään, kun heidän kuukausitulonsa ovat 100–2 000 euroa kuukaudessa. **Ilman ansiotulovähennystä pääkaupunkiseudulla yksin asuvalla työttömällä työllistymisveroaste lähenisi 80 prosenttia, eli teoreettista työttömyysloukkurajaa, jo 600 euron kuukausituloilla.**

Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano- tarkastuksessa (14/2021)^{viii} keskityttiin neljään lainsäädäntötoimeen, joilla on pyritty lisäämään työnteon tai yritystoiminnan aloittamisen kannusteita. Tarkastus suosittaa, että sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa kiinnitettäisiin erityistä huomiota erilaisten kannustinloukkujen mahdollisiin päällekkäisyyksiin selvittämällä, jääkö säädäntöön tai toimeenpanoon muita tavoitteiden saavuttamista mahdollisesti vaikeuttavia loukkuja. Lisäksi kannusteiden lisäämiseen tähtäävien uudistusten valmistelussa voidaan vähentää byrokratia- ja informaatioloukkujen riskiä, jos olemassa olevaa tietopohjaa ja toimeenpanon asiantuntemusta hyödynnetään mahdollisimman laajasti.

Tarkastuksen perusteella **työttömyysetuuksien, etenkin työmarkkinatuen ja peruspäivärahan, sovittelun muuttaminen ansaintaperusteisesta maksuperusteiseksi on vähentänyt ja lyhentänyt etuuksien maksuviiveitä.** Työttömyysetuuksien sovittelussa on kuitenkin edelleen ansaintaperusteisia prosesseja, kuten esimerkiksi työssäoloehdon täyttymisen seuranta. Maksu- ja ansaintaperusteisuuden päällekkäisyys lisää hallinnollista työtä toimeenpanossa ja tekee järjestelmästä asiakkaille vaikeaselkoisen. **Olisi tärkeää arvioida, missä määrin työttömyysturvan toimeenpanon maksuperusteisuutta voitaisiin selkiyttää tai laajentaa. Tämä parantaisi myös tulorekisterin hyödynnettävyyttä.**

Tarkastuksen perusteella **työttömyysetuudella yritystoiminnan aloittaminen on helpottunut ainakin osittain sen jälkeen, kun yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuuden arviointi muutettiin yritystoiminnan aloitushetkestä neljän kuukauden kuluttua tehtäväksi.** Se on myös lisännyt yritystoiminnan aloittamisen taloudellisia kannustimia, koska oikeus työttömyysetuuteen säilyy ensimmäisen neljän kuukauden ajan, vaikka toiminta olisi päätoimista. **Edelleen on kuitenkin epäselvää, millä perusteella yritystoiminta arvioidaan pää- tai sivutoimiseksi, ja tulkinnoissa ilmenee TE-toimistojen välillä eroja.** Arvio vaikuttaa henkilön oikeuteen saada työttömyysetuutta, ja epäselvyys voi aiheuttaa epävarmuutta yritystoiminnan aloittamista harkitseville eikä yritystoimintaa harkitsevan asiakkaan työttömyysturva-oikeuden arviointi toteudu samalla tavalla koko maassa.

Palkan ulosmittauksen lykkäysoikeus ei ole tehokas keino ulosottovelallisten kannustinloukkujen purkamiseksi. Ulosmittauksen lykkäämisen ehto on, että henkilö on työllistyessään tuloajauslosumittauksen piirissä ja on saanut työttömyysetuutta vähintään 258 päivän ajalta. Lykkäystä voi saada enintään kuudeksi kuukaudeksi. **Tarkastuksen perusteella merkittävä osa hakemuksista kuitenkin hylätään mahdollisesti siksi, että kriteerit ovat hakijoille epäselviä ja ulosotossa huomioitavien nettotulojen arviointi on vaikeaa.** Käytännössä lykkäys kuitenkin tapahtuu usein automaattisesti, koska tieto asiakkaan työllistymisestä saavuttaa ulosottoviranomaiset viiveellä.

Työttömyysturvan verotus on huomattavasti työtulojen verotusta kireämpää, mikä johtuu ensisijaisesti automaattisesti työtulojen veroista tehtävästä työtulovähennyksestä. **Yksi peruste työttömyysturvan kireämmälle verotukselle on se, että työtulojen kevyempi verotus kannustaisi siirtymään työttömyydestä työllisyyteen.** Tarkastuksen perusteella ihmiset eivät kuitenkaan tunne työttömyysturvan ja työtulojen verotuksen eroa kovin hyvin. **Työttömyysturvan saajat eivät myöskään koe verotuksen eron vaikuttavan halukkuuteen vastaanottaa työtä.** Tarkastuksessa saatiin viitteitä siitä, että työtulovähennys on työnteon kannustimena valtiontalouden kannalta kallis toimenpide. Työttömyysturvan kireä verotus voi puolestaan lisätä toimeentulotuen tarvetta.

TKI-politiikan tavoitteet sekä poikkihallinnollisen ohjauksen vastuut ja välineet tulisi määritellä selkeästi ja valtion TKI-rahoituksen tulisi olla suunnitelmallista ja pitkäjänteistä

Valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024—2030 annetun lain mukaan valtion talousarviossa T&K-rahoitusta korotetaan vuoden 2030 käypähintaisen BKT-arvion perusteella vuosittain n. 280 milj. eurolla verrattuna vuoden 2023 lähtötasoon. Jotta lakisääteinen rahoituksen määrä täyttyisi vuonna 2024, T&K-rahoitusta tulisi lisätä 264 milj. euron verran. Valtion T&K-rahoituksen tulee T&K-rahoituslain ja uusimman talousennusteen mukaan olla vuoden 2025 talousarviossa 2,9 mrd. euroa, 3,2 mrd. euroa vuonna 2026 ja 3,5 mrd. euroa vuonna 2027. Vuoden 2024 talousarvioesityksessä lisärahoitusta esitetään erityisesti Business Finlandille yritysten T&K-toiminnan tukemiseen ja Suomen Akatemian tutkimushankevaltuuksiin, tutkijankoulutuspilottiin, EU-hankkeiden kansalliseen vastinrahoitukseen sekä VTT:n mikroelektroniikan ja kvanttitekniologian avustuksiin. Julkisen talouden suunnitelmassa lisärahoitukseen varaudutaan ns. kehysvarauksella, joka on pienempi kuin rahoituslain mukaan vaadittava T&K-rahoituksen lisäys, koska lisäys kattaa käytettävissä olevan T&K-rahoituksen, kun taas varauksessa on huomioitu vain kunkin vuoden määräraharapet, jotka realisoituvat viiveellä valtuuksien osalta. Vuosien 2025—2027 T&K-rahoituksen kohdentamisesta päätetään tulevien talousarvioiden ja julkisen talouden suunnitelmien yhteydessä. (s. 24–26)

Vuonna 2022 VTV arvioi, kuinka tuloksellisesti tutkimustiedon hyödyntämistä liiketoiminnassa on edistetty politiikka- ja strategiaohjauksen ja julkisten rahoitusvälineiden avulla.^{ix} Tarkastus kohdistui erityisesti Terveysalan tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kasvustrategiaan ja vuosien 2016–2018 tiekarttaan sekä Business Finlandin ja Suomen Akatemian rahoitusvälineiden hallintaan. Tarkastuksen perusteella terveysalan kasvustrategian ja tiekartan toimeenpanoa sekä strategian tuloksellisuuden arviointia ovat vaikeuttaneet tavoitteiden yleisluontoisuus, ohjausvälineiden heikko koordinaatio kolmen hallinnonalan kesken, lyhytjänteinen rahoitus sekä toimijoiden vastuiden ja tehtävien epäselvyys. Strategian toimeenpanossa ministeriöt sovelsivat kasvustrategiaa ministeriön omista lähtökohdista ja toimintamalleista käsin. Myös rahoitusorganisaatiot keskittyivät kirkastamaan ensisijaisesti perustehtäviensä mukaisia tavoitteita ja strategioita. **Jotta sektorirajat ylittävä politiikka- ja strategiaohjauksen väline kykenisi käytännössä ja tehokkaasti ohjaamaan hallintoa uudenvälisiin toimintatapoihin, tarvitaan toimeenpanon tueksi kehittyneitä seurantaa ja tiedonhallintaa.** Tarkastuksen perusteella nämä suurelta osin puuttuivat. Rahoitusorganisaatioiden lyhytjänteinen rahoitusohjaus on hankaloittanut tutkimustiedon kaupallistamisen tukemista. **Rahoitusorganisaatioiden tulisi myös voida suunnitella rahoitusta kokonaisuutena pitkällä aikavälillä.** Tarkastus korostaa, että TKI-politiikkastrategioissa tulisi määritellä selkeät tavoitteet sekä poikkihallinnollisen ohjauksen vastuut ja välineet. **Julkisen rahoituksen tulisi olla suunnitelmallista, pitkäjänteistä ja kattaa koko ketju tiedon tuotannosta sen kaupallistamiseen.**

VTV:ssä on parhaillaan käynnissä Suomen TKI-politiikka- ja muun ohjauksen suhde EU-ohjelmarahoituksen hyödyntämiseen -tarkastus, jossa selvitetään, onko valtion TKI-politiikkaohjaus ja muu ohjaus sovitettu yhteen EU:n Horisontti-rahoituksen kanssa ja onko Suomella edellytykset ja kannusteet EU:n Horisontti-rahoituksen mahdollisimman laajalle hyödyntämiselle. Tarkastus valmistuu keväällä 2024.

Hyvinvointialueiden taloustilanteen arviointiin sisältyy paljon epävarmuutta

Talousarvioesityksen mukaan hyvinvointialueiden yleiskatteinen valtionrahoitus on yhteensä n. 24,7 mrd. euroa vuoden 2024 tasossa, josta vuodelle 2023 hyvinvointialueille kirjattavaa valtion rahoitusta on n. 551 milj. euroa. Hyvinvointialueille kohdennetaan vuodelle 2024 rahoitusta 3,4 mrd. euroa enemmän vuoden 2023 budjetoituun tasoon verrattuna. Rahoituksen kasvusta 1,9 mrd. euroa johtuu siitä, että se maksettiin jo joulukuussa 2022. Yhteenlaskettu hyvinvointialueiden talouden alijäämä vuodelle 2023 on arvioitu n. 980 milj. euroksi.

Hyvinvointialueiden rahoitusta nostaa kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden kustannusten tärkeys, kustannustason nousu, palvelutarpeen kasvu, uusiin ja laajeneviin tehtäviin liittyvä rahoitus sekä vuodesta 2024 lukien yliopistosairaalalisä. Palvelutarpeen kasvun arvioidaan lisäävän rahoitusta 291,8 milj. euroa v. 2024, 240,8 milj. euroa v. 2025, 233,8 milj. euroa v. 2026 ja 241,3 milj. euroa v. 2027. Hyvinvointialueiden rahoituksen indeksitarkistus kasvattaa rahoitusta vuoteen 2023 verrattuna 618,0

milj. eurolla. Rahoitusta puolestaan laskevat hallitusohjelmassa sovitut lainsäädännön muutokset, kuten vanhuspalvelulain mukainen hoivahenkilöstön vähimmäismitoitus 0,65 tasolla vaalikauden ajan, perusterveydenhuollon 14 vrk:n hoitotakuu, vammaispalvelulain voimaantulon siirtäminen vuoteen 2025. Hallitusohjelman liitteessä B kuvattuihin sopeutustoimiin sisältyvät hyvinvointialueiden omat kehittämistoimet, joiden säästöpotentiaali on arvioitu 0,9 mrd. euroksi vuoden 2027 tasolla. Näitä toimenpiteitä ovat hyvinvointialueiden toimintojen tehostaminen, toimintatapojen uudistaminen ja alueiden välisen yhteistyön lisäämisen kautta. Toimenpiteiden vaikutukset eivät sisälly julkisen talouden suunnitelmaan, vaan ne otetaan huomioon hyvinvointialueiden yleiskatteisessa valtion rahoituksessa vuonna 2025 tehtävässä jälkikäteistarkistuksessa.

Hyvinvointialueiden laina- ja muut rahoitusvastuut ovat merkittäviä. Kehyskauden alussa laina- ja rahoitusvastuiden arvioidaan olevan n. 5,5 mrd. euroa ja kehyskauden lopussa yli 11 mrd. euroa. Hyvinvointialueiden vastuut koostuvat mm. velkikirjalainoista, luottolimiiteistä, kuntatodistuksista, leasing-sopimuksista sekä rahoitus sopimuksiin liittyvistä johdannaissopimuksista. Lisäksi hyvinvointialueiden rahoitusvastuisiin vaikuttaa nopeasti kohonnut korkotaso. Valtio ei ole antanut hyvinvointialueille siirtyneille laina- ja rahoitusvastuille valtiontakauksia. Viime kädessä valtion tulee kuitenkin turvata hyvinvointialueiden vastuulle kuuluvien peruspalveluiden saatavuus. Hyvinvointialueita ei voida asettaa konkurssiin, joten mahdollisissa maksuvaikeustilanteissa alueiden lainavastuiden hoitaminen turvataan hyvinvointialueissa määritellyllä arviointimenettelyllä. Valtioneuvosto päätti vuoden 2024 lainanottovaltuuksista kesäkuun 2023 alussa. Uutta lainanottovaltuutta myönnettiin ainoastaan yhdelle hyvinvointialueelle. Muut hyvinvointialueet voivat käynnistää vain vähän uusia investointihankkeita vuonna 2024, elleivät hae muutosta lainanottovaltuuteensa tai investointitarpeitaan muulla rahoituksella. Kahdeksan hyvinvointialuetta on hakenut muutosta lainanottovaltuuteensa. Hyvinvointialueiden pitkäaikaisten lainojen muutokseen vaikuttavat muun muassa sairaanhoitopiireistä siirtyneet vuoden 2023 lainanottovaltuudet, joista käytetään yhteensä 4,8 mrd. euroa vuoden 2023 aikana käynnissä oleviin tai käynnistettäviin investointeihin ja investointeja vastaaviin sopimuksiin.

VTV yhtyy selonteon päätelmään siitä, että hyvinvointialueiden ensimmäisen vuoden taloustietoihin liittyy hyvin paljon epävarmuutta. Käytettävissä ovat kahden vuosineljänneksen raportit ja alueiden tilinpäätösennusteet, mutta tämä tietopohja ei riitä aluekohtaiseen rahoituksen riittävyyden arviointiin. Tulevaan kustannuskehitykseen luo lisäksi epävarmuutta erityisesti se, että alueiden omat sopeuttamistoimet ovat vielä tarkentumattomia mittaluokan ja toimien ajoituksen suhteen. Näiden epävarmuuksien ja tietopohjan puutteiden vuoksi julkisen talouden suunnitelmassa arvioidaan hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä kokonaisuutena valtiovarainministeriön laatiman kokonaan painelaskelman perusteella. Arviota aluekohtaisesta rahoituksen riittävyydestä voidaan syventää tulevaisuuden julkisen talouden suunnitelmissa vasta, kun alueiden toiminnasta ja taloudesta on saatavilla enemmän vertailukelpoista ja luotettavaa tietoa.

VTV on juuri toteuttanut vuonna 2021 julkaistun tarkastuksen (9/2021) jälkiseurannan^x, jossa selvitettiin hyvinvointialueiden talous- ja toimintatiedon tuotantoprosessien sekä tiedon laadunvarmistuksen kehittämisen tämänhetkistä tilannetta. Jälkiseurannan perusteella hyvinvointialueiden taloustiedon tuotantoprosessin ohjausta on tehostettu ja talousraportointia yhtenäistetty valtiovarainministeriön johdolla. Taloustiedon tuotannon ja sen raportoinnin kehittämistä varten on perustettu useita työryhmiä ja väliaikaisia yhteistyörakenteita. Siten **hyvinvointialueiden talouden ohjauksesta ei vielä välity kokonaisvaltaista kuvaa.** Ohjausrakenteiden ja -käytäntöjen voidaan odottaa selkiytyvän, kun eduskunta päättää hyvinvointialueiden ohjauksen yhteensovittamisesta parhaillaan lausuntokierroksella olevan hallituksen esityksen pohjalta. **Hyvinvointialueiden taloustiedon kokonaisuuden hallinnan kehittäminen on tärkeää, jotta tietoja voidaan hyödyntää hyvinvointialueiden ohjauksessa mahdollisimman laajasti. Tätä varten eri kanavista koostettua tietoa tulee voida yhdistellä ja raportoitujen tietojen tulee olla luotettavia ja vertailukelpoisia keskenään.**

Jälkiseurannassa saatujen tietojen mukaan hyvinvointialueiden automaattisten tarkastusten pohjana on käytetty kuntien vastaavien raportointikokonaisuuksien automaattisia tarkastuksia. Hyvinvointialueiden taloustiedon tuotantovaiheeseen ei kuulu lähtökohtaisesti manuaalisia tarkastuksia, vaan automaattisten tarkastusten oletetaan estävän raportoidun aineiston hyväksymisen ennen virheiden korjaamista tai varoittavan selvitystä tarvitsevista havainnoista. Alkuvaiheessa Valtiokonttori on tehnyt toi-

mitetuille tiedoille myös manuaalisia tarkastuksia, mutta jatkossa tarkoitus on, että manuaaliset tarkastukset kuuluvat pääosin substanssiosaamisen omaaville sektoriviranomaisille. **VTV:n näkemyksen mukaan edellä kuvattu hajautettu hyvinvointialueiden taloustiedon tarkistusmalli on monimutkainen ja se voi hidastaa hyvinvointialueiden talouden tietopohjan luotettavuuden ja vertailukelpoisuuden kehittämistä.** Tarkastuksessaan (12/2022) VTV suositti, että valtiovarainministeriö varmistaa hyvinvointialueiden taloustietojen tilastoinnin toteutumisen.^{xi}

Jälkiseurannan perusteella ohjauksen tukena ei ole vielä kattavaa, ajantasaista ja luotettavaa tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja toiminnasta. Vertailukelpoisen tiedon tuottaminen vaatii vielä paljon kehitystyötä hyvinvointialueilla. VTV:n näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yksikkökustannuslaskentamallin kehittäminen on kuitenkin edellytys sille, että hyvinvointialueiden talous- ja toimintatietojen perusteella voidaan vertailla alueita keskenään ja saada kokonaiskäsitystä sosiaali- ja terveyspalvelujen taloudellisesta vaikuttavuudesta.

Hallitusohjelmassa linjataan, että sosiaali- ja terveyspalvelujen yksikkökustannukset on julkaistava asteittain vuodesta 2025 alkaen. Yksikkökustannusten muodostaminen edellyttää rekisteriaineistojen yhdistämistä taloustietoihin. Jälkiseurannassa saadun tiedon mukaan yksikkökustannuslaskentamallin on tällä hetkellä pilotointivaiheessa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella (THL). Haasteena on kuitenkin hankerahoituksen epävarmuus Kestävän kasvun ohjelmasta vuodesta 2024 eteenpäin. Koska hyvinvointialueilla voi olla tietojärjestelmissään jopa kymmeniä tuhansia erilaisia suoritteita, yksikkökustannusten laskenta on kyettävä toteuttamaan automatisoidusti tietojärjestelmien avulla tehtyjen suorite- ja kirjanpito kirjausten pohjalta. Vertailukelpoisten ja kattavien yksikkökustannusten tuottaminen ja julkaiseminen vaatii siten erilaisia toimenpiteitä, kuten palvelujen tuotteistamista, yhdenmukaisia laskentaperiaatteita ja kirjanpito vientejä, tietojärjestelmien päivittämistä ja kouluttamista. Näiden toimenpiteiden toteutus vie aikaa ja vaatii resursseja. Valtiovarainministeriön arvion mukaan yksikkökustannusten kehittämistä voidaan edistää vaiheittain vuodesta 2025 alkaen.

Jälkiseurannassa saadun tiedon mukaan THL on kehittänyt sosiaali- ja terveydenhuollon taloustietojen uutta sote-talous-, henkilöstö- ja toimintatietojen rekisteriä, ja sote-taloustietojen tiedonhallintaratkaisusta on olemassa ensimmäinen versio. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen julkisen talouden viimeisimmät tiedot ovat vuodelta 2022 ja ne on julkaistu myös hyvinvointialueittain. Lisäksi THL on viimeistellyt AURA-palveluluokitusryhmittelijän, joka mahdollistaa eri luokitusten yhdistelyn. Lisäksi kehitteillä on palveluluokitusten harmonisoinnin malli, jonka pohjalta palveluluokitusten yhtenäistämistä edistetään.

Sirpaleinen valtionavustuksiin perustuva hankerahoitus ei edistä pitkäjänteistä ICT-muutosten läpivientiä ja digitalisaation kehittämistä

Vuoden 2024 talousarvioesityksen ja valtioneuvoston selonteon mukaan sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta osoitetaan valtionavustuksia ja muita korvauksia hyvinvointialueille yhteensä n. 257 milj. euroa v. 2024. Avustukset pienenevät asteittain kehyskauden loppuun mennessä yhteensä n. 199 milj. euroon. Vuoden 2023 ensimmäisessä lisätalousarviossa hyvinvointialueiden muutos- ja valmistelukustannuksiin osoitettiin 350 milj. euroa, jota voidaan käyttää vuosien 2023–2025 aikana. Lisäksi soteuudistuksesta aiheutuviin välttämättömiin kertaluonteisiin ICT-muutoskustannuksiin osoitetaan 100 milj. euroa v. 2022 myönnetyn ja käytetyn valtuuden talousarviomenojen maksamiseen. Yksi avustuskokonaisuus on myös Suomen kestävän kasvun ohjelman pilariin 4 liittyvä rahoitus, josta valtionavustusta hyvinvointialueille osoitetaan ohjelmakaudella n. 290 milj. euroa (n. 38 milj. euroa v. 2024 ja 30 milj. euroa v. 2025). Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa investointiohjelmaan kohdennetaan yhteensä n. 120 milj. euroa vuosina 2024–2027.

Hyvinvointialueiden digitalisaation ja tiedonhallinnan kehittämisen kustannukset on arvioitu 2–3 miljardiksi euroksi seuraavan kymmenen vuoden aikana. Hyvinvointialueiden syksyllä 2022 esittämissä investointisuunnitelmissa ICT-investointien osuus oli yhteensä noin miljardi euroa eli noin 11 prosenttia kaikista hyvinvointialueiden ilmoittamista investointitarpeista. Asiakaslähtöiset ja luotettavat tietojärjestelmät sekä verkko- ja mobiilipalvelut tehostavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamista ja toimivuutta, minkä odotetaan hillitsevän sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvua.

VTV:n tuoreessa tarkastuksessa selvitettiin hyvinvointialueille kohdennettua sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-muutoksen ja digitalisaation rahoituskokonaisuutta vuosina 2021–2022.^{xii} Tarkastuksen perusteella hyvinvointialueet pystyivät tekemään välttämättömät muutokset ICT-järjestelmiinsä vuoden 2023 alkuun mennessä osajapulasta ja valtionavustusten myöntämisessä ilmenneistä viivästyimisistä huolimatta. Sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-muutokseen ja digitalisaation kehittämiseen jaettiin vuosien 2021–2022 aikana valtionavustuksia yhteensä lähes 700 miljoonaa euroa. Avustuksia jaettiin kolmelta eri talousarviomomentilta kaikkiaan seitsemän kertaa, ja valtionavustuskokonaisuutta rakennettiin vaiheittain päivittyvän tilannekuvan mukaisesti. Osa valtionavustuksista jaettiin laskennallisin määrätymisperustein ja osassa alueille kohdennettiin harkinnanvaraista rahoitusta. Tarkastuksen perusteella kriteerit, joilla hyvinvointialueiden valtionavustushakemuksia arvioitiin, eivät olleet täysin läpinäkyviä muun muassa siksi, että kriteerejä muutettiin kesken hakuprosessin. Lisäksi ICT-muutoksen valtionavustuksissa on ollut päällekkäisyyttä sekä ajoituksen että sisällön suhteen. Kestävän kasvun ohjelman avustuksia on myös jäänyt käyttämättä rahoituskohteiden tiukan rajauksen takia. **Tarkastuksen johtopäätösten mukaan eri valtionavustushakuihin perustuva hanketyyppinen rahoitus ei edistä pitkäjänteistä ICT-muutoksen läpiviemistä ja digitalisaation kehittämistä. Toimintaa tulisi ohjata yhdellä rahoituskanavalla ja yhden valtionapuviranomaisen toimesta, jotta hyvinvointialueet voisivat toteuttaa ICT-kehittämistyötään pitkäjänteisesti.**

Tarkastuksen perusteella hyvinvointialueet hyödynsivät inhouse-yhtiötään muutosvaiheen ICT-palvelujen hankinnassa. Joidenkin hyvinvointialueiden arvion mukaan inhouse-yhtiöt olivat käytännössä ainoa tapa saada järjestämisvastuu siirtymään turvallisesti lainsäädännön määrittämässä aikataulussa ja varmistaa riittävä osaaminen ICT-muutosten toteutuksessa. Tarkastuksessa arvioitiin, millaista lisäarvoa DigiFinland Oy:n tarjoamat digipalvelut ja Kanta-palvelut tuovat hyvinvointialueille. Tarkastushavaintojen perusteella hyvinvointialueet näkevät DigiFinlandin toiminnassa mahdollisuuksia silloin, kun yhtiön tarjoamat palvelut vastaavat asiakastarpeita ja ovat kustannustehokkaita verrattuna muihin tarjolla oleviin palveluihin. Kanta-palveluiden hyödyntämisen haasteena puolestaan on, että hyvinvointialueiden tulee ottaa Kanta-palvelut ensin käyttöön omissa asiakas- ja potilastietojärjestelmissään, ennen kuin tiedot ovat Kannan kautta loppukäyttäjän hyödynnettävissä. Siten loppukäyttäjän kokemus palveluista riippuu myös siitä, miten hyvinvointialueen asiakas- ja potilastietojärjestelmät on toteutettu. Lisäksi Kanta-palveluiden tarjoamien toiminnallisuuksien käyttöönottoja on paikallistasolla hidastanut sote-uudistuksen odottelu ja erityisesti epäselvyys siitä, kuka maksaa järjestelmien kehittämisen.

Lisätietoja

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Anna-Liisa Pasanen, anna-liisa.pasanen@vtv.fi; 040 733 2503

-
- ⁱ VTV: Vuoden TE-toimistouudistuksen vaikutukset -tarkastuksen (4/2020) jälkiseurantaraportti 27.4.2023: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2023/04/VTV-Jalkiseuranta-Vuoden-2013-TE-toimistouudistuksen-vaikutukset-4-2020.pdf>
- ⁱⁱ VTV: Kotoutumiskoulutus (15/2018) -tarkastuksen jälkiseurantaraportti 10.5.2022: [Jalkiseuranta: Kotoutumiskoulutus 15/2018 \(vtv.fi\)](https://www.vtv.fi/app/uploads/2022/05/VTV-Kotoutumiskoulutus-15-2018.pdf)
- ⁱⁱⁱ VTV: Julkisen yrityspalvelujärjestelmän toimivuus (5/2023): <https://www.vtv.fi/app/uploads/2023/04/VTV-Tarkastus-5-2023-Julksen-yrityspalvelujarjestelman-toimivuus.pdf>
- ^{iv} VTV: Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019 (7/2020) -tarkastuksen jälkiseurantaraportti 5.5.2023: [Jalkiseuranta: Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019 7/2020 \(vtv.fi\)](https://www.vtv.fi/app/uploads/2023/05/VTV-Tarkastus-7-2020-Tyovoimapalvelujen-tarjonta-ja-uudistukset-2015-2019.pdf)
- ^v VTV: Vaikeasti työllistävien työvoimapalvelut -tarkastus. Julkaistaan 28.11.2023: <https://www.vtv.fi/tulevat-julkaisut/>
- ^{vi} VTV: Työperusteinen maahanmuutto – Maahanmuuttotietojärjestelmän tehokkuus, asiakaslähtöisyys sekä ulkomaisen työvoiman rekrytointi sosiaali- ja terveysalalle (13/2022): <https://www.vtv.fi/app/uploads/2022/12/VTV-Tarkastus-13-2022-Tyoperusteinen-maahanmuutto.pdf>
- ^{vii} VTV: Yleinen asumistuki – Vuoden 2015 kokonaisuudistus, etuusmenojen kehitys ja tuensaajien työssäkäynti (4/2023): <https://www.vtv.fi/app/uploads/2023/04/VTV-Tarkastus-4-2023-Yleinen-asumistuki.pdf>
- ^{viii} VTV: Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano (14/2021): <https://www.vtv.fi/app/uploads/2021/11/VTV-Tarkastus-14-2021-Kannustinloukkujen-purkamisen-valmistelu-ja-toimeenpano.pdf>
- ^{ix} VTV: Tutkimustiedon hyödyntämisen hallinta liiketoiminnassa terveysalalla (3/2022): [https://www.vtv.fi/app/uploads/2022/05/VTV-tarkastus-3-2022-Tutkimustiedon-hyodyntämisen-hallinta-liiketoiminnassa-terveysalalla.pdf](https://www.vtv.fi/app/uploads/2022/05/VTV-tarkastus-3-2022-Tutkimustiedon-hyodyntamisen-hallinta-liiketoiminnassa-terveysalalla.pdf)
- ^x VTV: Kuntien taloustiedot ja kustannusvaikuttavuusmittaristo sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksessa -tarkastuksen (9/2021) jälkiseurantaraportti. Julkaistaan loka-marraskuussa 2023.
- ^{xi} VTV: Julkisen talouden tilastojen luotettavuus (12/2022): <https://www.vtv.fi/app/uploads/2022/11/VTV-Tarkastus-12-2022-Julksen-talouden-tilastojen-luotettavuus.pdf>
- ^{xii} VTV: Sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaation rahoitus ja ohjaus (9/2023): <https://www.vtv.fi/app/uploads/2023/06/VTV-Tarkastus-9-2023-Sosiaali-ja-terveydenhuollon-digitalisaation-rahoitus-ja-ohjaus.pdf>