Valtioneuvoston julkaisuja 2019:11

HALLITUKSEN VUOSIKERTOMUKSEN 2018 LIITE 1

Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

K 3/2019 vp

Valtioneuvoston julkaisuja 2019:11

Hallituksen vuosikertomuksen 2018 liite 1

Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2019

Valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF: 978-952-287-713-0
Kuvat ja taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		25.4.2019
Tekijät	Valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö		
Julkaisun nimi	Hallituksen vuosikertomuksen 2018 liite 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston julkaisuja 2019:11		
Diaari/hankenumero	VNK/1499/05/2018	**Teema**	
ISBN painettu	978-952-287-714-7	**ISSN painettu**	2490-0613
ISBN PDF	978-952-287-713-0	**ISSN PDF**	2490-0966
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-713-0		
Sivumäärä	166	**Kieli**	suomi
Asiasanat	vuosikertomus, tilinpäätös, valtioneuvosto		

Tiivistelmä

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettynä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:issä. Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Säädöstasolla kertomuksen sisältöä määrittävät erityisesti myös valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) vaatimukset.

Hallituksen vuosikertomus vuodelta 2018 muodostuu viidestä osasta, itse vuosikertomuksesta sekä neljästä liitteestä:

Liite 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset

Liite 2 Tilinpäätöslaskelmat

Liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta

Liite 4 Valtion yhtiöomistus, liikelaitokset ja talousarvion ulkopuoliset rahastot

Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia
Painopaikka ja vuosi	Grano Oy, 2019
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli		25.4.2019
Författare	Statsrådets kansli, finansministeriet		
Publikationens titel	Regeringens årsberättelse 2018 bilaga 1 Ministeriernas resultatöversikter Hallituksen vuosikertomuksen 2018 liite 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset		
Publikationsseriens namn och nummer	Statsrådets publikationer 2019:11		
Diarie-/projektnummer	VNK/1499/05/2018	**Tema**	
ISBN tryckt	978-952-287-714-7	**ISSN tryckt**	2490-0613
ISBN PDF	978-952-287-713-0	**ISSN PDF**	2490-0966
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-713-0		
Sidantal	166	**Språk**	finska
Nyckelord	årsberättelse, bokslut, statsrådet		

Referat

Statsrådet lämnar regeringens årsberättelse till riksdagen som den berättelse om regeringens verksamhet, skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut som det föreskrivs om i 46 § i grundlagen.

Närmare bestämmelser om regeringens årsberättelse finns i 9 a § i lagen om statsrådet (175/2003) och i 17 och 18 § i lagen om statsbudgeten (423/1988). Enligt 18 § i lagen om statsbudgeten ska de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultatet av statens verksamhet som tas in i regeringens årsberättelse ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och om statens intäkter och kostnader, statens ekonomiska ställning och resultat (rättvisande bild). På författningsnivå bestäms berättelsens innehåll dessutom särskilt av kraven i förordningen om statsbudgeten (1243/1992).

Regeringens årsberättelse för 2018 består av fem delar, själva årsberättelsen och fyra bilagor:

Bilaga 1 Ministeriernas resultatöversikter

Bilaga 2 Bokslutskalkyler

Bilaga 3 Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden

Bilaga 4 Statens bolagsinnehav och affärsverk samt statliga fonder utanför budgeten

Förläggare	Statrådets kansli
Tryckort och år	Grano Ab, 2019
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

Sisältö

Toimintaympäristön muutostekijät 9

1 Valtioneuvoston kanslia 14

1.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin 15

1.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä 16

1.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen 17

1.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys 19

1.4.1 Hallitusohjelman täytäntöönpano 19

1.4.2 Valtioneuvoston toiminnan ja rakenteen strateginen kehittäminen 21

1.4.3 Suomen EU-politiikan johtaminen 22

1.4.4 Valtion aktiivinen ja selkeä omistajapolitiikka 22

1.4.5 Valtion yhteinen toimintakulttuuri ja kehittämishankkeet 23

2 Ulkoministeriö 25

2.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin 26

2.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä 27

2.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen 28

2.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys 32

2.4.1 Ulko- ja turvallisuuspolitiikka 32

2.4.2 Taloudelliset ulkosuhteet 33

2.4.3 Kehityspolitiikka ja -yhteistyö 34

2.4.4 Konsulipalvelut 34

3 Oikeusministeriö 35

3.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin 36

3.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä 37

3.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen 38

3.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys 40

3.4.1 Tuomioistuimet 40

3.4.2 Julkinen oikeusapu ja yleinen edunvalvonta 41

3.4.3 Ulosottolaitos 42

3.4.4 Syyttäjälaitos 43
3.4.5 Rangaistusten täytäntöönpano 44
3.5 Saamelaiskäräjien kertomus vuodelta 2018 47

4 Sisäministeriö 53
4.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin 54
4.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä 55
4.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen 56
4.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys 57
4.4.1 Poliisitoimi 57
4.4.2 Rajavartiolaitos 58
4.4.3 Pelastustoimi ja hätäkeskustoiminta 59
4.4.4 Maahanmuuttohallinto 60

5 Puolustusministeriö 62
5.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin 63
5.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä 64
5.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen 65
5.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys 66
5.4.1 Suomen etujen mukainen puolustuspolitiikka 66
5.4.2 Ennaltaehkäisevä sotilaallinen puolustuskyky 67
5.4.3 Turvallinen yhteiskunta 71
5.4.4 Kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen 72

6 Valtiovarainministeriö 73
6.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin 74
6.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä 75
6.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen 76
6.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys 78
6.4.1 Talouspolitiikka 78
6.4.2 Verotus 79
6.4.3 EMU 80
6.4.4 Kotimaisten rahoitusmarkkinoiden kehittäminen 80
6.4.5 Hallintopolitiikka 81
6.4.6 Valtio työnantajana 82
6.4.7 Kunta- ja maakunta-asiat 82
6.4.8 Julkisen hallinnon ICT 83

7 Opetus- ja kulttuuriministeriö 86
7.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin 87
7.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä 88
7.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen 89
7.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys 94
7.4.1 Yleissivistävä koulutus, varhaiskasvatus ja vapaa sivistystyö 94
7.4.2 Ammatillinen koulutus 95
7.4.3 Korkeakoulutus ja tiede 96
7.4.4 Lukiouudistus 99
7.4.5 Opintotuki 99
7.4.6 Kulttuuripolitiikka 100
7.4.7 Liikuntapolitiikka 101
7.4.8 Nuorisotyö- ja politiikka 102

8 Maa- ja metsätalousministeriö 103
8.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin 104
8.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä 105
8.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen 106
8.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys 109
8.4.1 Alkutuotanto 109
8.4.2 Ruokajärjestelmä 110
8.4.3 Luonnonvaratalous 111

9 Liikenne- ja viestintäministeriö 114
9.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin 115
9.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä 116
9.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen 117
9.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys 118
9.4.1 Liikenne ja viestintä palveluna 118
9.4.2 Digitaalinen tieto hyvinvoinnin ja kasvun lähteenä 120
9.4.3 Infrastruktuuri kasvun alustana 123

10 Työ- ja elinkeinoministeriö 125
10.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin 126
10.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä 127
10.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen 128

10.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys 131
10.4.1 Elinkeino- ja innovaatiopolitiikka 131
10.4.2 Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikka 132
10.4.3 Yritysten toimintaympäristö, markkinoiden sääntely ja työelämä 134
10.4.4 Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka 135
10.4.5 Energiapolitiikka 136
10.4.6 Kotouttaminen 138

11 Sosiaali- ja terveysministeriö 139
11.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin 140
11.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä 141
11.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen 142
11.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys 145
11.4.1 Hyvinvointi ja terveys 145
11.4.2 Lapsiperheet 146
11.4.3 Ikääntyneiden palvelut 146
11.4.4 Sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannukset ja rahoitus 147
11.4.5 Sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuus 147
11.4.6 Kuntoutus ja osatyökykyiset 148
11.4.7 Järjestö- ja vapaaehtoistoiminta 148
11.4.8 Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 149
11.4.9 Hallitusohjelman kärkihankkeet ja uudistukset 149
11.4.10 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus 150

12 Ympäristöministeriö 151
12.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin 152
12.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä 153
12.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen 154
12.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys 158
12.4.1 Vähähiilinen ja energiatehokas Suomi 158
12.4.2 Hyvä ympäristön tila 162
12.4.3 Monimuotoinen luonto ja toimivat ekosysteemipalvelut 163
12.4.4 Hyvinvointia ja kilpailua tukevat asumismuodot 165

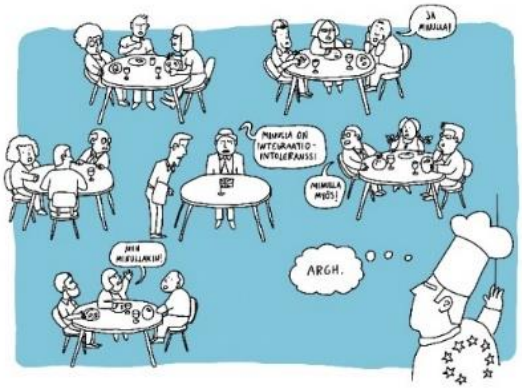
Toimintaympäristön muutostekijät

Suomen poliittista, taloudellista, sosiaalista, teknologista ja ekologista tilaa ja tulevaisuutta kuvataan 15 muutostekijän avulla. Muutostekijät on tuotettu valtioneuvoston ennakointityössä kaikkien ministeriöiden yhteistyönä ja niiden taustalla on ministeriöissä tehty strategiatyö. Muutostekijät on julkaistu lokakuussa 2017 valtioneuvoston verkkosivuilla.

Toimintaympäristön poliittiset muutostekijät

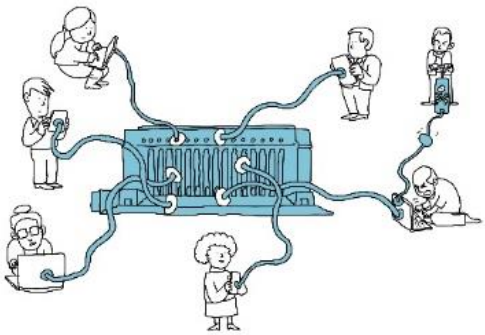
Kansainvälinen järjestys murroksessa

Kansainvälisen järjestyksen murros tarkoittaa muutoksia globaalissa voimatasapainossa. Samanaikaisesti valtioiden perinteistä kansainvälistä asemaa kyseenalaistavat erilaiset monentasoiset verkostot, toimijat ja uudet toimintatavat. Kansainvälinen sopimuspohjainen järjestelmä nitisee liitoksissaan muutoksen paineen alla.



EU:n ja kansallisvaltion kehitys

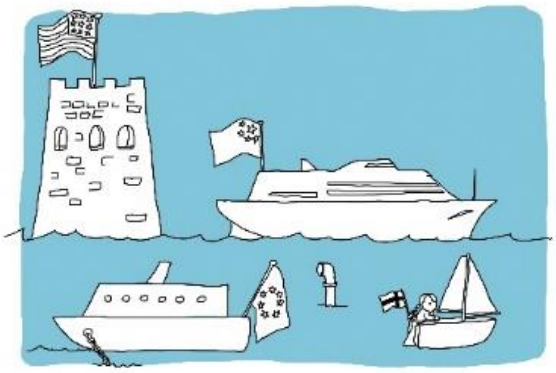
EU:n kehitys vaikuttaa Suomeen kuten muihinkin EU-maihin merkittävästi. Maltillinen tulevaisuuskuva vuodelle 2030 on, että EU jatkaa suunnilleen entiseen tapaan ja keskittyy uudistusohjelmien toteuttamiseen ja kehittämiseen. Ensisijaisia tavoitteita päivitetään säännöllisesti, ongelmiin puututaan sitä mukaa kun niitä ilmenee ja uutta lainsäädäntöä annetaan tarpeen mukaan.



Demokratian muutos ja osallistumisen tapojen moninaistuminen

Parhaimmillaan demokraattinen päätöksenteko perustuu kansalaisten laajaan ja yhdenvertaiseen osallistumiseen sekä hallinnon avoimuuteen ja vuorovaikutukseen kansalaisyhteiskunnan kanssa. Mikäli kansalaiset eivät koe perinteisen demokratian keinojen olevan riittäviä, yhteiskunnallinen turhautuminen voi lisääntyä.

Toimintaympäristön taloudelliset muutostekijät



Globaalin talouden murros

Teknologiakehitys muuttaa globaaleja arvo- ja ansaintaketjuja vähentäen maailmantalouden kauppavirtoja ja hidastaen globalisaatiokehitystä. Kuitenkin Yhdysvaltain ja Kiinan kilpailullinen keskinäisriippuvuus on edelleen globaalia talouskehitystä eniten määrittävä tekijä myös 2030-luvulla. Suomen kannalta erittäin merkittävää on EU:n ja öljyriippuvaisen Venäjän tulevaisuuden kehitys.

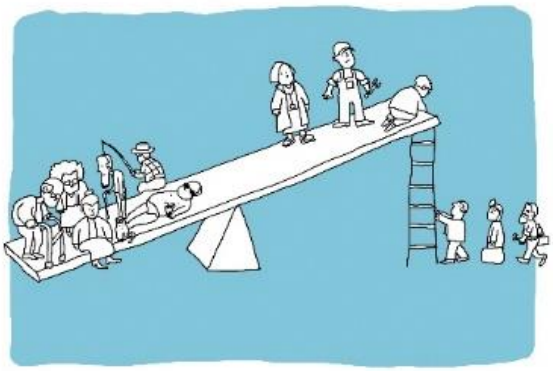
Suomen talouden kehitys

Maailmanpolitiikka ja -talous määrittävät Suomen talouden kehityksen suunnan, Suomella edelleen edessä rakenteelliset ongelmat. Pienenä avotaloutena Suomen talouskasvu riippuu merkittävästi maailmantalouden ja -kaupan kehittymisestä. Digitalisaatio, robotiikka, tekoäly ja muu teknologiakehitys edelleen muuttavat globaaleja arvo- ja ansaintaketjuja ja Suomen tulisi saada oma osansa tästä kehityksestä.

Työn murros

Työn murros tarkoittaa syvää ja sukupolvien yli jatkuvaa teknologista, taloudellista, yhteiskunnallista ja inhimillistä muutosta. Aivan murroksen ytimessä ovat automaatio, robotit ja tekoäly, luova tuho sekä jakamis- ja alustatalouden kehitys, jotka muuttavat työvoiman rakennetta, työn sisältöä ja työnantaja-työntekijä-suhdetta. Kyse ei ole kuitenkaan nopeasta siirtymisestä yhdestä tavasta tehdä töitä johonkin toiseen vaan pitkään jatkuvasta muutoksesta kohti entistä moninaisempaa ja monipuolisempaa työn maailmaa.

Toimintaympäristön sosiaaliset muutostekijät

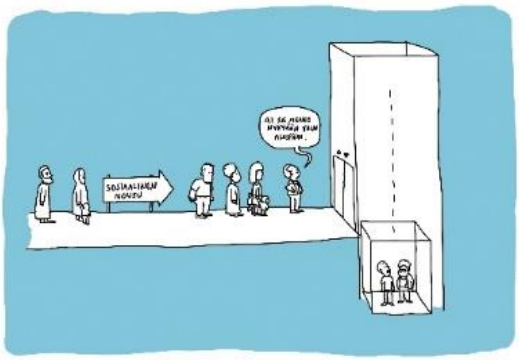


Väestörakenne ja kaupungistumiskehitys

Väestörakenteen kehitys ja kaupungistuminen määrittävät Suomen elinvoimaisuutta ja tulevaisuutta. 2030-luvulla Suomen väestönkasvu on pitkälti nettomaahanmuuton varassa. Kaupungistuminen ja väestön keskittyminen suurimpiin keskuksiin edellyttävät vastuullisessa kaupunkikehittämisessä ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestäviä ratkaisuja ja niihin tukeutuvan elinkeinotoiminnan vahvistamista sekä asuntorakentamista.

Arvojen ja asenteiden muutos

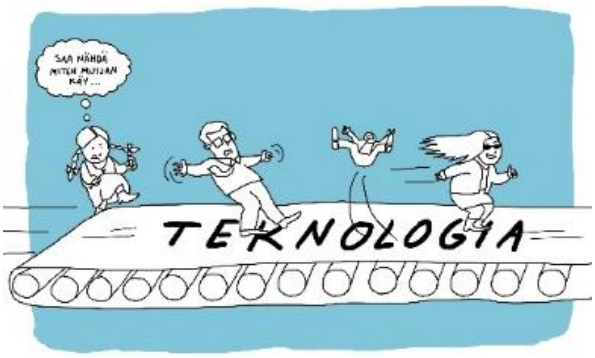
Arvojen ja asenteiden muutos heijastelee yhteiskunnan muutoksia – ja toisaalta saa aikaan muutoksia siinä. Suomi ja suuri osa Euroopasta asemoituu arvoiltaan maallistuneeseen ja liberalisoituneeseen maailmaan, mutta myös muita erisuuntaisia näkemyksiä esiintyy. Arvot ja asenteet ovat ratkaisevan tärkeässä asemassa ratkaistaessa yhteiskunnan suuria tulevaisuuden kysymyksiä kuten kestävää kehitystä, työn tai osaamisen kysymyksiä.



Eriarvoistuminen

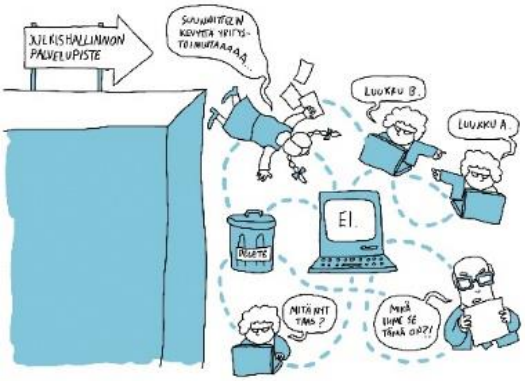
Hyvinvointiyhteiskunta pitää huolta heikoimmistaan ja suomalaisten hyvinvointi sekä terveyden taso ovat jatkuvasti kohentuneet. Suurin osa ihmisistä voi edelleen hyvin, mutta eriarvoisuus on lisääntynyt ja erot ovat kansainvälisesti verrattuna suuria. Eroja on esimerkiksi sosioekonomisten ryhmien, sukupuolten, valtaväestön ja vähemmistöjen sekä maantieteellisten alueiden välillä.

Toimintaympäristön teknologiset muutostekijät



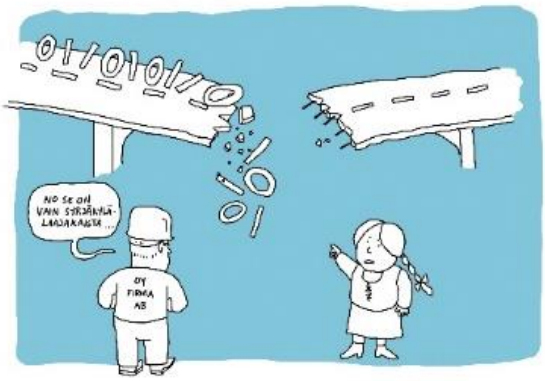
Teknologinen murros

Tiedon lähes rajaton hyödyntäminen, automaatio, robotiikka ja tekoäly mullistavat maailmaa samalla tavalla kuin teollinen vallankumous, mutta huomattavasti lyhyemmässä ajassa ja teknologisen murroksen vaikutukset yhteiskuntaan ovat moninkertaiset. Vaikutukset kohdistuvat suhteellisesti ajateltuna hyvinkin lyhyessä ajassa kaikille aloille. Myös ekologisen kestävyyden saavuttamisessa teknologia on avainasemassa. Murros on todellinen, mutta muutoksen vauhti on epävarmaa ja vaihtelee aloittain ja organisaatioittain.



Digitaalinen kyvykkyys julkisessa hallinnossa

Digitaalisessa toimintakulttuurissa asiat hoituvat yhä useammin sähköisesti ja taustalla. 2030-luvulla muutos on sekä mahdollistanut että edellyttänyt asiakaslähtöisten ja poikkihallinnollisten prosessien uudistamista julkisessa hallinnossa. Monin osin julkisen hallinnon työskentely perustuu verkostoihin, avoimuuteen ja ketteryyteen.



Kriittisen infrastruktuurin toimintavarmuus

Kriittisen infrastruktuurin toimintavarmuus kohtaa suurempia paineita digitalouden ja hyperkytkeytyneen toimintaympäristön kehityksen myötä. Myös rakennettua infrastruktuuria kohtaan syntyy paineita ilmastonmuutoksesta ja korjausvelasta johtuen. Teollinen internet ja robotisaatio ovat yhä merkittävämpi osa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ja kriittistä infrastruktuuria. Infrastruktuurit perustuvat älykkäisiin sähköverkkoihin ja itseohjautuviin järjestelmiin.

Toimintaympäristön ekologiset muutostekijät

Ilmastonmuutos

Ilmastonmuutoksen myötä esimerkiksi muutokset sateissa aiheuttavat toisaalla lisääntyvää kuivuutta ja toisaalla lisääntyviä tulvia. Ilmastonmuutos uhkaa erityisesti pohjoisen alueiden luontoa, muuttaa elinympäristöä sekä siirtää lajien levinneisyysalueita Euroopassa kohti pohjoista. Suomeen tulee uusia vieraslajeja, vedenkiertoon liittyvissä prosesseissa tapahtuu muutoksia sekä metsä- ja maatalouden toimintaedellytykset muuttuvat. Ilmastonmuutoksen hillinnän rinnalla sopeutuminen sää- ja ilmastomuutoksiin on välttämätöntä.

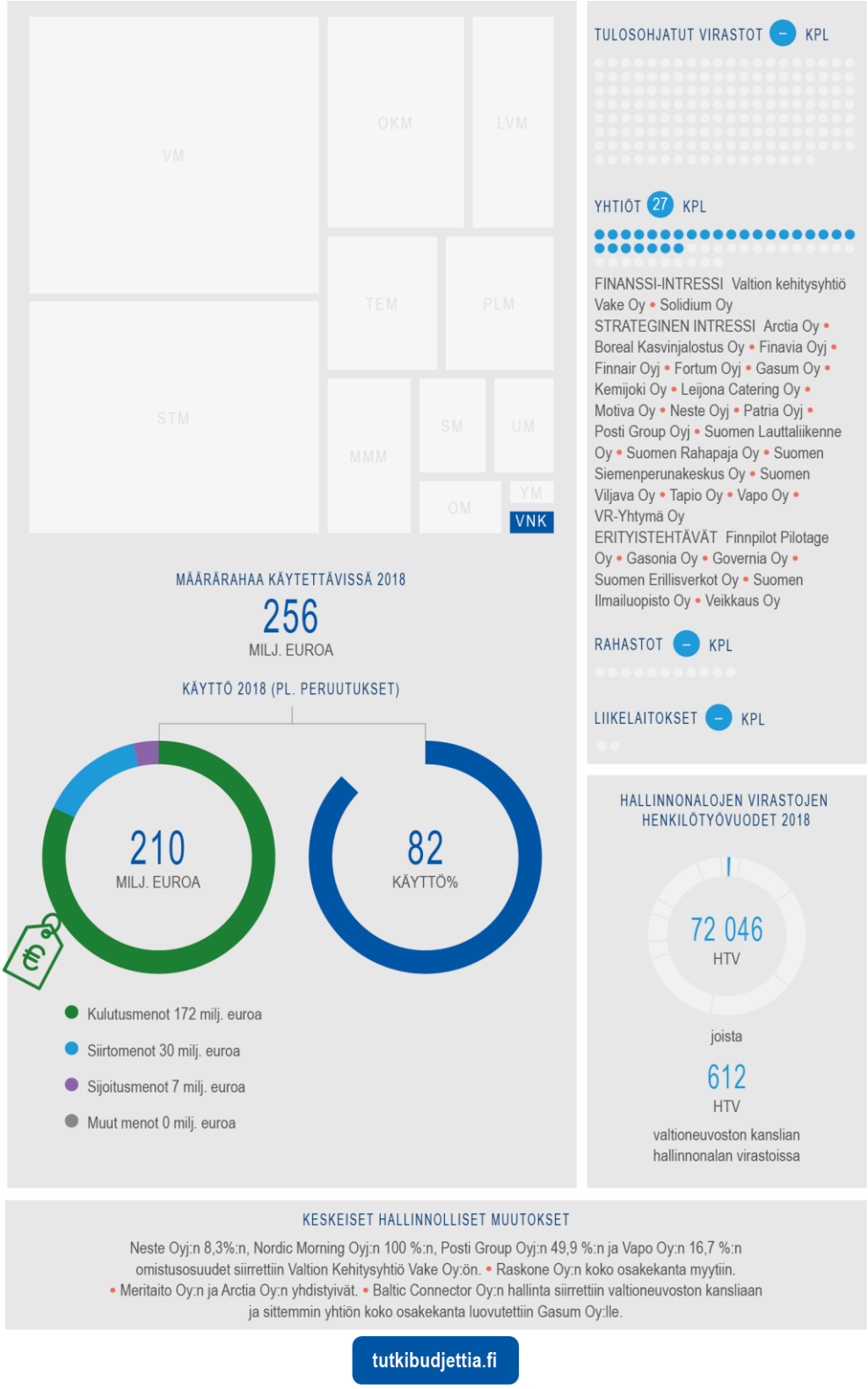
Ympäristön ja luonnon tila

Päästöt ilmaan ja vesiin ovat vähentyneet, joskin Itämeren ja sisä- ja pohjavesien tilanne ei ole kaikilta osin vieläkään hyvä. Suomen luonnon monimuotoisuuden katoa ei ole saatu pysäytettyä. Vaarallisten kemikaalien käyttö on yhä mittavaa ja vaarallisten aineiden sekä pienhiukkasten päästöt ovat ympäristön ja terveyden kannalta liian suuret. Rakennetun ympäristön tila on Suomessa valtaosin tyydyttävä, joskin kasvava korjausvelka on edelleen ongelma.

Luonnonvarojen käytön kestävyys

Luonnonvarojen käytön kestävyys ei ole enää itsestäänselvyys; kulutamme globaalisti 1,6-kertaisesti maapallon luonnonvarat. Kysynnän kasvu ja tarjonnan väheneminen voimistavat maailmanlaajuista kilpailua luonnonvaroista. Uusiutumattomien luonnonvarojen ehtyminen ohjaa kohti resurssitehokkaampaa materiaalin hyödyntämistä.

1 Valtioneuvoston kanslia



KESKEISET HALLINNOLLISET MUUTOKSET

Neste Oyj:n 8,3%:n, Nordic Morning Oyj:n 100 %:n, Posti Group Oyj:n 49,9 %:n ja Vapo Oy:n 16,7 %:n omistusosuudet siirrettiin Valtion Kehitysyhtiö Vake Oy:ön. • Raskone Oy:n koko osakekanta myytiin. • Meritaito Oy:n ja Arctia Oy:n yhdistyivät. • Baltic Connector Oy:n hallinta siirrettiin valtioneuvoston kansliaan ja sittemmin yhtiön koko osakekanta luovutettiin Gasum Oy:lle.

tutkibudjettia.fi

1.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin

Taulukko 1. Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset ministeriön toimialalle

Arvojen ja asenteiden muutos

Arvojen ja asenteiden muuttuminen vaikuttaa demokraattisen hallintojärjestelmän toiminnan edellytyksiin. Yleinen suhtautuminen poliittiseen järjestelmään ja yhteiskunnalliseen päätöksentekoon on murroksessa. Muutoksella on vaikutusta poliittisiin ratkaisuihin ja hallitusohjelman sisältöön. Kestävän kehityksen tulevaisuuden päämäärät ovat riippuvaisia arvojen kehityssuunnasta.

EU:n ja kansallisvaltioiden kehitys

Suomen kehitys kytkeytyy tiiviisti kansainvälisen talouden ja kauppapolitiikan kehitykseen. EU on Suomelle merkittävä arvo- ja turvallisuusyhteisö. Suomi vastaa yhdessä muun EU:n kanssa valtioiden rajat ylittäviin haasteisiin. EU-linjauksiin ja EU:n kehitykseen vaikutetaan tehokkaasti. EU:n yhtenäisyyden varmistaminen on Suomelle keskeinen tavoite.

Suomen talouden kehitys

Talouskasvu heijastuu työllisyyteen, liiketoimintaan sekä sitä kautta verokertymiin. Talouden kehitys määrittelee julkisen talouden resurssit ja asettaa tätä kautta puitteet hallituksen toiminnalle. Valtion omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaisesti omistajapolitiikalla tähdätään myös taloudellisen toiminnan kasvun rahoittamiseen.

Digitaalinen kyvykkyys julkisessa hallinnossa

Valtioneuvoston kanslialla on edelläkävijärooli uuden teknologian käyttöönotossa ja uusien toimintatapojen omaksumisessa julkisessa hallinnossa. Muuttuva toimintaympäristö edellyttää jatkuvaa ennakointia ja joustavia, nopeasti luotavissa olevia toimintatapoja. Tietoturva, tietojärjestelmien käytettävyys ja toimintavarmuus ovat kriittisiä tekijöitä.

1.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä

Taulukko 2. Toimintaympäristön ja toimialan riskit sekä niihin varautuminen

1	**Valtioneuvoston toimintaa ei saada sovitettua yhteen ja yhteisen toimintakulttuurin tuomia synergiaetuja ei synny.**
	Valtioneuvostotasoinen hallitusohjelmaan pohjautuva toiminnan ohjaus toteutetaan tehokkaasti. Valtioneuvoston yhtenäisen toimintakulttuurin tukemiseksi ja yhteisten resurssien käytön tehostamiseksi valtioneuvoston kanslian ohjauksessa kehitetään toiminnan suunnittelua ja yhteistyötapoja sekä otetaan käyttöön yhteisiä työkaluja.
2	**Valtion yhtiöomistusten taloudellinen tulos heikkenee.**
	Omistajastrategisessa työssä ja analyysitoiminnossa ennakoidaan taloudellinen kehitys ja sen vaikutukset valtion yhtiötuloon. Hyvän hallintotavan mukaista toimintaa vahvistetaan koko valtioneuvoston tasolla ja kehitetään omistajaohjauksen käytäntöjä. Tuetaan omistajan keinoin yhtiöiden kykyä toimia tehokkaasti ja kehittyä myös hitaan talouskasvun ympäristössä.
3	**EU:n heikentyminen ja kaupallisen protektionismin voimistuminen.**
	Vaikutetaan Suomen kannalta keskeisiin asioihin ja edistetään unionin yhtenäisyyttä edistäviä ratkaisuja. Samalla varaudutaan yhtenäisyyttä vähentävään kehitykseen ja sen edellyttämiin toimiin.
4	**Politiikan tueksi tuotetun tiedon kohteet ja laatu eivät tue päätöksentekoa.**
	Hallituksen työn tukemiseksi tuotetaan ajantasaista, luotettavaa, poikkihallinnollisesti hyödynnettävää ja laadukasta tietoa. Riittävä osaaminen ja resurssit valmisteluun varmistetaan. Edistetään virkamiesjohdon ja poliittisen johdon vuoropuhelua valmistelun suunnitteluvaiheessa.

Taulukko 3. Riskien merkityksen arviointi

Vaikutus				
Kriittinen				
Merkittävä		4	1,2	3
Kohtalainen				
Vähäinen				
	Epätodennäköinen	Mahdollinen	Todennäköinen	Lähes varma
		Todennäköisyys		

1.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

Taulukko 4. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arviointi perusteluineen (arvosanat: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, aloittamatta/heikko)

Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja valtioneuvoston ylin hallitus- ja hallintovalta perustuu oikea-aikaiseen, laaja-alaiseen ja perusteltuun tietoon.	
Hyvä	Hallitus suoritti kertomusvuonna itsearvioinnin hallituskauden tavoitteiden toteutumista, jonka tukena käytettiin hallitusohjelman seurannan vaikuttavuusindikaattoreita. Valtioneuvosto antoi valtiopäivillä 2018 eduskunnalle 215 hallituksen esitystä. Lainsäädännön arviointineuvosto antoi 24 lausuntoa valmisteilla olleista hallituksen esityksistä. Lausunnot ovat vaikuttaneet annettujen hallitusten esitysten sisältöön. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnassa tuettiin hallituksen painopistealueiden tietotarpeita ja hallituksen ekosysteemifoorumi jatkoi digitalisaatiokehityksen vauhdittamista.
Suomen tavoitteita Euroopan unionissa edistetään ennakoivasti ja aktiivisesti.	
Hyvä	Valtioneuvosto toteutti EU-vaikuttamisstrategiaa 2018. Keskiössä oli kasvun ja kilpailukyvyn, unionin ulkoisen toiminnan ja turvallisuuden sekä yhteisten arvojen edistäminen ja muuttoliikkeeseen vastaaminen. Valtioneuvosto edisti Suomen tavoitteita keskeisissä horisontaalisissa kokonaisuuksissa, kuten Ison-Britannian eroprosessissa ja neuvotteluissa tulevasta monivuotisesta rahoituskehyksestä. Suomen ja EU:n tavoitteet saavutettiin erosopimuksesta Ison-Britannian hallituksen kanssa saavutetussa yhteisymmärryksessä ja poliittisessa julistuksessa tulevan suhteen puitteista. Seuraavasta rahoituskehyksestä (2021–2027) pyritään saavuttamaan sopu syksyllä 2019.
Valtion yhtiömuotoisen varallisuuden hoitamisessa tavoitellaan aktiivisesti omistaja-arvon kasvua sekä arvonnousun käyttämistä yhteiskunnan kannalta tärkeän yritystoiminnan synnyttämiseen.	
Hyvä	Valtion kaikkien pörssiomistusten arvonkehitys oli markkinakehitykseen verrattuna hyvää kertomusvuonna. Kaikkien omistusten tuotto oli 9,3 (28,7) prosenttia. Valtion suorassa omistuksessa olevien yhtiöiden tuotto oli erittäin hyvä, 21,8 (39,8) prosenttia. Solidium Oy:n tuottokehitys kääntyi laskuun vuoden toisella puoliskolla ja koko vuoden tuotto jäi -13,1 (12,9) prosenttiin. Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n omistukseen siirrettiin Neste Oyj:n, Posti Group Oyj:n, Vapo Oy:n ja Nordic Morning Group Oyj:n osakkeita. Yhtiön tehtävänä on edistää hankkeita, joilla on merkittävä myönteinen vaikutus Suomen elinkeinoelämälle.
Valtioneuvosto toimii yhtenäisesti, avoimesti, taloudellisesti ja laadukkaasti.	
Hyvä	Valtioneuvoston yhtenäistä toimintakulttuuria edistettiin tarjoamalla uusia toimintatapoja ja -malleja valtioneuvostotason yhteisiin prosesseihin muun muassa henkilöstöpolitiikassa ja turvallisuusjohtamisessa. Yhteisten työvälineiden (asianhallinta, intranet ja työryhmätilat) käyttöönotot vahvistavat tiedon avoimuutta ja verkostomaista työskentelyä. Yhteisten palvelujen kehittämisen painopiste on palvelujen laadun, saavutettavuuden ja sähköisen tarjonnan edistäminen. Valtioneuvoston toimitilojen kehittämistä ja käyttöasteen tehostamista on jatkettu peruskorjaamalla vanhoja toimitiloja uusiksi monitilaratkaisuiksi ja luopumalla osasta kiinteistöjä.

Kestävä kehitys

Kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman toimeenpanossa valtioneuvoston kanslian rooli on koordinoida valtionhallinnon kestävän kehityksen työtä ja tukea kestävän kehityksen toimikunnan työtä. Kanslian vastuulla on Agenda 2030:n toteuttamisesta annetun selonteon (VNS 1/2017 – EK 27/2017 vp) sisältämien kolmen politiikkaperiaatteen toteuttaminen.

Pitkäjänteisyys ja muutosvoimaisuus -politiikkaperiaatteen saavuttamiseksi on tunnettava kestävän kehityksen kokonaiskuva. Vuoden aikana vakiinnutettiin kansallinen osallistava kestävän kehityksen seurantajärjestelmä, jonka osaksi perustettiin kestävän kehityksen kansalaisraati. Lisäksi toteutettiin globaali-indikaattoreiden seurantajärjestelmän organisointi Tilastokeskukseen.

Johdonmukaisuus ja globaali kumppanuus -politiikkaperiaatteen toteuttamiseksi vahvistettiin kestävää kehitystä tukevaa politiikkajohdonmukaisuutta liittämällä kestävä kehitys osaksi hallinnon toiminnan suunnittelu- ja raportointiprosesseja. Hallituksen vuosikertomuksen sisältämään kestävän kehityksen raportointiin ja valtion talousarvion kestävän kehityksen budjetointiin luotiin uudenlaisia käytäntöjä. Vuosikertomuksen ja talousarvion välistä kytkentää vahvistettiin. Suomen kestävän kehityksen politiikasta toteutettiin kokonaisvaltainen arviointi politiikkajohdonmukaisuus huomioiden ja sen arviointiraportti julkaistiin maaliskuussa 2019.

EU:ssa Suomi kannusti komissiota kokonaisvaltaisen suunnitelman laatimiseen Agenda 2030:n toteuttamisesta ja otti aktiivisen roolin komission uudessa Agenda 2030 -työryhmässä. Pohjoismaisessa kestävän kehityksen työssä pureuduttiin erityisesti kestävään kuluttamiseen ja tuotantoon sekä nuorten osallistumisen aktivointiin mukaan Sukupolvi 2030 -ohjelmaan ja kestävän kehityksen työhön. Suomi edisti Agenda 2030:n toimeenpanoa Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskaudellaan ja muussa kansainvälisessä yhteistyössä osaamista ja käytäntöjä jakamalla.

Omistajuus ja osallisuus -politiikkaperiaatteen edistämiseksi laajennettiin kestävän kehityksen toimenpidesitoumustyökalun käyttöä uusille toimialoille ja palvelemaan aiempaa paremmin myös kansalaisia. Loppuvuodesta avatun Kansalaisten kestävät elämäntavat -palvelun avulla kansalaiset voivat testata oman elämäntapansa hiilijalanjäljen ja sitoutua sen puolittamiseen. Kestävän kehityksen seurantajärjestelmään kuuluva Kestävän kehityksen tila ja tulevaisuus -tapahtuma toukokuussa 2018 kokosi yhteen laajasti sekä yhteiskunnan toimijat että kestävän kehityksen seurantatiedon ja loi yhteistä ymmärrystä Suomen kestävän kehityksen toivotuista suunnista.

Toimialalla toteutetut valtion toiminnan ja rahoituksen arvioinnit

- Valtion tutkimuslaitosten ja -rahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA-uudistuksen) arviointi

1.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys

1.4.1 Hallitusohjelman täytäntöönpano

Hallituksen strategiaistunnoissa käsiteltiin hallituksen keskeisiä hankkeita ja arvioitiin hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista. Kertomusvuoden viimeisessä istunnossa hallitus arvioi poliittisesti hallituskauden tavoitteiden toteutumista. Arvioiden tukena käytettiin hankkeiden edistymistä seuraavia vaikuttavuusindikaattoreita.

Pääministeri Sipilän hallituksen tarkistettu toimintasuunnitelma 2018–2019 julkistettiin toukokuussa 2018. Se sisälsi koosteen kärkihankkeiden ja reformien keskeisimmistä saavutuksista ja loppuhallituskauden toimista sekä kevään 2017 puolivälitarkastelussa päätetyistä uusista avauksista.

Hallituksen päätösviestinnän konsepti uudistettiin kokonaan. Valtioneuvoston istuntojen päätöksistä alettiin uutisoida torstaisin ilmestyvässä Valtioneuvoston päätökset -uutiskirjeessä ja twitterissä valtioneuvoston verkkosivujen ja mediapalvelun lisäksi. Valmiuksia informaatiovaikuttamiseen parannettiin muun muassa kouluttamalla organisaatioita ja mediaa sekä harjoittelemalla ja säännöllisellä yhteydenpidolla. Lisäksi käynnistettiin oikeusministeriön, valtioneuvoston kanslian ja turvallisuuskomitean yhteishanke vaalivaikuttamisesta. Hankkeessa koulutetaan vaaliviranomaisia, puolueita ja mediaa vaalihäirintään varautumisessa ja siihen vastaamisessa. Osana mahdolliseen vaalihäirintään varautumista ennen vaaleja toteutetaan yleisölle suunnattu televisiossa, radiossa, sanomalehdissä ja sosiaalisessa mediassa näkyvä viestintäkampanja, jonka tarkoituksena on kannustaa äänestämään ja muistuttaa mediakriittisyydestä.

Valtioneuvoston kanslia on vastannut hallituksen kokeilutoiminnan kärkihankkeen edistämisestä. Kertomusvuonna rahoitettiin pienkokeiluja hallituksen asettamilla painopisteillä tekoälystä ja kiertotaloudesta. Kokeilutoiminnan edellytyksiä vahvistettiin myös julkaisemalla kokeilulainsäätäjän opas ja lisäämällä tutkimusperusteisia kokeiluasetelmia ministeriöissä ja virastoissa.

Valtioneuvosto hyväksyi 3.5.2018 periaatepäätöksen Terveet tilat 2028 -toimenpideohjelmasta. Ohjelman tavoitteena on julkisiin tiloihin liittyvän terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen.

Perusturvan ja toimeliaisuuden kokonaisuudistus TOIMI eteni suunnitellusti. Hankkeen tehtävä on ollut tukea puolueita ja poliittisia toimijoita perusturvan uudistamista koskevien näkemysten muodostamisessa. Hanke on kiteyttänyt päätöksenteon perusvalintoja ja linjauksia, käynnistänyt julkista keskustelua, tuottanut tietoperustaa ja osallistanut laajasti verkostoja työhön. Hankkeen linjaukset ja tausta-aineisto julkistettiin helmikuussa 2019. Hankkeen toimintamallin kuvaus laaditaan keväällä 2019.

Kertomusvuonna valmisteltiin periaatepäätös Suomen meripolitiikan linjauksista. Linjauksissa määritellään Suomen valtamerille ulottuvan meripolitiikan painopisteet ja toimet asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Hallituksen toimintamallikokeilu ekosysteemifoorumi vauhditti digitalisaatiokehitystä hallituksen painopisteiden mukaisissa ekosysteemeissä, kuten liikenne palveluna ja sote-tiedon hyödyntäminen. Toimintamallilla haettiin syötteitä tietopolitiikan ja meripolitiikan muotoiluun sekä EU-vaikuttamiseen komission tulevalla viisivuotiskaudella.

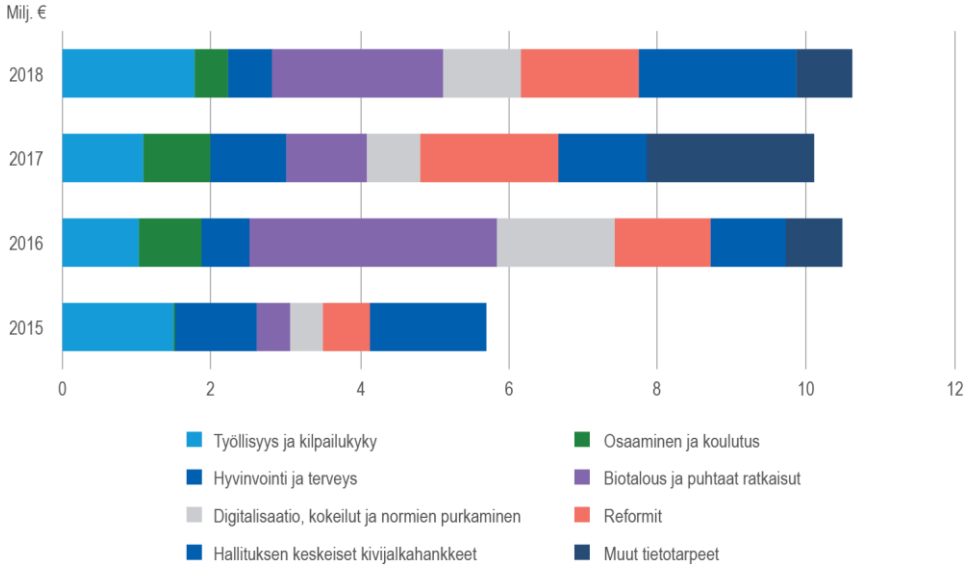
Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti valmistui kertomusvuonna. Raportti sisälsi suositukset toimiksi useille eri elämänalueille eriarvoisuuden torjumiseksi ja vähentämiseksi. Hallitus on

huomioinut suosituksia muun muassa aloittamalla kansallisen lapsistrategian valmistelun, käynnistämällä mielenterveysstrategiatyön ja asettamalla selvityshenkilön työelämän ja omaishoidon paremman yhteensovittamisen keinojen tunnistamiseksi.

Valtioneuvoston kanslia ja oikeusministeriö kartoittivat kertomusvuonna yhteistyössä Suomen Saamelaiskäräjien kanssa totuus- ja sovintoprosessin (komissio) toimeenpanotapoja. Osana valmistelua järjestettiin laaja kuulemiskiertue Saamenmaalla ja Suomen suurimmissa kaupungeissa ja kuulemisista julkaistiin raportti.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan määrärahoin tuotetaan tietoa valtioneuvoston päätöksenteon tueksi. Valtioneuvoston hyväksymässä selvitys- ja tutkimussuunnitelmassa määritellään vuosittain tutkimuksen teemat ja painopistealueet.

Kuvio 1. Selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeiden määrärahat painopisteittäin vuosina 2015–2018



Vuoden 2018 suunnitelmaa toimenpantiin viidellä avoimella haulla. Selvitys- ja tutkimustoiminnan uusia hankkeita käynnistyi 65 ja käynnissä olleita hankkeita valmistui 80. Hankkeista välitettiin tietoa muun muassa vuorovaikutustilaisuuksissa ja Tietokayttoon.fi -verkkosivuilla, jolla oli kävijöitä noin 90 000.

Esimerkkejä selvitys- ja tutkimustoiminnan tulosten hyödyntämisestä vuonna 2018:

- Kuntien digitaalista toimintaa ja digitalisaation mahdollistamaa säästöpotentiaalia tarkastelleen KUNIT -hankkeen tuloksia on hyödynnetty kuntien digitalisaation edistämisen kannustinten valmistelussa.
- Kiertotalouden taloudelliset ohjauskeinot -hankkeen tuloksia on hyödynnetty muun muassa ympäristöministeriön strategian päivitystyössä ja ravinteiden kierrätyksen kärkihankkeessa.
- Lainsäädäntötarkastelulla ruokahävikkiä pienemmäksi -hankkeen tulokset tukivat ruokahävikin vähentämisen tiekartan valmistelua.

- Selvitystä ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta on hyödynnetty lainsäädännön muutosehdotusten valmistelussa.
- Kyberturvallisuuden strateginen johtaminen Suomessa -hankkeen tuloksia on hyödynnetty kyberturvallisuusstrategian päivitystyössä.
- Toiminnalliset alueet ja kasvuvyöhykkeet Suomessa -hankkeen tuloksia on hyödynnetty maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelun tausta-aineistona.

Suomen hallituksen Angela Merkelille myöntämän kansainvälisen tasa-arvopalkinnon (IGEP) rahaavustus annettiin alkuvuonna Merkelin valitsemalle hyväntekeväisyyskohteelle, nigeriläiselle kansalaisjärjestölle.

Suomi 100 -juhlavuosihanke päättyi syyskuussa 2018, kun hankkeen loppuraportti julkaistiin. Loppuraportti kokosi yhteenvedon juhlavuoden toteutuksesta ja sen tuloksista.

Suomen sisällissodan muistovuosi 1918 -projektissa huomioitiin ja muistettiin historiallisia tapahtumia sekä koottiin ja julkaistiin niistä tietoa.

Valtioneuvoston kanslia antoi Kansallisarkistolle tehtäväksi suorittaa riippumaton arkistoselvitys suomalaisten SS-miesten osallisuudesta juutalaisten, siviilien ja sotavankien surmaamiseen vuosina 1941–1943. Selvitys julkistettiin helmikuussa 2019.

1.4.2 Valtioneuvoston toiminnan ja rakenteen strateginen kehittäminen

Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeen loppuraportti julkaistiin tammikuussa 2019. Hankkeessa valmisteltiin 20 suositusta strategisen politiikanteon vahvistamiseksi. Keskeisiksi kehittämiskohteiksi tunnistettiin politiikka- ja resurssiprosessien parempi yhteensovittaminen, hallituksen yhteisen viestinnän vahvistaminen, hallituspolitiikan koordinaation ja toimeenpanon tehostaminen sekä ylivaalikautisen politiikkavalmistelun varmistaminen. Osana hanketta valmisteltiin myös suositukset hallituksen yhteisen viestinnän vahvistamiseksi. Suositusten käyttöönotosta päättää seuraava hallitus.

Ministeriöiden kansliapäälliköt valmistelivat yhteistyössä Mahdollisuudet Suomelle -raportin, joka tarjoaa tietopohjaa tulevan hallitusohjelman valmisteluun. Julkaisussa on nimetty kolme päämäärää, joita kaikki ministeriöt tavoittelevat: yhdenvertaisuuden edistäminen, kestävä kasvu sekä turvallinen ja vakaa yhteiskunta.

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi kolmantena toimintavuotenaan ministeriöille yhteensä 24 lausuntoa valmisteilla olevista hallituksen esityksistä. Arviointineuvosto keskittyy työssään merkittäviin hallituksen esityksiin ja niiden vaikutusarviointeihin, mutta pyrkii toisaalta myös ministeriökattavuuteen ja laajuudeltaan erilaisten esitysten arviointiin. Arviolta noin puolet neuvoston lausunnoissa esitetyistä puutteista on ainakin osaksi korjattu esitysten jatkovalmistelussa. Yksittäisten esitysten lisäksi arviointineuvosto pyrkii yleisesti vaikuttamaan lainvalmistelun laatuun tiiviillä vuorovaikutuksella hallinnon kanssa. Lisäksi arviointineuvosto on antanut lausunnon Yksi yhdestä -hankkeesta ja kolme lausuntoa eduskunnan valiokunnille sote-uudistuksesta. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot ja vuosikatsaukset on julkaistu neuvoston verkkosivuilla. Arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuutta on arvioitu riippumattomassa tutkimushankkeessa, jonka tulokset valmistuvat keväällä 2019.

Tulevaisuusselonteon toinen osa Ratkaisuja työn murroksessa annettiin 11.10.2018 eduskunnalle (VNS 5/2018 vp – EK 48/2018 vp). Selonteon ensimmäinen osa tarkasteli työn murrosta ja sen yhteiskunnalle esittämiä haasteita. Selonteon toisessa osassa keskustelu työn tulevaisuudesta ja murroksesta syveni ratkaisuehdotusten kautta. Selonteossa esitetyt työn murroksen ratkaisuehdotukset on käyty läpi kestävän kehityksen Agenda 2030:n periaatteiden ja indikaattorien kautta.

1.4.3 Suomen EU-politiikan johtaminen

Eurooppa-neuvoston merkitys on korostunut, kun EU-maiden päämiehet ovat tavanneet tiheään laaja-alaisten ja vaikeiden asiakysymysten, kuten eri kriisien ja Ison-Britannian EU-eron, takia. EU-politiikan tuloksellisuuteen vaikuttavat sekä toimintaympäristön kehitys että EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden toimet. Suomen vaikuttamistyön onnistumisen varmistamiseksi valtioneuvostolla oli EU-vaikuttamisstrategia vuodelle 2018 ja sitä täydensivät ministeriöiden omat tarkemmat vaikuttamissuunnitelmat.

EU-ministerivaliokunnassa linjattiin säännöllisesti keskeisistä kokonaisuuksista ennakkovaikuttamista ja kantoja, jotta Suomi saattoi vaikuttaa oikea-aikaisesti unionissa. Kantoja muodostettiin esimerkiksi Ison-Britannian eroprosessiin, tulevaan monivuotiseen rahoituskehykseen ja Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämiseen sekä oikeusvaltiokysymyksiin.

Valtioneuvoston EU-vaikuttamista kuvataan tarkemmin vuosikertomuksen luvussa 2.9.

Suomi toimii EU:n neuvoston puheenjohtajana 1.7.–31.12.2019. Puheenjohtajakauteen valmistautumista jatkettiin kertomusvuonna sekä käytännön järjestelyjä että sisältöraiteita edistäen. Jälkimmäinen kattoi periytyvään asialistaan valmistautumisen, neuvoston 18 kuukauden ohjelman laadinnan, laajapohjaiset keskustelut kansallisesta puheenjohtajuusohjelmasta, joka jää uuden hallituksen linjattavaksi, sekä vaikuttamisen aloittamisen unionin seuraavan viisivuotiskauden painopisteisiin.

1.4.4 Valtion aktiivinen ja selkeä omistajapolitiikka

Valtion kaikkien pörssiomistusten arvonkehitys oli markkinakehitykseen verrattuna hyvää kertomusvuonna. Kaikkien omistusten tuotto oli 9,3 (vuonna 2017: 28,7) prosenttia. Valtion suorassa omistuksessa olevien yhtiöiden tuotto oli erittäin hyvä, 21,8 (39,8) prosenttia. Fortum Oyj ja Neste Oyj kehittyivät selkeästi toimialaindeksejään paremmin. Solidium Oy:n tuottokehitys kääntyi laskuun vuoden toisella puoliskolla ja koko vuoden tuotto jäi -13,1 (12,9) prosenttiin. Helsingin pörssin yleisindeksi laski kahdeksan prosenttia ja tuottoindeksi neljä prosenttia. Kaikkien pörssiomistusten markkina-arvo oli 23,8 (23,7) miljardia euroa, josta valtion suorassa omistuksessa oli 15,5 (15,2), Solidium Oy:n omistuksessa 6,8 (8,5) ja Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n omistuksessa 1,4 (0) miljardia euroa.

Kevään 2018 yhtiökokouksissa valtio-omisteiset yhtiöt raportoivat palkitsemisesta ja yritysvastuusta omistajapoliittisen periaatepäätöksen linjausten mukaisesti. Kertomusvuonna molempien sukupuolien vähintään 40 prosentin edustus määräysvaltayhtiöiden hallituksissa toteutui. Yhtiökokouksissa valtion nimityksistä naisten osuus oli noin 44 prosenttia.

Kertomusvuonna tuloutettiin maksuperusteisesti osakkeiden osinko-, pääomapalautus- ja myyntituloja valtiolle yhteensä 2,45 miljardia euroa (2017: 1,85 miljardia euroa). Tästä suoraan omistettujen pörssiomistusten osuus oli 0,72 miljardia euroa (0,67 miljardia euroa) ja listaamattomien 0,34 miljardia euroa (0,59 miljoonaa euroa) sekä Solidium Oy:n 0,35 miljardia euroa (0,59 miljardia euroa). Myyntituloja kertyi 1,04 (0) miljardia euroa.

Kuluneena vuonna toteutettiin yksittäisiä salkkuun kohdistuneita toimintapiteitä ja periaatepäätöksen linjauksia. Altia Oyj listattiin Helsingin pörssiin, Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n omistukseen siirrettiin Neste Oyj:n, Posti Group Oyj:n, Vapo Oy:n ja Nordic Morning Group Oyj:n osakkeita. Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n tehtävänä on edistää hankkeita, joilla on merkittävä myönteinen vaikutus Suomen elinkeinoelämälle.

Kattava kuvaus valtion yhtiöomistuksista ja omistajaohjauksesta vuonna 2018 on vuosikertomuksen liitteessä 4.

1.4.5 Valtion yhteinen toimintakulttuuri ja kehittämishankkeet

Kertomusvuonna valtioneuvoston yhteistä toimintakulttuuria vahvistettiin tarjoamalla yhteisiä ohjeita ja toimintamalleja muun muassa henkilöstöpolitiikassa, turvallisuusjohtamisessa ja taloushallinnossa. Lisäksi valmisteltiin valtioneuvoston yhteinen suositus viittomakielen käytöstä valtioneuvoston viestinnässä.

Valtioneuvoston käyttämien toimitilojen kehittämistä jatkettiin luomalla avointa ja verkostomaista ajasta ja paikasta riippumatonta työn tekemistä tukevia tilaratkaisuja. Valtioneuvoston eri kiinteistöissä sijaitsevia neuvotteluhuoneita avattiin lisää ministeriöiden yhteiskäyttöön ja niiden käytön tueksi valmisteltiin kokoustilakonsepti. Peruskorjaushankkeista saatiin päätökseen Aleksanterinkatu 4–10 toimitilat, jotka soveltuvat joustavasti ministeriökäyttöön. Merikasarmin ja valtioneuvoston juhlahuoneiston (Smolnan) peruskorjaukset käynnistyivät.

Valtioneuvoston yhteisen tietoteknisen ympäristön yhtenäistäminen saatiin pääosin päätökseen. Yhteisen asianhallintajärjestelmä Vahvan ja virtuaalityöpöytä Kampuksen ministeriökäyttöönotot käynnistyivät vaiheittain. Valtioneuvoston yhteisen sähköpostinvälitysjärjestelmän valmistelu käynnistettiin ja gov.fi-sähköpostiosoitteen käyttöönotto tapahtuu vuonna 2019.

Valtioneuvoston kanslia tarjosi ministeriöille poikkihallinnollista hankintojen kilpailutusapua muuan muassa koordinoimalla yhteishankinnan viestintä- ja markkinointisopimuksesta kuuden muun ministeriön puolesta. Tietosuoja-asetuksen toimeenpano toteutettiin ja ministeriöiden kesken käynnistettiin verkostomainen tietosuoja-asioita koskeva yhteistyö.

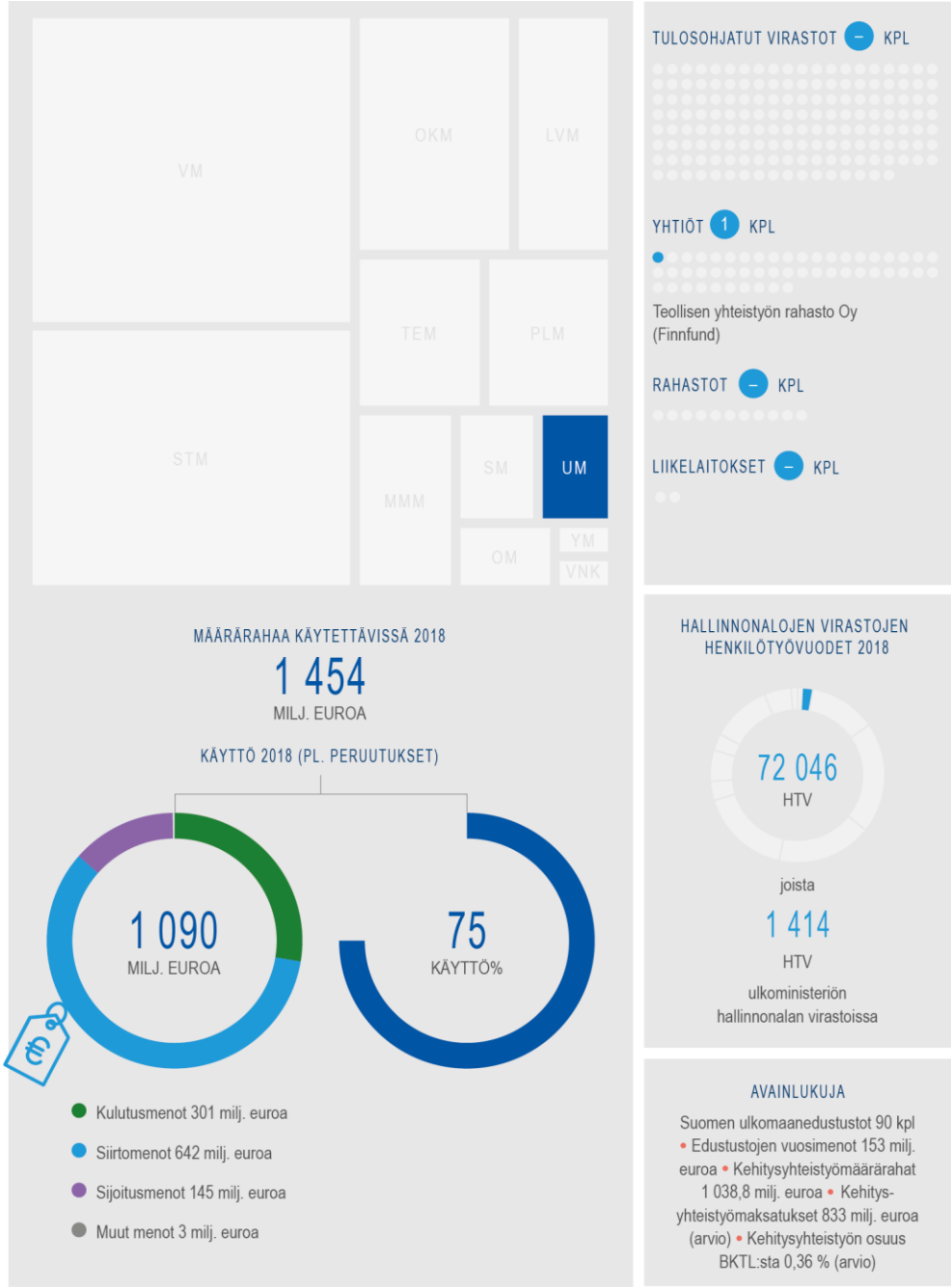
Taulukko 5. Valtioneuvoston yhteisten hallinto- ja palvelutoimintojen menot 2016–2018, 1 000 euroa

	2016	2017	2018
Toimitilavuokrat	37 005	36 122	34 328
Toimitilapalvelut ja turvallisuus	13 571	14 532	12 168
Tietohallintopalvelut	31 550	39 026	39 723
Muut tukipalvelut	6 915	7 205	7 472
Henkilöstömenot	23 329	23 415	24 237
Yhteensä	**112 370**	**120 300**	**117 928**

Valtioneuvoston yhteisten palvelu- ja hallintotehtävien menot laskivat hieman yli 2 miljoonaa euroa edellisvuoteen verrattuna, joka johtui pääosin toimitilavuokrien ja -palveluiden menojen vähenemi-

sestä tilankäytön tehokkuuden parantumisen ja Senaatti-kiinteistöjen kanssa tehtyjen toimintatapamuutosten seurauksena. Valtioneuvoston toimistotoimitilojen pinta-ala jatkoi laskuaan ja oli vuoden lopussa noin 87 300 neliömetriä (2017: noin 91 400 neliömetriä ja 2016: noin 99 300 neliömetriä). Tietohallintopalvelujen ja henkilöstömenojen menototeumaan vaikuttivat käynnissä olevat monivuotiset kehittämishankkeet valtioneuvoston tietoteknisen ympäristön yhtenäistämiseksi ja yhteisten työvälineiden käyttöönottamiseksi. Valtioneuvoston yhteisen asianhallintajärjestelmän (VAHVA) kehittämismenot vuonna 2018 olivat 1,88 miljoonaa euroa, vuosina 2015–2018 kehittämiseen on käytetty yhteensä 3,5 miljoonaa euroa. Valtioneuvoston yhteisen virtuaalityöpöydän (Kampus) kehittämismenot olivat 1,36 miljoona euroa ja kokonaismenot vuosina 2017–2018 yhteensä 2,38 milj. euroa. Turvaluokiteltujen EU-asiakirjojen sähköinen jakelujärjestelmän kehittämiseen käytettiin 1,22 miljoonaa euroa. Merikasarmin peruskorjaukseen liittyviin menoihin käytettiin 0,59 miljoonaa euroa.

2 Ulkoministeriö



tutkibudjettia.fi

2.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin

Taulukko 6. Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset ministeriön toimialalle

Kansainvälinen järjestys murroksessa

Epävarmuuteen varauduttiin vahvistamalla EU:n yhtenäisyyttä ja toimintakykyä sekä tiivistämällä erityisesti Ruotsin kanssa ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä. Kahdenvälisesti Suomi on pyrkinyt vaikuttamaan Yhdysvaltoihin ja Kiinaan rakentavan dialogin avulla. Venäjään Suomi piti yllä kahdenvälisiä suhteita EU-linjausten puitteissa. Suomi on tukenut EU–Nato-yhteistyön kehittämistä yhteisen julistuksen konkreettisen toimeenpanon kautta.

EU:n ja kansallisvaltioiden kehitys

Ison-Britannian eroprosessi on työllistänyt. Yhdysvaltojen hallinnon kauppapolitiikka vaikuttaa jossain määrin niin kahdenvälisiin neuvotteluihin kuin monenkeskisiin prosesseihin. Suomi edisti toimia EU:n vahvistamiseksi turvallisuusyhteisönä.

Digitaalinen kyvykkyys julkisessa hallinnossa

Tieto- ja kyberturvallisuudella on suuri merkitys hallinnonalan toiminnassa muun muassa Suomen EU-puheenjohtajuuskauden myötä. Kohdennettujen haittaohjelmien, kehittyneiden verkkohyökkäysten, valeuutisoinnin ja muiden erilaisten tiedonkeruu- ja vaikuttamisyritysten rooli on säilynyt merkittävänä tai kasvanut ja vaikuttaa erityisesti ulkoasiainhallinnon kaltaiselle globaalisti toimivalle ja laajat sidosryhmäyhteydet omaavalle toimijalle.

Globaalin talouden murros

Epävarmuus jatkui. Euroopassa tähän vaikutti muun muassa Ison-Britannian EU-eroprosessi. Maailmanlaajuisesti merkittävänä taustavaikuttimena olivat Yhdysvaltain hallinnon protektionistinen toiminta sekä Yhdysvaltojen ja Kiinan vastakkainasettelu kauppasuhteissa. Maailmantalous ja -kauppa kasvoivat, mutta kasvunäkymien epävarmuus lisääntyi. Vapaan ja avoimen kaupan sekä yhteisten sääntöjen noudattamisen merkitys korostui.

2.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä

Taulukko 7. Toimintaympäristön ja toimialan riskit sekä niihin varautuminen

1	**Turvallisuusriskit, kuten konfliktit, onnettomuudet, luonnonkatastrofit, terrori-iskut, vakoilu ja rikollisuus**
	Riskienhallinnan systematisointia on edelleen kehitettävä ja kytkettävä käytännön työtehtäviin. Kehittämistoimia tuetaan pitämällä riskianalyysi osana toiminnan ja talouden suunnittelun prosessia. Tietoturvariskeihin varaudutaan muun muassa tietoisuutta, toimintatapoja ja teknistä tietoturvaa vahvistamalla.
2	**Tietoturvariskit**
	EU-puheenjohtajuuskauteen valmistautumisen näkökulmasta tietoturvariskien merkitys ja niihin varautuminen korostuu. Asiaan varaudutaan niin teknisissä kuin tilaratkaisuissa. Ulkoasianhallinnon eritystarpeet huomioidaan valtioneuvoston keskitetyissä ratkaisuissa.
3	**Toimintaympäristön nopeat muutokset**
	Toimintaympäristön nopeat muutokset ja myös kahden tai useamman suuren poikkeustilanteen sattuminen yhtä aikaa edellyttää varautumista ja valmiutta sekä korostaa toimivan tilannejohdon merkitystä. Koulutuksella parannetaan edustustojen varautumistasoa ja kykyä hoitaa tilanteita itsenäisesti.
4	**Ulkomaanedustustossa työympäristöön liittyvät kuormitustekijät ja henkilöresurssien rajallisuus sekä henkilöstön vaihtuvuus**
	Riskienhallinnan systematisointia ja sen kytkemistä käytännön työtehtäviin jatketaan. Töiden priorisointia on edelleen vahvistettava. Huomiota on kiinnitettävä rekrytointiin, soveltuvan henkilöstön riittävyyteen ja tehtävien hoidon kannalta riittävään ammattitaitoon ja tietojärjestelmien toimivuuteen.

Taulukko 8. Riskien merkityksen arviointi

Vaikutus				
Kriittinen		2	1	
Merkittävä		4	3	
Kohtalainen				
Vähäinen				
	Epätodennäköinen	Mahdollinen	Todennäköinen	Lähes varma
		Todennäköisyys		

2.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

Taulukko 9. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arviointi perusteluineen (arvosanat: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, aloittamatta/heikko)

Ulkoasiainhallinto edistää toiminnallaan yhtenäistä, vahvaa ja toimintakykyistä EU:a, joka keskittyy erityisesti kasvuun ja turvallisuuteen. Konkreettisia tuloksia tavoitellaan erityisesti sisämarkkinoiden syventämisessä, vapaakaupan edistämisessä, EU:n kehittämisessä turvallisuusyhteisönä, EU:n ulkoisen toiminnan ja puolustusyhteistyön vahvistamisessa ja muuttoliikkeen hallinnassa ja kestävässä kehityksessä.	
Hyvä	Suomi edisti toimia EU:n vahvistamiseksi turvallisuusyhteisönä ja osallistui tiiviisti työhön EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) vaikuttavuuden ja päätöksenteon kehittämiseksi. Suomi edisti EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) vahvistamista ja puolustusyhteistyön syventämistä sekä EU:n sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan kehittämistä. Suomi vaikutti EU:n siviilikriisinhallintakompaktin valmisteluun ja hyväksymiseen loppuvuonna 2018. Lisäksi Suomi on tukenut EU–Nato-yhteistyön kehittämistä yhteisen julistuksen konkreettisen toimeenpanon kautta. Suomi osallistui EU:n pysyvän rakenteellisen yhteistyön instrumenttien valmisteluun ja kannanmuodostukseen määräenemmistöpäätösten käytöstä YUTP:ssa. Suomi vaikutti EU:n kehityspolitiikkaan, mikä tukee kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista.
Ulkoasiainhallinto syventää yhteistyötä Ruotsin kanssa. Suomen osallistuminen pohjoismaiseen yhteistyöhön ja yhteistyö Pohjoismaiden ja Baltian maiden sekä alueen muiden maiden kanssa lisää Pohjolan ja Itämeren alueen turvallisuutta, hyvinvointia ja vakautta. Ulkoasiainhallinto kehittää laaja-alaisesti Suomen ja Naton yhteistyötä.	
Hyvä	Suomen ja Ruotsin laaja-alaista ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä on vahvistettu samalla kun puolustusyhteistyötä on tiivistetty. Läheinen yhteistyö Ruotsin ja Naton kanssa Itämeren alueen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä jatkui. Suomen, Ruotsin ja Naton yhteistyötä on edistetty laaja-alaisesti ja 29+2 -poliittinen dialogi on jatkunut. Aloitettiin laatia ohjetta kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain soveltamisesta.
Ulkoasiainhallinto tiivistää poliittista ja taloudellista yhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa.	
Hyvä	Laaja-alaista transatlanttista turvallisuuspoliittista yhteistyötä on vahvistettu sekä tiiviin kahdenvälisen dialogin että EU:n ja Naton kautta. Lisäksi jatkettiin erityisesti pakotteisiin liittyvää yhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa.
Ulkoasiainhallinto rakentaa yhteistyötä ja pitää yllä vuoropuhelua Venäjän kanssa. Ulkoasiainhallinto vaikuttaa aktiivisesti EU:n yhteisiin Venäjä-linjauksiin, jotka ovat Suomen toiminnan perusta. EU:n ja Venäjän yhteistyön paranemisen edellytyksenä on, että Venäjä noudattaa kansainvälistä oikeutta ja muita kansainvälisiä sitoumuksiaan.	
Hyvä	EU-Venäjä -suhteen ylläpito ja monenkeskinen yhteistyö Venäjän kanssa on ollut vallitsevassa tilanteessa haasteellista. Suomi piti yllä kahdenvälisiä suhteita Venäjään EU-linjausten puitteissa. Venäjään pyrittiin vaikuttamaan korkean tason kahdenvälisten keskustelujen kautta. Suomen ja Venäjän välinen rajankäynti saatettiin päätökseen.

Suomi edistää arktisen alueen vakautta ja taloudellista potentiaalia yhteistyössä alueen valtioiden kanssa. Arktisen neuvoston puheenjohtajuutta 2017–2019 hyödynnetään niin neuvoston aseman vakiinnuttamisessa kuin Suomen kansallisten intressien eteenpäinviemisessä.

Hyvä	Arktisen alueen yhteistyössä painotettiin ilmastonmuutoksen torjumista mukaan lukien epäorgaaninen, ilmastoa lämmittävä musta hiili. Hallinnonala on tukenut muita viranomaisia merioikeudellisella asiantuntemuksella arktisiin alueisiin liittyvissä kysymyksissä.

Suomi myötävaikuttaa kriisinhallinnan, rauhanrakentamisen ja kehitysyhteistyön keinoin konfliktien ennaltaehkäisemiseen ja ratkaisemiseen sekä yhteiskuntien jälleenrakentamiseen vaikuttaen myös pakotetun muuttoliikkeen perussyihin. Suomi tukee pakolaisten kauttakulku- ja lähialueiden vastaanottajamaiden kantokyvyn vahvistamista. Ulkoasiainhallinto edistää kansallisten ja EU-tason ratkaisujen löytämistä palautus- ja takaisinottojärjestelyiksi keskeisten lähtömaiden kanssa. Rauhanvälitys Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteenä vahvistuu.

Hyvä	Suomi osallistui sotilaalliseen kriisinhallintaan noin 500 henkilön ja siviilikriisinhallintaan noin 120 henkilön panoksella. Esimerkkeinä niin sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan alalla kuin kehitysyhteistyön keinojen hyödyntämisestä ovat osallistuminen ISIL:in vastaisen koalition toimiin Irakissa ja Naton Resolute Support -kriisinhallintaoperaatio Afganistanissa. Monet Suomen kahdenvälisistä kehitysyhteistyöhankkeista sijoittuvat hauraisiin ja konfliktimaihin. Suomen rahoitus muuttoliikkeiden juurisyihin on pysynyt entisellä tasolla ja rahoituksen painopiste on Afrikan sarvessa. Rahoitusta Irakiin on lisätty ja Irakin kahdenvälisen yhteistyön suunnittelu on käynnistetty. Rauhanvälitys on muun muassa Afrikan unionin (AU) -suhteiden ytimessä. Panos Syyrian rauhanrakentamiseen jatkui ja uutena rauhanvälitys avauksena oli Libya. Suomen humanitaarinen apu on kohdistunut erityisesti hauraimpiin maihin. Rahoituksen taso on laskenut.

Suomen kyky vastata terrorismi-, kyber- ja hybridiuhkiin vahvistuu kansainvälisen yhteistyön kautta.

Hyvä	Varautumista monitahoisiin kyber- ja hybridiuhkiin vahvistettiin. Suomi edisti hybridiuhkien torjumiseen liittyvää työtä EU:ssa ja muissa kansainvälissä yhteyksissä (YK, ETYJ, NATO, Euroopan neuvosto, OECD). Yhteistyötä jatkettiin Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskuksen kanssa. Suomen prioriteetteja edistettiin kansainvälisessä terrorisminvastaisessa toiminnassa.

Ulkoasiainhallinto vaikuttaa siihen, että kansainväliseen oikeuteen nojautuva monenkeskinen kansainvälinen järjestelmä vahvistuu ja sääntöpohjainen yhteistyö syvenee.

Hyvä	Vaikuttamistyötä on tehty Euroopan ihmisoikeussopimus -järjestelmän pitkän aikavälin reformiin Euroopan neuvostossa (EN), niin sanotun Kööpenhaminan julistuksen (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen kohdistuva uudistusprosessi) neuvotteluissa sekä YK:n ja EN:n ihmisoikeussopimusneuvotteluihin (yritystoiminta ja ihmisoikeudet sekä mielenterveyspotilaiden tahdonvastainen hoito). Suomi on osallistunut YK:n puitteissa aavan meren biodiversiteetin säilyttäminen ja kestävä käyttö (BBNJ) -sopimusneuvotteluihin. Lisäksi on vaikutettu Syyria IIIM-rankaisemattomuusmekanismiin ja Afrikassa tuettiin multilateralismia AU-tuen lisääntymisen kautta.

Ulkoasiainhallinto vaikuttaa EU:n kauppapoliittisiin tavoitteisiin siten, että taloudellisen globalisaation kannalta tärkeät monenkeskiset, alueelliset ja kahdenväliset järjestelmät vahvistuvat; keskeistä on, ettei unionin kauppapolitiikka siirry protektionistisempaan suuntaan ja että erityisesti pienten kansantalouksien asema ja kilpailukyky vahvistuu kansainvälisissä arvoketjuissa.	
Hyvä	Suomi on pystynyt vaikuttamaan EU-kantoihin toiminut aktiivisesti myös kahdenvälisissä suhteissa kolmansiin maihin. EU:n kauppapolitiikka on pääsääntöisesti säilynyt avoimena ja Suomen kaupallis-taloudellisia etuja palvelevana.
Ulkoasiainhallinnon Team Finland -kokonaisuus rakennetaan kattavaksi yrityspalvelupaketiksi, joka toimii saumattomasti yhdessä muiden Team Finland -toimijoiden kanssa tavalla, joka lisää ulkomaankaupan piirissä olevien pk-yritysten määrää ja Suomen vientiä.	
Hyvä	Uusi yhteistoimintamalli Business Finlandin (BF) kanssa on toiminut ja parantanut Team Finland -ulkomaantiimien toimintaedellytyksiä. Edustustojen TF-työn tulosperustainen seuranta on edennyt ja ministeriötason asiakaspalautejärjestelmä otettu käyttöön. Asetetut määrälliset palvelutavoitteet on saavutettu ja saatu yrityspalaute on ollut myönteistä. TF-työn tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta tukevien edustustoissa työskentelevien erityisasiantuntijoiden toimintaa jatkettiin ja määrää lisättiin. Kansainvälisten järjestöjen hankintojen TF-palvelumallin pilotti on toimeenpantu onnistuneesti ja sen jalkauttaminen on aloitettu.
Ulkoasiainhallinto tukee ihmisoikeuksien, tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja demokratian toteutumista kaikilla politiikkalohkoilla.	
Hyvä	Ihmisoikeudet, demokratia sekä tasa-arvo ja yhdenvertaisuuskysymykset olivat vahvasti esillä Suomen kahden- ja monenvälisessä toiminnassa. Suomi tuki näitä teemoja koskevia kansainvälisiä aloitteita sekä poliittisen että taloudellisen tuen kautta. Lisäksi vaikutettiin Euroopan neuvoston ihmisoikeusstandardien tehokkaampaan täytäntöönpanoon johtokomitean temaattisissa työryhmissä (sosiaaliset oikeudet, muuttoliike, ilmaisunvapaus, kansalaisyhteiskunnan toimintatila). Kehitysyhteistyössä on kaikkein vakavimpiin kansainvälisiin rikoksiin liittyvän rankaisemattomuuden vähentämisessä edistetty uhrien asemaa ja tasa-arvokysymyksiä.
Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, kehityspolitiikka ja taloudelliset ulkosuhteet edistävät johdonmukaisesti Agenda 2030:n toimeenpanoa vuonna 2017 laaditun selvityksen pohjalta annettujen tavoitteiden mukaisesti. Suomi edesauttaa kansainvälisten ilmastosopimusten tavoitteiden saavuttamista.	
Hyvä	Kehityspolitiikan tulosraportin mukaan Suomen kehityspolitiikka on saanut aikaan myönteistä kehitystä, joka edistää globaalia vakautta ja hyvinvointia. Suomen kehityspolitiikan painopisteet kiinnittyvät tiiviisti Agenda 2030 -tavoitteisiin. Suomi toimi kansainvälisten ilmastosopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi, mutta ilmastorahoituksen taso on riittämätön.

Kestävä kehitys

Ulkoministeriö on edistänyt valtioneuvoston selonteon (VNS 1/2016 vp) ja Agenda 2030:n toimeenpanoa niin kehitysyhteistyössä kuin omassa, sisäisessä toiminnassaan. Ulkoministeriön hallinnonalan rooli on ennen kaikkea toteuttaa Suomen kehityspolitiikka ja -yhteistyötä perustuen Agenda 2030:n toimeenpanoon Suomen ulkopuolella. Kehitysmaita tuetaan kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa ja globaalissa toimintaympäristössä tarvittavia muutoksia edistetään.

Agenda 2030 toimintaohjelmaa on toimeenpantu Suomen kehityspolitiikan neljällä painopistealueella. Painopisteet ovat (1) naisten ja tyttöjen oikeuksien ja aseman vahvistuminen, (2) kehitysmaiden talouksien vahvistaminen työpaikkojen, elinkeinojen ja hyvinvoinnin lisäämiseksi, (3) yhteiskuntien demokraattisuus ja toimintakyky ja (4) ruoan, veden ja energian saatavuus ja luonnonvarojen kestävä käyttö.

Ulkoasiainhallinnon sisäisessä toiminnassa Agenda 2030:n tavoitteita toteutetaan ulkoasiainhallinnon ympäristöstrategian ja -ohjelman muodossa. Ulkoministeriö on liittynyt Suomen kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumukseen kolmella sitoumuksella: ympäristöohjelman seurantamekanismeja parannetaan, edustustoja kannustetaan liittymään kansalliseen kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumukseen ja Suomen kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuksesta osallistavana ja ainutlaatuisena mallina viestitään kansainvälisillä foorumeilla.

Hiilineutraaliutta ja resurssiviisautta edistettiin globaalisti siten, että Suomi jatkoi tukeaan kehitysmaiden ilmastotoimille kahdenvälisesti ja monenkeskisessä yhteistyössä. Suomen ja Kansainvälisen rahoitusyhtiö IFC:n ilmastorahaston ensimmäinen sijoitus tehtiin uusiutuvaan energiaan yhdeksässä Afrikan maassa. Suomi myönsi lisäksi teknistä apua ilmastohankkeiden kehittämiseksi erityisesti köyhimmissä maissa, ja jatkoi tukeaan kehitysmaiden hiilen hinnoitteluvalmiuksien kehittämiseksi. Pariisin ilmastosopimuksen toimeenpanoa korostettiin kaikessa toiminnassa. Suomi myös edisti kiertotalouden periaatteita ja ratkaisuja kauppakontekstissa, ympäristötuotteiden vientiä osana EU:n kauppasopimuksia ja toimi fossiilisten polttoaineiden tukien eliminoimiseksi kansainvälisellä tasolla. Suomi jatkoi kehitysmaiden tukemista kauppaa tukevan kehitysyhteistyön keinoin, jotta ne voisivat paremmin integroitua globaaleihin arvoketjuihin. Vuonna 2018 hiilineutraaliutta ja resurssiviisautta tuettiin ulkoministeriön hallinnonalalta yhteensä 229,6 miljoonalla eurolla.

Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvoisuuden toteutumista globaalisti edistettiin toimimalla aktiivisesti naisten ja tyttöjen oikeuksien sekä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi kaikessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Suomi korosti erityisesti naisten poliittista ja taloudellista osallistumista, naisiin ja tyttöihin kohdistuvan syrjinnän, väkivallan ja häirinnän lopettamista sekä seksuaali- ja lisääntymisterveyttä ja -oikeuksia. Suomen tärkeimpiä kumppaneita tässä työssä olivat kertomusvuonnakin vahvistamista ajavat YK-järjestöt (UN Women, UNFPA ja UNICEF).

Suomi vaikutti sekä poliittisten että taloudellisten keinojen avulla Agenda 2030:een sisältyvien ihmisoikeustavoitteiden toimeenpanoon. Suomi jatkoi pitkäjänteistä tukeaan YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston maatason työlle. Suomen tukea kohdistettiin muun muassa vammaisten henkilöiden oikeuksien ja äärimmäisen köyhyyden estämistä tukevaan toimintaan. Humanitaarisen avun sektorilla saavutettiin hyviä tuloksia vammaisten henkilöiden aseman parantamiseksi. Suomen tukea ihmisoikeuksien toteutumiseksi (erityisesti kehitysyhteistyön kumppanimaissa) kanavoitiin lisäksi useiden suomalaisten ja kansainvälisten kansalaisjärjestöjen kautta. Merkittävä osa rahoituksesta suunnattiin erityisesti sellaisille järjestöille, jotka toimivat ihmisoikeusloukkauksia koskevan rankaisemattomuuden estämiseksi, ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi, syrjinnän ehkäisemiseksi sekä seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien edistämiseksi.

Suomi osallistui vuoden aikana YK:n siirtolaisuus- ja pakolaisviitekehysten neuvotteluihin ja äänesti neuvottelutuloksen hyväksymisen puolesta YK:n yleiskokouksessa joulukuussa. Neuvotteluissa Suomi katsoi lähtökohtana olevan, että muuttoliikkeiden hallinta edellyttää tehokkaampaa yhteistyötä lähtö-, kauttakulku- ja vastaanottajamaiden välillä. Kehitysyhteistyönkin avulla Suomi vaikutti vuoden aikana muuttoliikkeiden taustalla oleviin syihin.

Suomen kehityspolitiikan painopisteet kiinnittyvät tiiviisti Agenda 2030 -tavoitteisiin. Marraskuussa 2018 julkaistun kehityspolitiikan tulosraportin mukaan Suomen kehityspolitiikalla on saatu aikaan myönteistä kehitystä, joka edistää globaalia vakautta ja hyvinvointia.

Suomi osallistui myös Arktisen neuvoston, Itämeren valtioiden neuvoston (CBSS) ja Pohjoismaiden ministerineuvoston työn kautta kestävän kehityksen edistämiseen. Suomi on vienyt eteenpäin Agenda 2030 toimeenpanoa arktisella alueella. Pohjoismaiden yhteistyöministereiden Sukupolvi 2030 -toimintaohjelma edistää muun muassa kestävää kulutusta ja tuotantoa rohkaisemalla pohjoismaisia toimijoita yhteistyöhön. CBSS:n Baltic 2030 Action Planin tavoitteena on antaa suosituksia ja kannustaa jäsenmaita kestävään kehitykseen ja yhteistyöhön sekä levittää hyviä käytäntöjä Agenda 2030 saavuttamiseksi. Agenda 2030 oli kehyksenä kehityspolitiikan tulosviestinnälle ja globaalikasvatukselle.

Agenda 2030:n toimeenpanon edistäminen ja ilmastonmuutoksen torjunta vahvistettiin ulkoasianhallinnon strategiseksi painopistealueeksi vuonna 2017, mikä mahdollisti on mahdollistanut Agenda 2030 -viitekehyksen ulottamisen laajentamisen vahvemmin kehityspolitiikan ulkopuolelle sekä ulkoministeriön käytännön työn linkittämisen selkeämmin hallituksen selontekoon. Politikkajohdonmukaisuuteen on voitu kestävän kehityksen ja ilmastopolitiikan yksikön perustamisen myötä kiinnittää kokonaisvaltaisemmin huomiota. Agenda 2030:n valtavirtaistaminen ministeriön sisällä on lähtenyt hyvin käyntiin. Tätä edistämään ministeriöön on perustettu Agenda 2030 -verkosto. POLKU2030-selvityksessä tutkittiin, miten Suomen ulkopolitiikka kaikilla hallinnonaloilla edistää Agenda 2030:n tavoitteiden saavuttamista, ja miten toiminnan johdonmukaisuutta voitaisiin kehittää.

2.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys

2.4.1 Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Suomen ajama tavoite EU:n vahvistamisesta turvallisuuden tuottajana ja turvallisuusyhteisönä toteutui hyvin unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian toimeenpanossa. Puolustuksen alalla käynnistyi joulukuussa 2017 hyväksytyn EU:n pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) toimeenpano, jonka puitteissa EU:ssa käynnistettiin 34 PRY-projektia. Loppuvuonna 2018 hyväksyttiin EU:n siviilikriisinhallinnan kehittämistä edistävä siviilikriisinhallintakompakti, jonka laatimisessa Suomi oli keskeisessä roolissa.

Erityisesti Ruotsin kanssa tiivistettiin ulko- ja turvallisuuspoliittista sekä puolustusyhteistyötä Pohjolan ja Itämeren vakauden edistämiseksi. Suomi jatkoi aktiivisen ja laajan kumppanuuden toimeenpanoa Naton kanssa laajennettujen mahdollisuuksien kumppanuuden puitteissa (EOP, Enhanced Opportunities Partnership). Transatlanttista yhteistyötä ja Nato-kumppanuutta vahvistettiin muun muassa myötävaikuttamalla EU:n ja Naton välisen yhteistyön tiivistämiseen.

Laaja-alaista kriisinhallintaosallistumista jatkamalla tuettiin muun muassa hauraiden valtioiden vakauttamista ja tämän myötä vaikutettiin myös terrorismin leviämisen ehkäisemiseen ja muuttoliikkeiden perussyihin. Humanitaarisella miinatoiminnalla tuettiin turvallisuutta ja vakautta muun muassa muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaissa.

Suomi osallistui joukkotuhoaseiden ja tavanomaisten aseiden aiheuttamien uhkien torjumiseen sekä kansainvälisellä tasolla että EU:ssa toimimalla muun muassa ydinterrorismin vastaisen globaalialoitteen (GICNT) kansainvälisenä koordinaattorina.

Suomi aloitti Euroopan neuvoston ministerikomitean puheenjohtajana marraskuussa 2018 ja luotsaa muun muassa järjestön rakennetta, tehokkuutta ja toimintoja tarkastelevaa uudistusprosessia. Suomi jatkoi toimintaansa monenvälisen järjestelmän vahvistamiseksi puolustaen kansainvälisen oikeuden integriteettiä ja ihmisoikeuksien universaalisuutta. Suomi edisti aktiivisesti Etyjin laajan turvallisuuden konseptin puitteissa tehtävää yhteistyötä muun muassa osallistumalla Etyjin Ukrainan tarkkailuoperaatioon.

Suomen YK-politiikan painopisteitä – konfliktien ennaltaehkäisy sekä naiset, rauha ja turvallisuus – vietiin eteenpäin johdonmukaisesti. Kolmas kansallinen naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelma lanseerattiin keväällä. Suomi nosti profiiliaan käynnistämällä ensimmäisenä maana maailmassa kansallisen 2250-toimintaohjelman (nuoret, rauha ja turvallisuus) valmistelun ja sitoutumalla järjestämään kansainvälisen nuorten osallisuutta rauhanprosesseissa koskevan symposiumin maaliskuussa 2019.

Suomen aktiivinen toiminta eri rauhanvälityksen ystäväryhmien kanssapuheenjohtajana tuki Suomen profiilia rauhanvälitystematiikassa. Suomi isännöi YK:n pääsihteerin rauhanvälityksen korkean tason ryhmän kokouksen Helsingissä 18.6.2018.

Suomi teki aktiivista yhteistyötä EU:n instituutioiden ja jäsenmaiden kanssa unionin yhtenäisen ja vaikuttavan Venäjä-politiikan edistämiseksi. Pakotepolitiikassa toimittiin EU:n yhteisten linjausten mukaisesti, ja tuettiin samalla valikoivaa vuoropuhelua Venäjän kanssa. Kahdenvälistä vuoropuhelua käytiin kaikilla tasoilla yhteisten intressien pohjalta. Pohjoisen ulottuvuuden kumppanuuksien ja Suomen ja Venäjän raja-alueyhteistyöohjelmien (ENI CBC) kautta toteutettiin käytännönläheistä asiantuntija- ja hankeyhteistyötä. Suomalaisen liike-elämän toimintamahdollisuuksia tuettiin pakotepolitiikan puitteissa.

Ukrainan konfliktin ratkaisemisessa painotettiin Minskin sopimusten toimeenpanoa ja EU:n yhtenäisyyttä. Suomi jatkoi rahallista tukeaan ja asiantuntija-apuaan Etyjin tarkkailumissiolle ja EU:n siviilikriisinhallintaoperaatiolle Ukrainassa. Suomen kansallinen tuki Ukrainan kehitykselle ja uudistuksille oli kertomusvuonna 7,4 miljoonaa euroa.

Pohjoismainen yhteistyö tiivistyi ja sillä vahvistettiin alueen turvallisuutta ja lisättiin kansainvälistä vaikutusta. Suomen ja Ruotsin ulkoministeriöiden välinen virkamiesvaihto jatkui ja strateginen ulkopoliittinen dialogi tiivistyi. Suomen ja Ruotsin 100-vuotisia diplomaattisuhteita juhlistettiin toukokuussa 2018 Tukholmassa. Pohjoismaiden ministeriöneuvosto toteutti useita toimia edistääkseen pääministereiden visiota Pohjolasta maailman integroiduimpana alueena ja pääministereiden viidennen sukupolven viestintäverkkojen (5G) -julistusta.

2.4.2 Taloudelliset ulkosuhteet

Team Finland (TF) -palvelujen kehittämistä on jatkettu muun muassa tehostamalla edustustoverkoston ohjausta ja ulkomaantiimien toimintaa. Ulkoministeriön ja Business Finlandin yhteistoimintalla ja TF-ulkomaanverkoston resurssien vahvistaminen ovat parantaneet yhteistyötä ja toimintaedellytyksiä sekä nostaneet työhön kohdistuvia odotuksia.

EU-yhteistyössä on toimittu talouskasvun ja työllisyyden tukemiseksi. Vapaan ja avoimen kaupan sekä yhteisten sääntöjen edistämisellä on varmistettu elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä avaamalla vientimarkkinoita ja varmistamalla edellytykset tuonnille. Vientivalvonnassa asetetut tavoitteet ovat toteutuneet riittävän hyvin.

Kansainvälisissä vientivalvontaregiimeissä ja EU:ssa työskennellään korkealla intensiteetillä vientivalvonnan pitämiseksi ajan tasalla nopean teknologisen kehityksen kanssa.

2.4.3 Kehityspolitiikka ja -yhteistyö

Kehityspolitiikan selonteon (VNS 1/2017 vp- EK 27/2017 vp) mukainen kehityspolitiikan tulosraportti 2018 annettiin eduskunnalle marraskuussa 2018. Kehityspolitiikan painopisteiden globaali tilanne ja Suomen toteuttaman yhteistyön tulokset sekä arviot tuloksellisuuden onnistumisien ja haasteiden taustatekijöistä eri yhteistyömuodoissa kootaan raportissa havainnollisesti ensi kertaa yhteen.

Suomi osallistui YK:n siirtolaisuus- ja pakolaisviitekehysten neuvotteluihin. Viitekehykset hyväksyttiin joulukuussa 2018. Neuvotteluissa Suomen lähtökohta oli, että muuttoliikkeiden hallinta edellyttää tehokkaampaa yhteistyötä lähtö-, kauttakulku- ja vastaanottajamaiden välillä. Suomi vaikutti vuoden aikana muuttoliikkeiden takana oleviin syihin myös kehitysyhteistyöllä sekä EU:n kehityspolitiikan kautta.

Humanitaarisen avun tarpeet nousivat edellisvuoteen verrattuna. Suomi myönsi vuonna 2018 humanitaarista apua 72,5 miljoonaa euroa (81,2 miljoonaa euroa vuonna 2017), josta lähes puolet koostui yleisavustuksista. Eniten tukea saivat YK:n pakolaisjärjestö UNHCR, Maailman ruokaohjelma WFP ja Punaisen Ristin kansainvälinen komitea ICRC. Suurimmat kohteet olivat Syyria, Etelä-Sudan ja Kongon demokraattinen tasavalta.

Vammaisten henkilöiden aseman vahvistaminen humanitaarisessa avustustyössä pysyi Suomen vaikuttamistyön prioriteettina. Suomi toimi kansainvälisen vammaisverkoston (Global Action on Disability, GLAD) vuosikokouksen isäntämaana tammi-helmikuun 2018 vaihteessa ja siirtyi syksyllä sen humanitaarisen avun työryhmän puheenjohtajaksi yhdessä Unicefin kanssa. YK:n puitteissa jatkui Suomen tuella vammaisohjeistuksen laatiminen humanitaarisia avustusjärjestöjä varten.

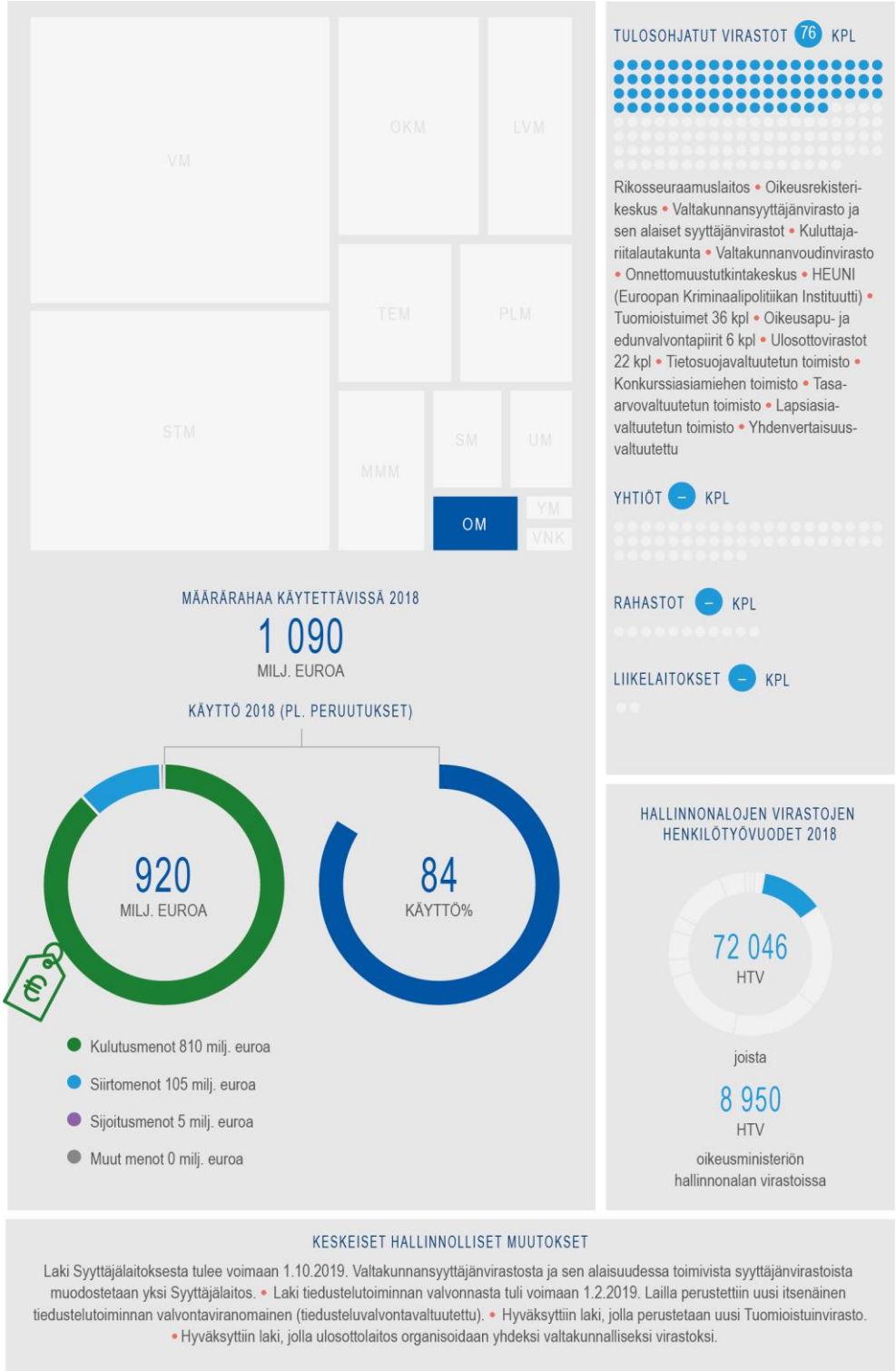
Kehitysyhteistyön maksatukset olivat virallisen ennakkotiedon mukaan vuonna 2018 yhteensä 833 miljoonaa euroa eli noin 0,36 prosenttia bruttokansantulosta. Varsinaisen kehitysyhteistyön osuus maksatuksista oli 537 miljoonaa euroa.

2.4.4 Konsulipalvelut

Maailmalla olevien Suomen suurlähetystöjen ja konsulaattien tarjoamien konsulipalveluiden kysyntä jatkaa kasvuaan. Konsulipalveluiden uusi toimintamalli käynnistettiin elokuussa 2018. Osana kehittämishanketta siirtyi ulkoministeriön päivystyskeskuksen toiminta Hätäkeskuslaitoksen johtokeskukselle elokuussa 2018. Konsulipalveluyhteistyötä kehitetään Pohjoismaiden kesken ja EU-tasolla jatkuvasti, erityisesti koskien konsulikriisien hoitoa ja niihin varautumista.

Uuden kansallisen viisumijärjestelmän määrittely- ja kehitystyö on käynnissä. Edustustojen suuria äkillisiä viisumihakemusmäärän kasvupiikkejä tai muita erikoistilanteita varten on valmisteltu teknistä ja toiminnallista valmiutta liittää edustusto väliaikaisesti sähköisen paikkariippumattoman viisumikäsittelykonseptin (ELVIS) piiriin niin, että osa hakemuksista voidaan käsitellä maahantulolupa-asioiden palvelukeskuksessa Kouvolassa. Maahantuloprosessien ulkoistamistoimenpiteitä jatkettiin sekä viisumi- että oleskelulupaprosessien osalta. Myös konsulipalveluiden ajanvarausjärjestelmän käyttöä laajennettiin uusiin edustustoihin.

3 Oikeusministeriö



KESKEISET HALLINNOLLISET MUUTOKSET

Laki Syyttäjälaitoksesta tulee voimaan 1.10.2019. Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja sen alaisuudessa toimivista syyttäjänvirastoista muodostetaan yksi Syyttäjälaitos. • Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta tuli voimaan 1.2.2019. Lailla perustettiin uusi itsenäinen tiedustelutoiminnan valvontaviranomainen (tiedusteluvalvontavaltuutettu). • Hyväksyttiin laki, jolla perustetaan uusi Tuomioistuinvirasto. • Hyväksyttiin laki, jolla ulosottolaitos organisoidaan yhdeksi valtakunnalliseksi virastoksi.

tutkibudjettia.fi

3.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin

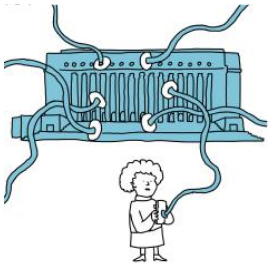
Taulukko 10. Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset ministeriön toimialalle

Eriarvoistuminen

Suomi kansainvälistyy, ja kaikkien täällä asuvien saaminen osallisiksi yhteiskuntaan on entistä tärkeämpää. Syrjäytyminen ja rikollisuus liittyvät läheisesti toisiinsa. Vangit muodostavat kaikkein huono-osaisimpien ihmisten ryhmän, joka poikkeaa koulutustaustaltaan, sosiaaliselta asemaltaan ja ammatillisilta valmiuksiltaan muusta väestöstä.

Arvojen ja asenteiden muutos

Suomalaisten rangaistuskäsityksiä kartoittaneen tutkimuksen mukaan vallitseva rangaistuskäytäntö ja kansan oikeustaju vastaavat hyvin toisiaan. Joissakin rikostapauksissa, kuten väkivalta- ja seksuaalirikoksissa, väestön asenteet olivat hieman ammattituomareita tiukemmat, mikä heijastuu julkiseen keskusteluun rikosten rangaistuksista.



Demokratian muutos ja osallistumisen tapojen moninaistuminen.

Kansalaiset ovat kiinnostuneita aiempaa monimuotoisemmasta vaikuttamisesta. Sähköisiä osallistumismahdollisuuksia on kehitetty ja kansalaisaloitteen suosio on säilynyt korkealla.

EU ja kansallisvaltioiden kehitys

Euroopan syyttäjänviraston toiminta EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkinnassa ja syyttämisessä käynnistyy vuonna 2021, mikä edistää korruption torjuntaa sekä esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten yhteistyötä. On varauduttu Ison-Britannian EU-eroon ja valmistauduttu sujuvan rajat ylittävän oikeudellisen yhteistyön jatkamiseen.

3.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä

Taulukko 11. Toimintaympäristön ja toimialan riskit sekä niihin varautuminen

1	**Lainvalmisteluresurssien rajallisuus ja sääntelyn kiivas tahti johtavat yhä monimutkaisempaan ja tulkinnanvaraisempaan lainsäädäntöön.**
	Vähäisillä voimavaroilla ja kireässä aikataulussa valmisteltu lainsäädäntö voi johtaa perusoikeuksien ja oikeusturvan vaarantumiseen sekä hyötyjen ja säästöjen sijaan oikeudenhoidon kustannusten lisääntymiseen. Riskin hallitsemiseksi tarvitaan yhtenäinen näkemys tarvittavien lainsäädäntöuudistusten suhteesta lainvalmistelun voimavaroihin sekä lainvalmisteluosaamisen ylläpitämisestä ja kehittämisestä valtioneuvostossa. Lainvalmistelun suunnitelmallisuuteen ja johtamiseen tulee panostaa.
2	**Väestöryhmien välinen polarisaatio ja viharikollisuuden lisääntyminen johtavat laaja-alaisiin ongelmiin monilla elämän osa-alueilla.**
	Eriarvoisuuden kokemus ja väestöryhmien välinen polarisaatio voivat horjuttaa yhteiskunnan vakautta, heikentää turvallisuuden tunnetta ja altistaa konflikteille. Hyvien väestösuhteiden tukeminen on avaintekijä rasististen rikosten ja vihapuheen ehkäisyssä ja sovittelussa. On edistettävä paikallista rikosten ehkäisyä kansallisen rikoksentorjuntaohjelman mukaisesti. Ehkäistään syrjintää ja vihapuhetta tukemalla yhdenvertaisuustyötä ja kohdentamalla hyvien suhteiden hankkeita maahanmuuttajille sekä turvapaikanhakijoille ja heitä vastaanottaville paikkakunnille.
3	**Rikosoikeudellisen viranomaisketjun toimintaedellytysten aliresursointi heikentää rikosvastuun toteutumista.**
	Riskin toteutuessa rikosvastuu ei toteudu joutuisasti ja tasapuolisesti kaikille kansalaisille rikosasioiden laadusta ja käsittelypaikasta riippumatta. Huolehditaan syyttäjälaitoksen organisaatiouudistuksen tavoitteiden toteutumisesta. On myös varmistettava, että koko rikosoikeudellisen ketjun (poliisitoimi, syyttäjälaitos, tuomioistuimet, oikeusapu ja Rikosseuraamuslaitos) voimavarat ovat oikeasuhteiset, jotta missään rikosketjun kohdassa käsittelyajat eivät pidentyisi ja oikeusturva heikkenisi.
4	**Tuomioistuimien, syyttäjälaitoksen ja Rikosseuraamuslaitoksen merkittävien ICT-hankkeiden läpivienti epäonnistuu hankkeiden laajuuden kasvaessa sekä kustannusten ja aikataulujen ylittyessä.**
	Riskin toteutuessa sähköiset palvelut eivät vastaa hallinnonalan virastojen ja asiakkaiden tarpeita ja käytettävyysvaatimuksia, menopaineet kasvavat, eikä toiminnan tehostamis- ja tuottavuushyötyjä saavuteta. Panostetaan digihankkeiden ohjaukseen ja seurantaan sekä kehitetään keinoja riskien havaitsemiseksi ja hallitsemiseksi riittävän ajoissa. Huolehditaan tietosuojan sekä tieto- ja kyberturvallisuuden toteutumisesta tietojärjestelmien ja toiminnan uudistamisessa.

Taulukko 12. Riskien merkityksen arviointi

Vaikutus					
	Kriittinen		4		
	Merkittävä		1	3	
	Kohtalainen		2		
	Vähäinen				
		Epätodennäköinen	Mahdollinen	Todennäköinen	Lähes varma
			Todennäköisyys		

3.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

Taulukko 13. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arviointi perusteluineen (arvosanat: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, aloittamatta/heikko)

Perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat. Kansalaiset osallistuvat ja vaikuttavat valmisteluun ja päätöksentekoon. Julkinen hallinto on avoin ja herättää luottamusta.	
Hyvä	Perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat suomalaisessa yhteiskunnassa yleisesti ottaen hyvin. EU:n perusoikeusvirasto arvioi kuitenkin etnisten vähemmistöjen kokeman syrjinnän olevan yleistä. Käynnistettiin ensimmäinen perusoikeusbarometri suomalaisten perusoikeusnäkemysten selvittämiseksi. Kansalaisten osallistumista lainvalmisteluun kehitettiin ja avoimuutta korostavia toimintamuotoja pilotoitiin. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa ja yksilön suojaa tehostettiin uudella lainsäädännöllä.
Oikeusjärjestelmä muodostaa johdonmukaisen kokonaisuuden, joka tukee ennakoitavuutta ja yhdenvertaisuutta. Lainsäädäntö on selkeää.	
Hyvä	Huolehdittiin lainvalmistelun laadusta muun muassa tarkastamalla 1 380 säädösehdotusta, antamalla noin 100 lausuntoa muiden ministeriöiden lakiehdotuksista ja järjestämällä koulutusta. Edistettiin kokeilujen käyttöä laatimalla ohjeet kokeilulakien valmistelun tueksi. Konkurssimenettelyä nopeutettiin.
Lainsäädäntö mahdollistaa kansalaisten toiminnan, valinnan vapauden ja lisää toimeliaisuutta ja hyvinvointia.	
Hyvä	Hallinnonalan lainsäädäntö turvaa kansalaisten mahdollisuuden monipuolisesti ja ilman tarpeetonta hallinnollista taakkaa valita tarkoituksenmukaiset toimintatavat elinkeino- ja kansalaistoiminnan harjoittamiselle.
Heikomman osapuolen suojasta huolehditaan.	
Hyvä	Parannettiin kuluttajansuojaa erityisesti niin sanottujen pikaluottojen osalta. Edistettiin lapsen edun mukaista päätöksentekoa erotilanteessa uudistamalla lapsenhuoltolaki.
Sähköinen asiointi ja palvelut ovat asiakaslähtöisiä.	
Hyvä	Talous- ja velkaneuvojille valmisteltiin valtakunnallinen asianhallintajärjestelmä. Julkinen kuulutus ja yleistiedoksianto hallintoasioissa uudistettiin digitalisoimalla menettely.
Oikeusturva toteutuu käytännössä.	
Hyvä	Oikeudellisen ratkaisun saa asian laadun mukaisessa menettelyssä keskimäärin kohtuullisessa ajassa. Hovioikeuteen saakka päätyvät asiat ovat tavanomaisesti monimutkaisempia, joten rikosasioiden 25 kuukauden kokonaiskäsittelyaikaa (esitutkinta, syyteharkinta, käräjäoikeuskäsittely, hovioikeuskäsittely) ja siviiliasioiden 20 kuukauden kokonaiskäsittelyaikaa voidaan pitää kohtuullisena. Ulosoton perintätulos oli edelleen korkealla tasolla (1 105 miljoonaa euroa). Oikeudenkäyntimenettely hallintoasioissa uudistettiin. Lapsiepäiltyjen oikeusturvaa rikosprosessissa parannettiin.
Rikosvastuu toteutuu tehokkaasti. Rikollisuus ja sen haitat vähenevät, turvallisuus ja sen tunne lisääntyvät.	
Hyvä	Suomen rikollisuustilanne on pysynyt viime vuosina vakaana. Sisäisen turvallisuuden tilaraportin tilastojen ja kansainvälisen vertailun valossa Suomi on maailman turvallisin maa. Henkirikoksen uhriksi joutumisen todennäköisyys oli 1980-luvulla yli kaksinkertainen nykypäivään verrattuna. Social Progress Indexin mukaan yksilön turvallisuutta kuvaavilla osioilla Suomi sijoittuu ensimmäiseksi alhaisen väkivallan tason ja koetun rikollisuuden osalta. Uusintarikollisuus viiden vuoden seurantaajalla on ollut viime vuosina laskusuunnassa. Huolestuttavaa kuitenkin on, että yli vuoden syytteharkinnassa olleiden asioiden määrä on noussut. Toimenpiteistä luopumisen määrä on lisääntynyt ja nostettujen syytteiden määrä on vähentynyt, mikä on ongelmallista rikosvastuun toteuttamisen kannalta. Maahantulokiellon rikkomista ja terrorismirikoksia koskevia rangaistussäännöksiä täsmennettiin ja lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten rangaistuksia kiristettiin.

Kestävä kehitys

Kestävän kehityksen Agenda 2030:n toteuttamisessa oikeusministeriön roolina on uuden visionsa mukaan edistää avointa ja aktiivista yhteiskuntaa, johon jokainen voi tuntea kuuluvansa ja jossa voi luottaa oikeuksiensa toteutumiseen. Ministeriön uudistetussa strategiassa tavoitteina ovat muun muassa osallistumisoikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien yhdenvertainen toteutuminen, ihmisten, yritysten ja yhteisöjen toimintamahdollisuudet turvaava oikeusjärjestys ja kaikkien saatavilla oleva korkealaatuinen oikeusturva. Ministeriö toteuttaa erityisesti valtioneuvoston kestävän kehityksen selonteon yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi -painopistettä

Kertomusvuonna toimeenpantiin kansallista perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa sekä valtioneuvoston demokratiapoliittista toimintaohjelmaa, jotka sisältävät perus- ja ihmisoikeuksia ja demokratiaa vahvistavia konkreettisia toimenpiteitä. Oikeusministeriö muun muassa käynnisti yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen ja Helsingin yliopiston kanssa arvoihin, dialogiin, demokratiaan ja ihmisoikeuksiin keskittyvän tutkimus- ja pilotointihankkeen. Hankkeessa kehitetään ja pilotoidaan demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen opintokokonaisuus opettajankoulutukseen, kartoitetaan verkko-oppimisympäristön kehittämismahdollisuutta sekä tarkennetaan kansallisia rakenteellisia yhteistyö- ja kehittämistarpeita.

Vuoden 2018 aikana kartoitettiin osana EU-rahoitteista Rainbow Rights -hanketta yhdenvertaisuussuunnittelun tilannetta kunnissa, koulutettiin eri ammattiryhmiä yhdenvertaisuuslainsäädännöstä ja selvitettiin moniperusteista syrjintää. Hanke on edistänyt seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen yhdenvertaisuutta sekä kunta- että kolmannen sektorin tasolla. Käynnistettiin Against Hate -hanke jossa kehitettiin viharikosten ja vihapuheen vastaisia toimia. Syrjinnän seurantajärjestelmän toimeenpanoa jatkettiin esimerkiksi viestinnällä, julkaisemalla selvityksiä ja temaattisia analyysejä yhdenvertaisuuden toteutumisesta sekä osallistumalla aihealueen yhteistyöhön EU-tasolla. Ensimmäisen kansallisen perusoikeusbarometrin valmistelua ja säädösvalmistelun yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin kehittämistä jatkettiin.

Oikeusministeriö on tunnistanut yhteiskunnan haavoittuvia ryhmiä ja huomioinut niiden erityistarpeita ja osallistumismahdollisuuksia. Trust – Hyvät väestösuhteet Suomessa -hankkeessa koulutettiin kertomusvuonna kuntien ja kolmannen sektorin työntekijöitä erityisesti maahanmuuttajataustaisten (mukaan lukien turvapaikanhakijat) yhdenvertaisuuteen liittyvistä kysymyksistä ja väestösuhteiden vaikutuksesta kotoutumiseen. Kertomusvuonna oikeusministeriö oli myös kumppanina Proximity-hankkeessa, jonka tavoitteena on rasismin, muukalaisvihan ja muiden suvaitsemattomuuden muotojen (mukaan lukien viharikokset) ehkäisemisen kehittäminen paikallistasolla. Hankkeen toiminta vahvisti paikallisviranomaisten, erityisesti paikallis- ja lähipoliisin, rasismin ja viharikosten vastaisia toimintavalmiuksia koulutusten, hyvien käytäntöjen jakamisen ja vertaisoppimisen sekä paikallistason toimintasuunnitelmien kehittämisen kautta. Oikeusministeriö antoi kertomusvuonna kolme kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumusta, joilla pyritään saavuttamaan vaikuttavuutta usealla kestävään kehitykseen liittyvällä alueella. Oikeusministeriö muun muassa edistää monimuotoisuutta rekrytoinneissaan, kannustaa henkilökuntaa terveellisiin ja vähäpäästöisiin työmatkoihin sekä huomioi kestävän kehityksen periaatteita viestinnässä ja hankinnoissa.

3.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys

3.4.1 Tuomioistuimet

Vuoden 2018 EU:n oikeusalan tulostaulussa[1] on tarkasteltu muun muassa kansalaisten käsitystä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta. Suomen osalta tulostaulu osoittaa, että yli 80 prosenttia kansalaisista katsoo riippumattomuuden olevan erittäin hyvällä tai melko hyvällä tasolla. EU:n alueella luku vaihtelee 20–85 prosentin välillä, ja Suomi on saavuttanut Tanskan jälkeen toiseksi parhaan lukeman.

Tavoitteena oli, että riita-, rikos- ja hallintolainkäyttöasiat ratkaistaan viivytyksettä, laadukkaasti ja edullisesti.

Asianosaiset voivat vaatia hyvitystä, jos asian käsittely on pitkittynyt. Vuonna 2018 viivästymishyvitystä maksettiin noin 200 000 euroa 45 diarioidussa asiassa. Viivästymisiä ei saisi olla lainkaan. Vuosittain käsiteltävien asioiden määrään nähden hyvityksiä ei ole kohtuuttoman paljon. Hyvitysten määrä ei kuitenkaan aukottomasti kuvaa oikeudenkäyntien viivästymisten kokonaistilannetta, koska rikosasioissa viivästyminen voidaan ottaa huomioon tuomiota alentavana tekijänä.

Hovioikeusvaiheessa rikosasioiden kokonaiskäsittelyaikaan kuuluvat esitutkinnassa, syyteharkinnassa, käräjäoikeudessa ja hovioikeudessa asian käsittelyyn yhteensä kulunut aika. Siviiliasioissa kokonaiskäsittelyaika muodostuu käräjäoikeuskäsittelyn ja hovioikeuskäsittelyn yhteenlasketusta ajasta. Kun otetaan huomioon, että hovioikeuteen saakka päätyvät asiat ovat tavanomaisesti monimutkaisempia, voidaan rikosasioiden 25 kuukauden (2017: 25 kuukautta) ja siviiliasioiden 20 kuukauden (2017: 19 kuukautta) kokonaiskäsittelyaikaa pitää kohtuullisena.

Vuoden 2018 lopussa käräjäoikeuksissa oli 1 901 yli 12 kuukautta vireillä ollutta laajaa riita-asiaa. Vanhojen asioiden määrä oli sama kuin vuotta aiemmin. Laajoja riita-asioita oli vuoden lopussa vireillä yhteensä 6 263.

Asiaryhmittäin asioiden luonne huomioon ottaen tuomioistuinten keskimääräiset käsittelyajat olivat suurimmalta osin kohtuulliset ja pääosin aiempien vuosien tasolla. Käräjäoikeuksien laajoissa riita-asioissa keskimääräinen käsittelyaika lyheni odotetusti ja oli 9,8 kuukautta (2017: 13,8 kuukautta). Vuonna 2017 pitkä käsittelyaika johtui keskeisesti siitä, että tuolloin ratkaisuun tuli puukartelliasioita, joissa oli pitkä käsittelyaika. Vakuutusoikeuden keskimääräinen käsittelyaika lyheni 9,7 kuukauteen (2017: 11,8 kuukautta).

Perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat asioiden käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Käsittelyketjujen ja oikeudenkäyntimenettelyjen tulee määräytyä asioiden laadun ja vaativuuden mukaan.

Hovioikeudet soveltavat vireille tuleviin asioihin jatkokäsittelylupasäännöksiä, joiden perusteella valitus tutkitaan tarkemmin asioissa, joissa jatkovalituslupa myönnetään. Menettely mahdollistaa sen, että hovioikeudet voivat kohdentaa voimavaroja asioihin, joissa on todellista oikeussuojan tarvetta.

[1] Euroopan komission vuosittain julkaisema EU:n oikeusalan tulostaulu on vertaileva yleiskatsaus EU:n jäsenvaltioiden oikeuslaitosten toimivuudesta, laadusta ja riippumattomuudesta. EU:n oikeusalan tulostaulu, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Julkaisuajankohta: 28.5.2018 Bryssel.

Vuonna 2018 jatkokäsittelylupa evättiin 2 872 (2017: 2 813) sellaisessa asiassa, jossa jatkokäsittelylupasäännökset soveltuivat koko asiaan. Edellä mainitut kielteiset luparatkaisut mukaan lukien hovioikeudet antoivat yhteensä 8 177 (2017: 8 269) ratkaisua.

Käräjäoikeusverkostoa uudistettiin 1.1.2019 lukien siten, että aiemman 27 käräjäoikeuden sijaan käräjäoikeuksia on 20. Suuremmissa yksiköissä on paremmat mahdollisuudet toteuttaa henkilöstön erityisosaamisen syventämistä.

3.4.2 Julkinen oikeusapu ja yleinen edunvalvonta

Tavoitteena oli, että jokainen saa tarpeellisen avun oikeudellisen ongelman ratkaisuun mahdollisimman aikaisin, vaikka hänen taloudellinen asemansa olisi heikko. Oikeusapua tarjotaan siten, että se on kokonaistaloudellisesti tarkoituksenmukaista.

Julkista oikeusapua annettiin noin 86 000 oikeusapuasiaan (2017: 89 000 asiaa). Yleistä edunvalvontaa annettiin noin 41 000 päämiehelle (2017: 40 000 päämiestä). Edunvalvontapalveluiden tarvetta lisää väestön ikääntyminen. Yli 65-vuotiaiden osuus on yli 50 prosenttia päämiehistä (2009: 30 prosenttia). Päämiesten määrä on kasvanut noin 8 000 päämiehellä vuosina 2009−2018.

Turvapaikanhakijoille annettiin noin 3 000 uutta oikeusapupäätöstä, mikä oli noin 6 000 arvioitua vähemmän ja noin 1 000 edellistä vuotta vähemmän. Julkista oikeusapua hakeneiden uusien turvapaikanhakijoiden määrän väheneminen johtui Suomesta turvapaikkaa hakeneiden henkilöiden määrän vähenemisestä. Turvapaikanhakijoille annettujen uusien oikeusapupäätösten määrän väheneminen ilmenee myös arvioitua pienempänä tuottavuuslukuna.

Vuonna 2018 turvapaikka-asioissa avustajana oli 41 prosentissa yksityinen avustaja ja 59 prosentissa oikeusaputoimiston julkinen oikeusavustaja (tavoite: 30 prosentissa yksityinen avustaja ja 70 prosentissa julkinen oikeusavustaja). Prosentuaalisen vertailun haasteena on, että oikeusapua hakeneiden turvapaikanhakijoiden määrä oli arvioitua selvästi pienempi. Vuonna 2018 turvapaikka-asioiden menot olivat oikeusavussa noin 1,0 miljoonaa euroa edellistä vuotta pienemmät. Menoja kertyi odotetusti hallinto-oikeuksissa käsiteltävänä olevista valituksista.

Taulukko 14. Oikeusavun tavoitteet ja tulokset

	Toteuma 2016	Toteuma 2017	Tavoite 2018	Toteuma 2018
Tuottavuus, painotettu työmäärä/htv	445	418	465	416
Jonotusaika, pv	11,4	11,4	10,5	12,3
Asiakastyytyväisyys asteikko 1–5, jossa 3=hyvä ja 4=kiitettävä				
– luottamus oikeusapuun asiakassuhteessa		4		4
– tehokkuus ja kustannusten kohtuullisuus		3,9		3,8
– avustajan osaaminen ja ammattitaito		4		3,9

3.4.3 Ulosottolaitos

Tavoitteina olivat, että oikeusturva toteutuu käytännössä, yhteiskunnassa on hyvä maksumoraali ja luottoyhteiskunta on toimiva sekä taloudellisten väärinkäytösten tekemis- ja hyötymismahdollisuuksia vähennetään. Sähköisten palvelujen ja asioinnin osalta tavoiteltiin asiakaslähtöisyyttä.

Perintätulos nousi vuoden 2017 tasosta ja oli edellisvuosien tapaan korkealla tasolla. Ulosoton perintätulos on kaksinkertaistunut 2000-luvulla. Tulokseen vaikuttavat velallisen maksukyky, ulosoton tehokkuus sekä vireille tulleiden asioiden määrä ja laatu. Ulosoton tietojärjestelmien ja työskentelymallien kehittäminen on edesauttanut tuloksen kehittymistä. Tuottavuus ja taloudellisuus olivat tavoitetta paremmalla tasolla. Syynä olivat suuret asiamäärät ja toisaalta pienentynyt henkilötyövuosimäärä.

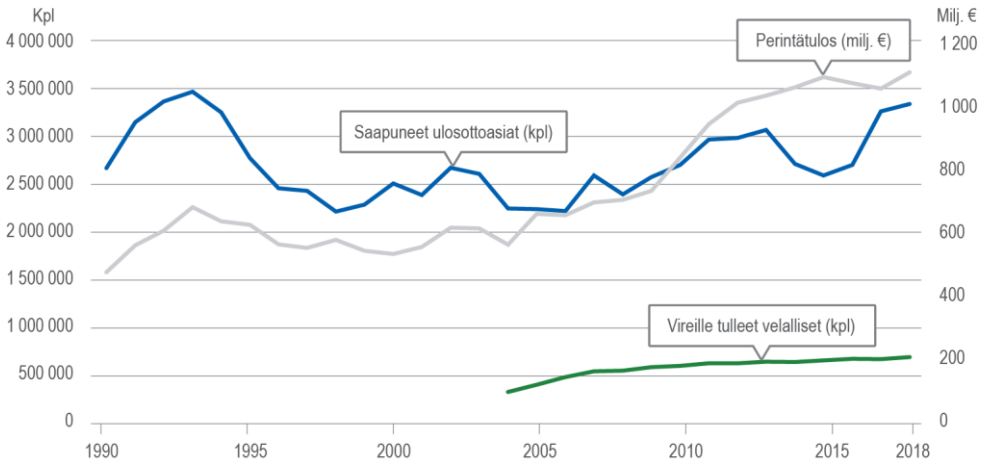
Taulukko 15. Ulosottolaitoksen tavoitteet ja tulokset

	Toteuma 2016	Toteuma 2017	Tavoite 2018	Toteuma 2018
Perintätulos eli hakijoille tilitetty rahamäärä, milj. euroa	1 071	1 054	980	1 105
Käsittelyaika, kk	7,4	6,3	8,7	6,7
Taloudellisuus, euroa/käsitelty asia	37,5	30	38	33
Tuottavuus, käsitellyt asiat/htv	2 447	3 103	2 350	3 007
Erikoisperinnästä tilitetty suoraan velkojille, milj. euroa	25	24	20	43

Lähde: Valtakunnanvoudinvirasto

Ulosottoon saapui perittäväksi yhtä paljon asioita kuin 1990-luvun pahimpina lamavuosina. Vireille tulevien asioiden määrään vaikuttavat taloustilanteen ohella erityisesti suurten velkojien, kuten Verohallinnon, perimistoimistojen ja pankkien toimet sekä perinnän rytmitys. Kulutusluottojen yleisyys on osaltaan johtanut ulosottoasioiden kasvuun viime vuosina ja kasvattanut yksityisoikeudellisten saatavien määrää.

Kuvio 2. Saapuneiden ulosottoasioiden, perintätuloksen ja vireille tulleiden asioiden velallisten* määrän kehitys



* Vireille tulleiden velallisten määrästä on käytettävissä tilastotietoa vuodesta 2004 lähtien.
Lähde Valtakunnanvoudinvirasto

Vuonna 2018 valmisteltiin ulosottotoimen rakenneuudistusta (URA), jolla tavoitellaan tuottavuuden ja taloudellisuuden parantamista (eduskunnan hyväksymä HE 71/2018 vp). Hankkeella laajennetaan muun muassa velallisten ja hakijoiden sähköisiä palveluja. Samassa yhteydessä ulosotto organisoidaan yhdeksi virastoksi ja perintä järjestetään uudelleen. Hanke valmistuu vuoden 2019 loppuun mennessä.

3.4.4 Syyttäjälaitos

Syyttäjälaitoksen tavoitteena oli huolehtia rikosvastuun toteuttamisesta osana rikosasioiden käsittelyketjua tehokkaasti ja laadukkaasti asianosaisten oikeusturva huomioon ottaen.

Syyttäjälaitoksessa saapuneiden ja ratkaistujen asioiden määrä nousi noin 10 000 asialla sisältäen myös esitutkinnan rajoittamisasiat. Syyttäjille ratkaistavaksi tulleiden asioiden ja rikosprosessien vaativuus on edelleen kasvanut, esitutkinta- ja oikeudenkäyntiaineistot ovat laajentuneet ja juttuihin liittyvät oikeudelliset ongelmat vaikeutuneet. Vaativia ja laajoja rikosasioita on noin kuusi prosenttia juttumäärästä, joiden käsittelyyn sitoutuu yli puolet syyttäjälaitoksen henkilötyövuosista.

Toimenpiteistä luopumisen määrä, kuten esitutkinnan rajoittaminen, on lisääntynyt syyttäjien ja poliisin resurssivajeen vuoksi. Pidempiaikainen kehityssuunta on ollut, että nostettujen syytteiden määrä on vähentynyt, mikä on ongelmallista rikosvastuun toteuttamisen kannalta. Rikosvastuun tehokas toteuttaminen edellyttää resursseja ja panostamista esitutkintayhteistyöhön.

Keskimääräinen syyteharkinta-aika laski edellisestä vuodesta alittaen tavoitetason. Vaihteluväli eri syyttäjänvirastojen välillä on kuitenkin suuri (2018: 0,9–3,5 kuukautta ja 2017: 1,1−3,3 kuukautta). Tämä korostuu vaativissa asioissa (2018: 2,7–6,2 kuukautta ja 2017: 2,6−6,1 kuukautta). Yli vuoden syyteharkinnassa olleiden asioiden määrä on kasvanut merkittävästi edellisestä vuodesta ja ylittää hieman tavoitetason.

Taulukko 16. Syyttäjälaitoksen tavoitteet ja tulokset

	Toteuma 2016	Toteuma 2017	Tavoite 2018	Toteuma 2018
Toiminnan laajuus				
Syyteharkintaan saapuneet asiat, kpl	80 856	82 793	82 000	91 059
Syyteharkinnassa ratkaistut asiat, kpl	80 500	83 076	81 000	91 966
Tuottavuus, käsitellyt asiat/htv	2 447	3 103	2 350	3 007
Joutuisuus				
Keskimääräinen syyteharkinta-aika, kk	2,0	1,9	2,0	1,7
6–12 kk syyteharkinnassa avoinna olleet asiat, kpl	2 147	2 401	2 200	2 231
Yli vuoden syyteharkinnassa avoinna olleet asiat, kpl	293	232	320	327
Tuottavuus				
Ratkaistut asia (painotettu työmäärä)/htv, koko henkilöstö	881	874	899	829
Ratkaistut asiat (painotettu työmäärä)/htv, syyttäjät	1 242	1 238	1 263	1 165
Taloudellisuus				
Toimintamenot/ratkaisu (painotettu työmäärä), euroa	95	96	98	100

Lähde: Valtakunnansyyttäjänvirasto

3.4.5 Rangaistusten täytäntöönpano

Rikosseuraamuslaitoksen vaikuttavuustavoitteena oli vähentää rangaistusta suorittavien riskiä syyllistyä uusiin rikoksiin. Tavoitteena oli valmentaa rangaistusta suorittavia rikoksettomaan elämään tukeutuen yhteiskunnan yleisiin palvelujärjestelmiin, oikeusturvan ja yhdenmukaisten käytäntöjen varmistaminen sekä suunnitelmallisen ja asteittaisen vapauttamisen lisääminen.

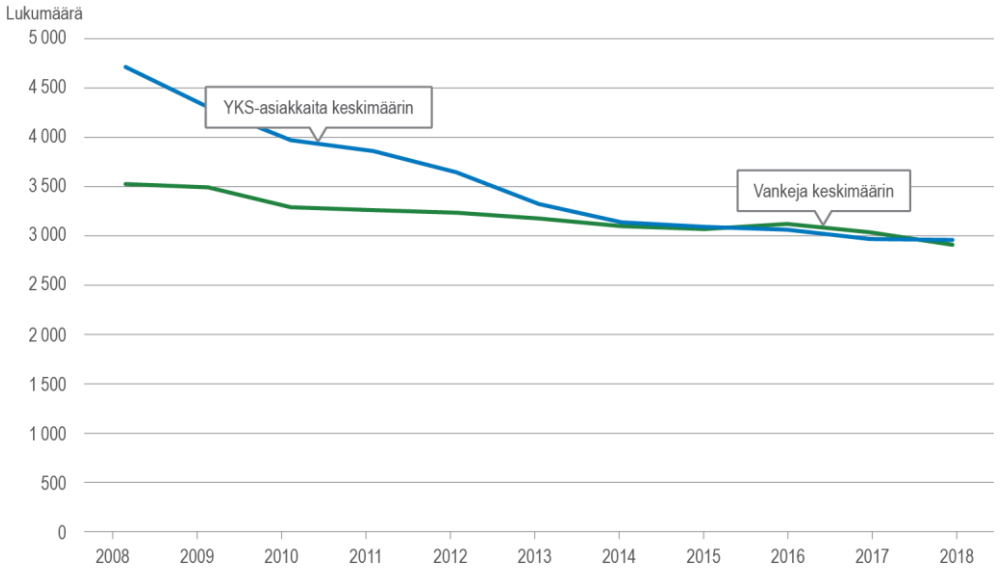
Suomessa vankiluku, yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien määrä ja tilastoidun rikollisuuden määrä ovat olleet laskusuunnassa viime vuosina vuotta 2016 lukuun ottamatta. Vuonna 2018 vankien päivittäinen keskimäärä väheni edelliseen vuoteen nähden 125 vangilla. Vankiluvun muutokselle ei ole osoitettavissa selkeää yksittäistä selitystä, mutta väestön ikääntyminen ja rikollisuuden muutokset vaikuttavat osaltaan kehitykseen. Suomessa on kansainvälisesti vertaillen alhainen vankiluku, joka on linjassa muiden pohjoismaiden kanssa (Suomi 57 vankia 100 000 asukasta kohden, Ruotsi 55, Norja 71, Viro 216, Saksa 78, Venäjä 445, Yhdysvallat 698).

Ulkomaalaisvankien osuus kaikista vangeista oli vuonna 2018 keskimäärin noin 17 prosenttia, mikä on hieman vähemmän kuin edellisenä vuonna. Ulkomaalaisvankien määrä on eurooppalaista keskitasoa, mutta se on rakenteeltaan poikkeuksellinen tutkintavankien suuren osuuden (42 prosenttia) vuoksi. Keskeisenä syynä on se, että ulkomaalaiset rikoksentekijät vangitaan suomalaisia useammin korkean maastapoistumisriskin vuoksi. Ulkomaalaisten yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden osuus on vain kuusi prosenttia.

Vankeusrangaistukset ovat keskimäärin lyhyitä. Yli puolet vankeusvangeista suoritti rangaistusta vankilassa enintään kuusi kuukautta. Valvotussa koevapaudessa oli päivittäin keskimäärin 207 vankia.

Yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden määrä jatkoi edelleen laskuaan. Yhdyskuntapalvelua suorittavien vähäisempi määrä selittynee pääosin jo pitkään jatkuneella poliisin tietoon tulleiden rattijuopumusrikosten määrän vähentymisellä. Yhdyskuntapalveluun tuomitsemisen laskua ja valvontarangaistusten ennakoitua vähäisempää käyttöä selittäviä tekijöitä selvitetään vuonna 2018 käynnistyneessä tutkimushankkeessa.

Kuvio 3. Vankien ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden (YKS) määrä vuosina 2008–2018



Vuonna 2013 vapautuneiden uusintarikollisuudessa viiden vuoden seuranta-ajalla ei tapahtunut merkittäviä muutoksia edelliseen vuoteen nähden. Uusintarikollisuuteen vaikuttavat rangaistusten täytäntöönpanon aikaisten toimien ja yhteiskuntaan integroitumisessa onnistumisen ohella yleinen rikollisuuden määrän kehitys, väestön ikääntyminen ja sitä heijastava rangaistusta suorittavien keski-iän nousu (uusimistodennäköisyys laskee iän myötä). Ensimmäistä kertaa vankilassa olevista rikoksen uusii noin 35 prosenttia, kun vastaava osuus yli kuudetta kertaa vankilassa olevista on noin 70 prosenttia. Pitkäaikaisvankien ja ensikertalaisten suhteellinen osuus on noussut. Yhdyskuntaseuraamusten ja valvotun koevapauden nykyistä laajempi käyttö on vaikuttavuuden näkökulmasta perusteltua.

Taulukko 17. Rikosten uusiminen viiden vuoden seuranta-ajalla, prosenttia

	Toteuma 2016	Toteuma 2017	Tavoite 2018	Toteuma 2018
Vapautuneet	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Vankilasta vapautumisen jälkeen vankilaan, yhdyskuntapalveluun tai valvontarangaistukseen	55,4	55,7	53,1	54,2
Yhdyskuntapalvelun suorittamisen jälkeen vankilaan, yhdyskuntapalveluun tai valvontarangaistukseen	35,8	37,0	32,6	32,6
Vankilasta valvotun koevapauden kautta vapautuneiden uusiminen vankilaan, yhdyskuntapalveluun tai valvontarangaistukseen	35,7	39,6	32,0	29,5

Lähde: Rikosseuraamuslaitos.

Uusintarikollisuuden vähentämistavoitetta edistettiin hallinnonalojen välisessä kehittämisessä. Uudessa ammatillisen koulutuksen lainsäädännössä vahvistettiin vankilaopetuksen järjestämisen edellytyksiä ja ministeriöiden välillä sovittiin yhteisestä ammatillisen koulutuksen toimintamallista ja kehittämisestä. Uusintarikollisuuden vähentämisen kannalta on tärkeää, että yhteiskunnan palvelu- ja tukijärjestelmät toimivat ja tarjoavat jatkumon täytäntöönpanon aikana aloitetuille toimille. Vankeusaika mahdollisuutena -hankkeessa kehitettiin verkostotyön edellytyksiä kunnan, Kelan ja TE-palvelujen kanssa ja AUNE-hankkeessa rangaistuksista vapautuvien asumiseen liittyviä kysymyksiä osana pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelmaa. Valtiontalouden tarkastusviraston jälkiseurantaraportissa Uusintarikollisuuden vähentäminen rangaistusaikana ja sen jälkeen (18/2016) on kuvattu tarkemmin Rikosseuraamuslaitoksen verkostotyötä.

Taulukko 18. Rangaistusten täytäntöönpanon tavoitteet ja tulokset

	Toteuma 2016	Toteuma 2017	Tavoite 2018	Toteuma 2018
Vangeista toiminnoissa keskimäärin päivässä, % ajankäytöstä	68	69	70	74
Nettotoimintamenot, euroa/vanki	58 050	58 830	58 940	62 880
Nettotoimintamenot, euroa/yhdyskuntaseuraamusta suorittava	5 250	5 865	5 650	6 410
Vankeja keskimäärin päivässä/htv	1,4	1,4	1,5	1,4
Yhdyskuntaseuraamuksia keskimäärin päivässä/htv	12,4	11,6	12,2	11,8

Lähde: Rikosseuraamuslaitos.

3.5 Saamelaiskäräjien kertomus vuodelta 2018

Saamelaiskäräjät on käsitellyt asiaa kokouksessaan 19.2.2019 ja toteaa seuraavaa:

1. SAAMELAISKÄRÄJIEN VARSINAINEN TOIMINTA

Saamelaiskäräjät edustaa perustuslain ja saamelaiskäräjälain nojalla saamelaisia ja ilmaisee saamelaisten virallisen kannan. Saamelaiskäräjät on osallistunut lainsäädäntöhankkeisiin antamalla lakiesityksistä lausuntoja, ollut kuultavana eduskunnan valiokunnissa ja käynyt esityksistä saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisia neuvotteluja. Saamelaiskäräjät antoi kertomusvuonna lausuntoja yhteensä 64 kpl, aloitteita ja esityksiä 9 kpl sekä muistioita ja kannanottoja 33 kpl, yhteensä 106 kpl. Kertomusvuonna Saamelaiskäräjät pyrki toiminnassaan edelleen kehittämään yhteistyötä ja tiedonvälitystä Suomen valtion suuntaan. Tätä tarkoitusta varten jatkettiin eduskuntapuolueiden ja Saamelaiskäräjien yhteistyöelimen työtä. Lisäksi Saamelaiskäräjien ja eri ministeriöiden välistä yhteistyötä pyrittiin edistämään mm. saamelaisasioiden neuvottelupäivien yhteydessä tapahtuvien keskustelujen sekä suorien neuvotteluiden avulla. Saamelaiskäräjien tehokasta toimintaa ja vaikutusmahdollisuuksia on heikentänyt resurssipula. Saamelaiskäräjien toimintaa tulee jatkossa tehostamaan kertomusvuonna vuodelle 2019 myönnetty 460 000 € lisäys Saamelaiskäräjien toimintamäärärahaan. Kertomusvuonna käytiin suuri määrä saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisia neuvotteluita. Neuvottelumenettelyn toteuttamisessa havaittujen ongelmien ja epätietoisuuden vuoksi Saamelaiskäräjät on pyrkinyt kertomusvuoden aikana käymissään Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisissa neuvotteluissa painottamaan Saamelaiskäräjien ja oikeusministeriön yhdessä laatiman ohjeen saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisen neuvotteluvelvollisuuden asianmukaiseksi toteuttamiseksi, sisältöä. Saamelaiskäräjät perusti myös inarinsaamelaisasiain neuvottelukunnan. Saamelaiskäräjät, oikeusministeriö ja valtioneuvoston kanslia sopivat v. 2018 saamelaisten kuulemisprosessista koskien totuus- ja sovintoprosessia. Saamelaiskäräjien hallitukselle annettiin valta tarkentaa mandaattia prosessin tarkoituksesta. Saamelaiskäräjät ei hyväksynyt esitystä koskien inarinsaamelaisia, jotta tulisi tehdä tutkimus inarinsaamelaisten oikeudellisesta asemasta ja historiasta. Saamelaiskäräjillä on läsnäolo- ja puheoikeus Lapin liiton hallituksessa. Saamelaiskäräjillä on ollut edustus kirkolliskokouksessa.

2. SAAMELAISTEN PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN KEHITTYMINEN

Kertomusvuoden aikana Vuonna 2017 parafoidun Pohjoismaisen saamelaissopimuksen ratifiointi ei edennyt Suomessa, koska ratifioinnin edellyttämä Saamelaiskäräjälain uudistamistyö oli meneillään. Saamelaiskäräjälain muutosta valmistellut toimikunta laati hallituksen esityksen muotoon esityksen saamelaiskäräjälain uudistamiseksi. Saamelaiskäräjien kokous ei kuitenkaan hyväksynyt esitystä uudeksi saamelaiskäräjälaiksi, joten Saamelaiskäräjien toiminnan kannalta kaikkein keskeisintä lakia ei edelleenkään saatu uudistettua kertomusvuonna 2018. Pohjoismaisen saamelaissopimuksen ratifiointi ei kertomusvuonna myöskään edennyt.

3. SAAMELAISKÄRÄJIEN KANSAINVÄLINEN TOIMINTA

Saamelaiskäräjät aloitti kertomusvuonna kansainvälistä toimintaansa koskevan strategian toimeenpanon. Kertomusvuoden keskeisiä asioita kansainvälisillä foorumeilla olivat mm. YK:n Alkuperäiskansojen oikeuksien asiantuntijamekanismin (EMRIP) vierailu Suomessa, saamelaiskäräjälain uudistamistyön yhteydessä, alkuperäiskansojen osallistumisen vahvistuminen kansainvälisessä ilmastopolitiikassa sekä Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuus. Asiantuntijamekanismi tapasi vierailunsa aikana Saamelaiskäräjiä, valtion edustajia sekä eri sidosryhmiä. Vierailu Suomeen oli Asiantuntijamekanismin ensimmäinen vierailu uusitun mandaatin alla ja vierailun tuloksena asiantuntijamekanismi antoi suosituksensa Suomen valtiolle. Saamelaiskäräjät osallistui osana Suomen delegaatiota YK:n ilmastokonferensseihin, biodiversiteettikonferenssiin sekä muihin alkuperäiskansojen

oikeuksia koskeviin kokouksiin. Saamelaiskäräjät osallistui lisäksi Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden tapahtumiin. Suomi sai kertomusvuonna loppupäätelmät ja suositukset saamelaisiin liittyen Euroopan neuvoston alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan (kieliperuskirja) täytäntöönpanosta. Saamelaiskäräjät laati kertomusvuonna varjoraportteja eri ihmisoikeussopimusten määräaikaisraportointiin. Euroopan neuvoston rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) vieraili Suomessa ja tapasi Saamelaiskäräjiä.

4. SAAMELAISIA KOSKEVA ERITYISLAINSÄÄDÄNTÖ

Saamelaisten kannalta merkittävin kertomusvuonna aloitetuista lainsäädännön uudistushankkeista oli saamelaiskäräjälain uudistamishanke, jota varten oikeusministeriö asetti päätöksellään 23.10.2017 kuusihenkisen toimikunnan. Toimikunta päätti työnsä 30.8.2018 ja luovutti mietintönsä ehdotukseksi valtioneuvostolle saamelaiskäräjälain uudistamiseksi. Toimikunnan työn seurantaa varten oikeusministeriö nimesi lisäksi parlamentaarisen seurantaryhmän. Muita kertomusvuoden aikana valmistelussa olleita lainsäädännön merkittäviä ja laajoja uudistamishankkeita olivat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakuntahallinnon kokonaisuudistukset, jotka kertomusvuoden aikana ovat edenneet eduskuntakäsittelyyn. Saamelaisten kannalta merkittävimpiä yksittäisiä uudistukseen kuuluvia lakeja on mm. saamen kielilain uudistus sekä sosiaali- ja terveyspalveluita koskevat erityslait. Myös Saamelaiskäräjät on omalta osaltaan osallistunut valmistelutyöhön, mutta sen esityksiä ei ole lainvalmistelutyössä merkittävästi huomioitu. Suppeampia kertomusvuoden aikana hallituksen esitykseksi edenneitä kansallisen lainsäädännön uudistamishankkeita, joihin Saamelaiskäräjät on osallistunut, ovat olleet mm. kalastuslain, riistavahinkolain ja muinaismuistolain muutoshankkeet.

Uuden kaivoslain (621/11) 38 §:n soveltamisessa kohdattujen ongelmien johdosta perustettiin vuonna 2017 työryhmä, jonka työn tarkoituksena oli valmistella ehdotus kaivoslain 38 §:n mukaisen vaikutustenarvioinnin kehittämiseksi, päätti työnsä ja julkaisi loppuraporttinsa kertomusvuonna. Työryhmän työssä olivat edustettuina mm. Saamelaiskäräjät ja saamelaisten kotiseutualueen paliskunnat. Työryhmän työssä mukana olleet tahot kokivat työryhmätyöskentelyn turhauttavaksi, koska työryhmältä edellytettiin yksimielistä ratkaisua. Koska työryhmässä oli edustettuina vastakkaisia näkemyksiä edustaneita tahoja, ei yksimielistä lopputulosta ollut mahdollista saavuttaa ja työryhmän loppuraportissa jouduttiinkin toteamaan, ettei työryhmälle asetettuihin tavoitteisiin päästy. Kaivoslain tarkoitus saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaamisen osalta ei siten ole edelleenkään toteutunut. Myöskään ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa ei ole lain edellyttämällä tavalla otettu huomioon saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin kohdistuvia, kullanhuuhdonnasta syntyviä vaikutuksia. Saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaamiseksi kaivos- ja ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa Saamelaiskäräjät on esittänyt useassa yhteydessä molempiin lupaprosesseihin liittyvän vaikutustenarviointi- ja valvontatehtävien siirtämistä erilliselle, riippumattomalle asiantuntijaelimelle, joka toimisi viranomaisvaltuuksin.

5. SAAMELAISTEN KOTISEUTUALUEEN MAANKÄYTTÖ

Kertomusvuonna Saamelaisten kannalta merkittäviä saamelaisten kotiseutualueen maankäyttöön liittyviä hankkeita olivat erityisesti Pohjois-Lapin maakuntakaavan ja siihen läheisesti liittyneen Jäämeren radan suunnittelu. Saamelaiskäräjät kävi kertomusvuoden aikana molempien hankkeiden osalta Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut. Saamelaiskäräjien edustajat ovat kertomusvuonna myös osallistuneet Jäämeren radan jatkoselvitystyöryhmän ja alatyöryhmien sekä johtoryhmän työhön. Saamelaiskäräjien näkemystä työssä ei kuitenkaan asianmukaisesti kaikilta osin huomioitu. Erityisesti kysymys Jäämeren radan merkitsemisestä laadittavaan maakuntakaava luonnokseen ennen ratalinjauksen asianmukaisten vaikutustenarviointien suorittamista on ollut työssä erittäin merkittävä puute. Kertomusvuonna Metsähallitus ja Saamelaiskäräjät jatkoivat Akwé: Kon -ohjeiden soveltamista Metsähallitusta koskevan toimintamallin päivitystyönä. Uudistustyö on edelleen

kesken ja työ edellyttää valtiolta asianmukaista resursointia, jotta Akwé: Kon -ohjeita voidaan soveltaa biodiversiteettisopimuksen tavoitteiden turvaamiseksi sekä ohjeiden tarkoituksen ja sisällön mukaisesti. Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden ja maisemanähtävyyksien päivitysinventointi saamelaisten kotiseutualueella valmistui jo vuonna 2014, mutta esitystä päivitetyistä alueista ei vielä kertomusvuonnakaan vahvistettu. Päivitysinventoinnin on tarkoitus korvata valtioneuvoston vuonna 1995 periaatepäätöksellä hyväksymä valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden inventointi, joka on saamelaiskulttuurin ja saamelaisten kotiseutualueen osalta ollut erittäin puutteellinen. Päivitysinventoinnissa saamelaisten kotiseutualueen saamelaiskulttuurille keskeiset kulttuuriympäristöt inventointiin ja tunnistettiin ensi kertaa saamelaiskulttuurin lähtökohdista käsin ja siten esitys sisältää useita edellisestä inventoinnista puuttuvia kohteita. Päivitysinventoinnin vahvistamisen merkitys saamelaisen kulttuuriympäristön ja -perinnön turvaamiselle on keskeinen, sillä valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet on otettava huomioon alueidenkäytössä ja siten esitys toteutuessaan edistäisi merkittävästi saamelaisten kulttuuriympäristöjen asianmukaista huomioon ottamista maankäytössä.

6. SAAMELAISTEN KIELELLISET OIKEUDET

Saamelaisten kielellisten oikeuksien kehityksessä ei ole tapahtunut merkittävää edistymistä. Saamelaiset eivät voi asioida viranomaisissa omalla kielellään muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ja selvityksien mukaan kieli-ilmapiiri on koventunut ja vihapuhe lisääntynyt erityisesti koskien vähemmistöryhmiä. Saamelaisista yli puolet asuu saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, heidän asemansa on erityisen heikko omakielisten palvelujen saamisessa. Keskeisten viranomaisten palvelut ovat yhä enemmän ja enemmän muuttuneet verkkopalveluiksi, jolloin saamenkielistä palvelua on entistä vaikeampi saada ja palvelujen saamiseksi saamen kielellä tarvitaan erityisjärjestelyjä. Pitkään valmisteilla ollut inarinsaamen sanakirja valmistui aivan kertomusvuoden lopussa, mutta koltansaamen sanakirjatyö on vielä kesken. Saamelaiskäräjät avasi uudistetut nettisivut, josta saamelaisten ja viranomaisten on helpompi löytää tietoa saamen kielilaista ja kielellisistä oikeuksista.

7. SAAMEN KIELTEN ELVYTTÄMISOHJELMA

Kaikki Suomessa puhutut saamen kielet ovat uhanalaisia kieliä, mutta häviämisvaarassa ovat erityisesti inarinsaame ja koltansaame. Saamelaisten kotiseutualueella pohjoissaamen tilanne on myös heikko erityisesti Enontekiön kunnassa ja Sodankylän kunnan Lapin paliskunnan alueella. Useiden vuosien ajan valmisteltu ja valtioneuvoston 3.7.2014 hyväksymä periaatepäätös saamen kielten elvyttämisohjelman toimeenpano on edennyt osittain. Toimenpideohjelmassa on 21 toimenpidettä kohdistuen varhaiskasvatukseen, kielipesätoimintaan, opetukseen, koulutukseen, kulttuuriin ja aikuisväestön kielen oppimiseen sekä saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella asuvien saamelaisten mahdollisuuteen ylläpitää, oppia ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamen kielten elvyttämistyössä tulee koko ajan uusia toimenpidetarpeita, vaikka hyväksytynkään ohjelman toimenpiteitä ei ole toteutettu kuin osittain. Periaatepäätöksen ulkopuolelle on jätetty saamen kielten kannalta olennaisia osa-alueita, kuten media ja kirjallisuus.

8. SAAMELAISTEN KULTTUURI- JA KIELIPESÄTOIMINTA

Saamelaiskäräjille osoitettiin valtionavustuksena 1 000 000 euroa käytettäväksi inarinsaamen, koltansaamen ja pohjoissaamen kieliseen kulttuuri- ja kielipesätoimintaan saamelaisten kotiseutualueella ja sen ulkopuolella. Tällä rahoitettiin yhteensä 12 kielipesää, mukaan lukien Oulun ja Sodankylän kirkonkylällä toimivat pohjoisaamen kielipesät. Kotiseutualueen ulkopuolella tapahtuvaan kielen elvyttämiseen osoitettiin 200 000 euroa, jolla rahoitettiin Rovaniemellä toimivaa pohjoissaamen kielisen kulttuuri- ja kielipesän toimintaa ja aloitettiin mm. varhaiskasvatuksen materiaalihanke. Kielipesätoiminnan rahoituksessa päätettiin yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa siirtyä rahoituskaudessa kalenterivuoteen. Saamelaisten kulttuuri- ja kielipesätoiminnassa oli yhteensä 94 lasta. Suurimpana haasteena on ollut kielipesätoiminnan järjestämisen käytännön haasteet ja siksi

toiminnan siirtämistä Saamelaiskäräjien alaisuuteen on aloitettu suunnitella ja tätä työtä jatketaan vuoden 2019 aikana. Nykyinen kielipesärahoitus on riittämätön vastaaman tästä mahdollisesta organisaatiomuutoksesta aiheutuviin kuluihin. Saamelaisen kulttuuri- ja kielipesätoiminnan rahoitustarve on 2,75 miljoonaa euroa, joka sisältä kielipesien toimintaan tarvittavat resurssit, mutta myös organisaatiomallin muutoksesta aiheutuvat kustannukset.

9. SÁMI GIELLAGÁLDU

Sámi Giellagáldun eli yhteispohjoismaisen saamen kielten ammatti- ja resurssikeskuksen toiminta jatkui vuonna 2018 Giellagáldu-hankkeen turvin 31.5.2018 saakka. Suomen, Ruotsin ja Norjan Saamelaiskäräjät aloittivat Giellagáldu-hankeen 1.8.2015 ja sitä rahoittivat EU:n Interreg V A – Pohjoinen ohjelman Sápmi-osa-alue, sekä Suomen, Ruotsin ja Norjan Saamelaiskäräjät, Lapin Liitto ja Tromssan lääni. Hanketta johti Suomen Saamelaiskäräjät. Suomen, Ruotsin ja Norjan Saamelaiskäräjät sopivat Sámi Giellagáldun toiminnan jatkamisesta Giellagáldu-hankkeen jälkeen 1.6.–31.12.2018 välisenä aikana supistetussa muodossa. Suomen Saamelaiskäräjät johti toimintaa ja toimintaa rahoittivat Suomen, Ruotsin ja Norjan Saamelaiskäräjät kieliyhteistyöhön käytettävissä olevin resurssein. Joulukuussa 2018 saatiin varmistettua Sámi Giellagáldun toiminnalle rahoitus vuodelle 2019, joka mahdollistaa toiminnan läpi koko vuoden 2019. Sámi Giellagáldun tehtävänä on kehittää ja vahvistaa saamen kielten huoltoa ja kielipoliittista yhteistyötä. Sámi Giellagáldulla on ylin vastuu saamen kielten kieliyhteistyöstä, kieliammatillisesta työstä ja kielenkäyttäjille suunnatuista saamenkielisistä kielipalveluista.

10. SAAMENKIELISET VARHAISKASVATUSPALVELUT

Varhaiskasvatuslain edellyttämää äidinkielistä päivähoitoa annettiin vuonna 2018 yhteensä noin 90 lapselle, joista valtaosa oli saamelaisten kotiseutualueella. Kotiseutualueen kuntien ulkopuolista saamenkielistä päivähoitoa ei tueta erityisellä valtionavustuksella, joka Saamelaiskäräjien mielestä olisi tarpeen. Saamelaiskäräjien kautta maksettiin saamelaisten kotiseutualueen kunnille 240 000 euroa saamenkielisen päivähoidon saatavuuden turvaamiseksi. Määräraha turvaa saamenkielisen päivähoidon säilymisen omina yksikköinä. Saamelaislasten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutumiseksi on tärkeää, että määräraha hallinnoidaan Saamelaiskäräjien kautta. Saamenkielisen varhaiskasvatuksen suurin haaste on puute ammatillisen kelpoisuuden ja hyvän saamen kielen taidon omaavista työntekijöistä.

11. SAAMELAISOPETUS JA OPPIMATERIAALITYÖ

Saamelaisopetuksen oppilaiden enemmistö käy koulua saamelaisten kotiseutualueen kunnissa, jotka kaikki järjestävät sekä saamenkielistä perusopetusta että saamen kielten aineenopetusta. Saamenkielistä perusopetusta saavien oppilaiden määrä on hieman noussut ja opetukseen käytetty tuntimäärä kotiseutualueella on kasvanut 2010-luvulla noin 10.000 tuntia. Opetukseen on kehitetty uudenlaisia vaihtoehtoja. Vuonna 2015 Utsjoella käynnistynyt kaksikielinen opetus jatkuu. Enontekiön Hetassa syksyllä 2016 käynnistynyt kielirikasteinen kaksikielinen opetus jatkuu. Sodankylän kirkonkylässä suunnitellaan kaksikielisen/kielikylpyopetuksen käynnistämistä lähivuosina. Saamelaisten kotiseutualueen kunnilla on velvollisuus järjestää saamen kieltä osaavien oppilaiden perusopetus pääosin saamen kielellä. Saamen kielen ja saamenkielisen opetuksen toteutumisen ja kehittämisen mahdollistaa saamelaisten kotiseutualueen kuntiin rajattu erityinen rahoitus.

Saamelaisten kotiseutualueen kuntien ulkopuolella on vuoteen 2018 asti annettu ainoastaan perusopetusta täydentävää saamen kielen opetusta (2 vt), jonka toteutuminen on ollut joka vuosi epävarmaa (ei oikean oppiaineen statusta), opetuksen saavutettavuus heikko ja oppilasmäärä alhainen. Saamelaisten kotiseutualueen kuntien ulkopuolella saamen kielen opetuksen oppilasmäärä on ollut huomattavan pieni. Noin 70 % perusopetusikäisistä saamelaislapsista ja -nuorista asuu kuitenkin muualla kuin saamelaisten kotiseutualueen kunnissa. Opetuksen ulkopuolelle on koko 2000-luvun

ajan jäänyt huomattava osa saamelaislapsista ja -nuorista. Syynä tilanteeseen ovat ratkaisemattomat ongelmat opetuksen rahoituksessa ja lainsäädännössä. Saamelaisten perustuslaillinen oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ei ole toteutunut saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, jossa opetuksen järjestäjille ei ole säädetty velvollisuutta edes saamen kielen opetuksen järjestämiseen.

Merkkejä saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella järjestettävän saamen kielen ja saamenkielisen opetuksen tilanteen parantumiseksi saatiin vuonna 2018. Opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi Utsjoen kunnalle rahoituksen kolmivuotista saamen kielten opetuksen etäyhteyksiä käyttävää pilottihanketta varten. Hanke käynnistyi Saamelaiskäräjien ja Utsjoen kunnan yhteistyönä kesällä ja opetus syyslukukauden alussa. Saamelaiskäräjät pitää opetuksen käynnistämistä tärkeänä. Hanke jatkuu vuoden 2020 loppuun ja sen aikana on tarkoitus tehdä esitykset saamen kielten opetuksen vakiinnuttamisen edellyttämistä rahoitus ja lainsäädäntöä koskevista muutoksista. Hanke järjestää lukuvuoden 2018–2019 aikana saamen kielten etävälitteistä opetusta yli 50:lle perusopetuksen oppilaalle. Myönteinen signaali opetustilanteen kehittymisestä on myös saame-suomi-kaksikielisen alkuopetuksen käynnistyminen Helsingin Pasilan peruskoulussa. Myös Oulun ja Rovaniemen kaupungeissa valmistellaan saamenkielisen perusopetuksen käynnistämistä.

Opetuksen asema lukiossa on heikentynyt ja oppilasmäärä vähentynyt. OKM ei ottanut huomioon Saamelaiskäräjien esityksiä saamen kielen aseman parantamiseksi uudessa lukiolaissa ja laissa ylioppilastutkinnosta. Saamenkielisistä opettajista on puutetta kaikissa kolmessa saamen kielessä. Saamelaiskäräjien vuonna 2017 Opetus- ja kulttuuriministeriölle tekemä selvitys saamenkielisten opettajien tilanteesta ja saatavuudesta sekä Oulun yliopiston kanssa yhteistyössä tehty hankehakemus johtivat hyvään tulokseen. OKM myönsi yliopistolle rahoituksen kolmevuotista saamenkielisten aineenopettajien koulutushanketta varten.

Saamenkieliseen oppimateriaalituotantoon osoitetun valtionavustuksen määrä 500 000 euroa ei ole vielä saavuttanut valtioneuvoston periaatepäätöksen (3.7.2014, kohta 5) mukaista tavoitetta (800 000 euroa). Tästä huolimatta erityisesti inarin- ja koltansaamenkielinen oppimateriaalityö on tehostunut ja oppimateriaalityössä on tehty hyvää tulosta. Valtion avustuksella rahoitettiin noin 40 hanketta. Vuoden aikana valmistui yhteensä 22 uutta saamenkielistä oppimateriaalia, joista 10 inarinsaamenkielisiä, 3 koltansaamenkielisiä ja 9 pohjoissaamenkielisiä. Saamelaiskäräjät osti saamelaisopettajille oikeudet e-girji.net:in julkaisemiin pohjoissaamen äidinkielen verkkomateriaaleihin kevätlukukaudeksi ja julkaisi hankkimallaan oppimateriaalin digialustalla (Cloubi) huomattavan määrän digitaalista oppimateriaalia. Vuoden aikana kehitettiin yhteistyössä Tromssan yliopiston Sámi Giellatekno -hankkeen kanssa inarinsaamen kielen käännösohjelmaa, digitaalista sanakirjaa ja oikeinkirjoitusohjelmaa. Lisäksi oppimateriaalivaroin rahoitettiin Oulun yliopistossa toteutettua Arkiston äänet -oppimateriaalihanketta, joka valmistui vuoden lopussa. Yhteistyö Sanoma Kids Median kanssa jatkui ja verkossa olevassa satukirjastossa oli kaikkien vapaasti kuunneltavissa satuja pohjoissaameksi, inarinsaameksi ja koltansaameksi. Oppimateriaalityön valtionavustus on riittämätön vastaamaan syksyllä 2016 käyttöön otettujen uusien Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden vaatimuksiin. Suuri osa aiemmin valmistetuista oppimateriaaleista edellyttää päivittämistä. Lisäksi työn painopiste on siirrettävä digitaalisiin materiaaleihin ja mahdollistettava tieto- ja viestintätekniikan lisääntyvä käyttö opetuksessa. Saamelaiskäräjät on esittänyt oppimateriaalivarojen tuntuvaa korottamista kehysehdotuksessaan vuosille 2020–2023.

12. KULTTUURITOIMINTA

Saamelaiskäräjät jakoi avustuksina opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän saamenkielisen kulttuurin edistämiseen ja saamelaisjärjestöjen toimintaan 176 000 € sekä saamelaisten taiteeseen ja kulttuurin edistämiseen osoitetusta määrärahasta pohjoismaisten saamelaisjärjestöjen tukemiseen 15 000 €. Määrärahasta myönnettiin toiminta- ja projektiavustuksia saamelaisyhdistyksille, työsken-

tely- ja projektiavustuksia saamelaistaiteilijoille ja käsityöntekijöille sekä julkaisuavustuksia mm. inarinsaamenkielisen musiikin ja lehden julkaisemiseksi. Kertomusvuonna Saamelaiskäräjät järjesti rajat ylittävän Aineettoman kulttuuriperintö -konferenssin yhdessä Ruotsin ja Norjan Saamelaiskäräjien kanssa. Kaksipäiväseen konferenssiin osallistui kulttuuriperinnön suojelemisen tarpeellisuudesta keskustelemaan saamelaisia ympäri saamenmaata Venäjältä, Suomesta, Ruotsista ja Norjasta. Lisäksi Saamelaiskäräjät osallistui kahteen Opetus- ja Kulttuuriministeriön tukemaan Saamelaiskulttuuri ja kehittyvät tekijänoikeudet -hankkeeseen, joiden tarkoituksena oli tarkastella millaisia haasteita saamelaisartisteilla ja saamelaiskulttuurin eri osa-alueilla on suomalaisessa tekijänoikeusjärjestelmässä. Kertomusvuonna saamelaiskäräjät edisti myös Duodji akatemia -hanketta.

13. SAAMENKIELISET SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUT

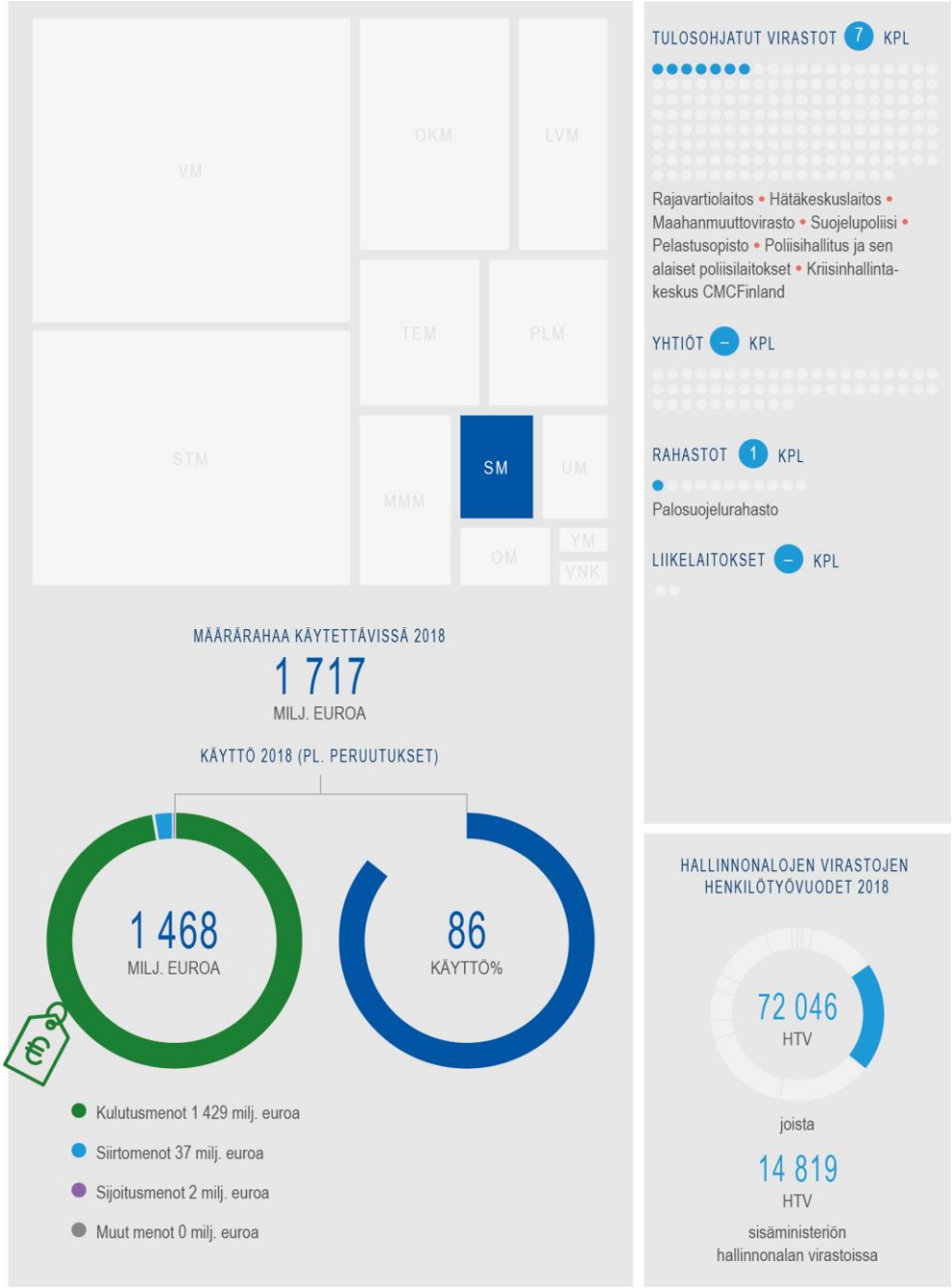
Saamelaisten kotiseutualueen kunnille maksettiin Saamelaiskäräjien kautta yhteensä 480 000 euron avustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteuttamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollossa on tärkeää, että määräraha hallinnoidaan saamelaiskäräjien kautta ja että avustuksen määrä vastaisi saamelaisten palvelunkäyttäjien tarvetta (sosiaali- ja terveyspalvelut 3 milj. euroa). Saamenkielisten sote-palvelujen turvaamiseen osoitettu erillismääräraha on erittäin merkittävä, mutta ei riittävä lisätoimi. Erillisen valtionavustuksen (momentti 33.60.36) säilyttäminen ja turvaaminen lailla sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa on erittäin tärkeää. Huolta aiheuttaa pelko Lapin maakunnan tulevista miljoonaluokan säästöpaineista, jotka tulevat vaikuttamaan suoraan heikentävästi saamenkielisiin sote-palveluihin.

Sote-uudistuksessa tulee turvata ja huomioida saamelaisille laadukkaat, yhdenvertaiset, saamenkieliset ja kulttuurinmukaiset sosiaali- ja terveyspalvelut saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon pohjalta. Saamelaisten oikeudet omakielisiin ja kulttuurinmukaisiin palveluihin toteutuvat saamen kielilaista huolimatta edelleen huonosti tai jopa ei lainkaan. Sote-palveluita tarvittaisiin kipeästi kaikilla saamen kielillä mm. yleislääkäri-, mielenterveys- ja päihdepalveluja, kotipalvelua virka-ajan ulkopuolella, lapsi- nuoriso- ja perhepalveluja, ikääntyneiden palveluasumis- ja laitoshoitopalveluja, hammashuolto- ja fysioterapiapalveluja. Tämän tavoitteen saavuttaminen tarkoittaisi parempaa saamenkielisten sote-ammattilaisten koulutusta ja saamen kielen asettamista kelpoisuusvaatimukseksi. Tulkkipalvelut eivät riitä takaamaan saamenkielisen väestön yhdenvertaisia oikeuksia omakielisiin palveluihin. Lapin sote-muutostyön osalta Saamelaiskäräjät osallistui vuonna 2018 aktiivisesti saamenkielisten sote-palvelujen kehittämis- ja vaikuttamistyöhön yhteistyössä Lapin maakuntavalmistelun kanssa. Lapin maakuntavalmistelussa aloitti keväällä 2018 oma saamelaissuunnittelija. Lisäksi perustettiin väliaikainen saamenkielen vaikuttamistoimielin. Saamenkielisten palvelujen kehittämisen osalta saamelaisväestö on joutunut vuodesta 2015 alkaen eriarvoiseen asemaan suhteessa valtaväestöön, koska sosiaalialan osaamiskeskusten rahoitusten pienentymisen johdosta saamelaisyksikön tehtävien hoitoon ei ole ollut tarpeeksi resursseja. Tämä epätasa-arvoinen kehitys jatkui edelleen vuonna 2018.

14. NUORISONEUVOSTON TOIMINTA

Nuorisoneuvosto sai opetus- ja kulttuuriministeriöltä toiminta-avustusta 120 000 euroa käytettäväksi 1.3.2018–31.12.2018 väliselle ajalle. Myönnetyllä avustuksella tuetaan saamelaisnuorten osallisuutta, yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa sekä kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutumista. Nuorisoneuvoston päätavoitteena vuonna 2018 oli tuoda esille saamelaisnuorten kokemaa seksuaalista häirintää ja väkivaltaa sekä muita terveyteen liittyviä asioita. Nuorisoneuvostolla on ollut vuoden aikana kolme eri hanketta: DigiÁrran hankkeessa kehitetään digitaalista nuorisotyötä ja luodaan saamenkielinen tieto- ja neuvontapalvelusivusto, Dihtosis hankkeessa tuodaan tietoa saamelaisista Suomen kouluihin sekä De! hanke, jossa kartoitetaan ja kehitetään saamenkielistä nuorten vapaa-ajantoimintaa. Lisäksi nuorisoneuvosto on kehittänyt saamenkielistä nuorisotyötä yhdessä Aseman Lapset ry:n, Inarin, Utsjoen ja Enontekiön kuntien kanssa Walkers toiminnan muodossa.

4 Sisäministeriö



tutkibudjettia.fi

4.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin

Taulukko 19. Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset ministeriön toimialalle

Kansainvälinen järjestys murroksessa

EU-tasolla tapahtuneet toimintaympäristön muutokset erityisesti muuttoliikkeessä ja sisäisessä turvallisuudessa ovat vaikuttaneet myös Suomeen. Turvallisuustilanteen ennustettavuus Euroopassa säilyi haasteellisena. Kansallisten intressien priorisointi ja perinteinen voimapolitiikan retoriikka ovat palanneet kansainvälisiin suhteisiin.

Väestörakenne ja kaupungistumiskehitys

Väestön keski-iän nousu on lisännyt ikääntyneille tyypillisiä turvallisuus-ongelmia. Sekä väestön keskittyminen kaupunkeihin että maaseudun tyhjeneminen ja kaupunkeja nopeampi ikääntyminen vaativat enemmän suorituskykyä viranomaisilta. Poliisin toimintaan erityisesti palvelutason kannalta haasteellisilla ja harvaan asutuilla alueilla lisättiin voimavaroja. Tarvitaan toimenpiteitä työperusteisen maahanmuuton vahvistamiseksi. Maahanmuutto työn tai opiskelun perusteella on merkityksellistä Suomen yhteiskunnan elinvoimaisuuden kannalta.

Eriarvoistuminen

Kokonaisrikollisuus on laskenut. Hyvinvointi ja turvallisuus eivät ole jakaantuneet tasaisesti eri väestöryhmien kesken. Syrjäytyminen ja eriarvoistumisen kokemus ovat lisänneet yhteiskunnallisten häiriöiden riskiä ja ovat merkittäviä rikollisuuden ja sen uhriksi joutumisen taustatekijöitä. Äärimmillään syrjäytyminen saattaa johtaa radikalisoitumiseen.Poliisin ennalta estävää toimintaa kehitettiin ja panostuksia lisättiin

Kriittisen infrastruktuurin toimintavarmuus

Teknologiset keskinäisriippuvuudet ovat lisääntyneet ja perinteinen uhkien hallinta on tullut vaikeammaksi. Kriittinen infrastruktuuri (energia, tieto-yhteiskunnan palvelut, logistiikka ja finanssiala) muodostaa yhteiskuntamme toiminnalle välttämättömän kivijalkarakenteen. Digitaalisten palveluiden ja järjestelmien luotettavuuden, tietoturvallisuuden ja tietosuojan merkitys korostuu yhteiskunnan häiriöttömän toiminnan varmistamisessa.

4.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä

Taulukko 20. Toimintaympäristön ja toimialan riskit sekä niihin varautuminen

1	**Globaalin toimintaympäristön muutokset**
	Sisäisen turvallisuuden toimintaympäristöön vaikuttavat esimerkiksi maahantulotilanteen, Venäjän ja EU:n vakauden yllättävät kehityksen muutokset. Toimintaympäristön muutosten ennakointia, varautumista ja kriisivalmiutta on kehitetty. Riskeihin on varauduttu yhteistyön ja tiedonvaihdon keinoin myös poikkihallinnollisesti. Terrorismin uhka säilyi Suomessa kohonneella tasolla.
2	**Yhteiskunnan häiriötilanteet**
	Yhteiskunnan vakauteen vaikuttavia riskejä ovat muun muassa julkisen talouden vakava häiriö tai laajamittainen maahantulo. Teknologian ja logistiikan häiriötilanteita ovat esimerkiksi sähkön saannin suurhäiriöt tai viestintäverkkojen vakavat häiriöt. Suomeen kohdistuu hybridivaikuttamista, joka voi horjuttaa yhteiskunnan vakautta uusilla ja ennakoimattomilla tavoilla. Terveysturvallisuuden riskejä ovat influenssapandemia tai helposti leviävä vakava eläintauti. Laajoilla onnettomuustilanteilla tarkoitetaan esimerkiksi vakavaa ydinvoimalaonnettomuutta Suomessa tai lähialueilla. Suomen kansallinen riskiarvio valmisteltiin.
3	**Resurssien rajallisuus**
	Sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää riittäviä ja oikein kohdennettuja voimavaroja. Sisäministeriön hallinnonala on henkilöstövolyymiltään suurin. Henkilöstön riittävyys ja toimintakykyä on pyritty varmistamaan ja pitäämään yllä tilannekuvaa ja -arviota toimintaympäristön muutoksesta sekä kehittämällä toimintatapoja ja arvioimalla tarvittavia resurseja.
4	**Henkilöstön työterveys ja -turvallisuus**
	Henkilöstöön kotimaassa ja ulkomaan virkamatkoilla sekä operaatioissa kohdistuvia uhkia ja uhkatilanteita ehkäistään ennalta. Myös henkilöstöön kohdistuva tiedonhankinta ja erilainen vaikuttaminen tai vaikuttamisyritykset ovat riskejä, jotka ovat hankalasti tunnistettavia ja toimintaympäristön vuoksi hankalia hallita. Keskeisessä asemassa on henkilöstön ammattitaito, osaaminen ja tietoisuuden lisääminen, toimintaohjeiden ajantasaisuus ja koulutus.

Taulukko 21. Riskien merkityksen arviointi

Vaikutus				
Kriittinen		2	4	
Merkittävä	3		1	
Kohtalainen				
Vähäinen				
	Epätodennäköinen	Mahdollinen	Todennäköinen	Lähes varma
		Todennäköisyys		

4.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

Taulukko 22. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arviointi perusteluineen (arvosanat: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, aloittamatta/heikko)

Sisäisen turvallisuuden palvelut sekä viranomaisten toimintakyky turvataan koko maassa. Tunnistetaan ydintehtävät ja priorisoidaan tehtävät suhteessa annettuihin resursseihin.	
Tyydyttävä	Toimialakohtaisia priorisointisuunnitelmia valmisteltiin tai toimeenpantiin. Haasteellinen ja monimutkaistuva toimintaympäristö loi toisaalta paineita lisätä sisäisen turvallisuuden resursseja toimintakyvyn ja palvelutason ylläpitämiseksi. Vuodelle 2018 kohdennettujen määrärahalisäysten avulla toimintakyky kyettiin ylläpitämään.
Kansallinen turvallisuus varmistetaan. Tehostetaan ennakointia, tiedustelua ja tilannekuvaa. Valmistellaan turvallisuusympäristön muutoksen edellyttämät toimivaltuusmuutokset. Parannetaan viranomaisten osaamista ja varautumista uusiin uhkiin.	
Hyvä	Valmisteltiin toimintamalli valtioneuvoston yhteisen turvallisuustilannekuvan tuottamiseksi ja käsittelemiseksi. Viranomaisten toimivaltuuksia kehitettiin muun muassa siviilitiedustelulainsäädännön sekä kyber- ja hybridiasioiden valmistelun yhteydessä. Laadittiin kattava raportti sisäisen turvallisuuden tilasta Suomessa. Henkilöstöä, reserviläisiä ja varusmiehiä on koulutettu uusiin uhkiin vastaamiseksi. Maahanmuuttovirasto, poliisi ja Rajavartiolaitos harjoittelivat yhdessä järjestelykeskuksen perustamista. Valmisteltiin Suomen kansallinen riskiarvio. Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan järjestelmää ja kansainvälisen pelastustoiminnan osaamisen, henkilöstön ja kaluston hyödyntämistä kansallisen valmiuden ja varautumisen tukena kehitettiin.
Maahanmuutto on hallittua ja tukee samalla työllisyyttä ja talouskasvua. Vastaanottojärjestelmän kustannustehokkuus ja toiminnan laatu yhdenmukaistetaan ja varmistetaan. Viranomaisprosesseja ja ilman laillista oleskeluoikeutta olevien palauttamista tehostetaan.	
Hyvä	Turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelmalla on tehostettu ja nopeutettu turvapaikkaprosessia sekä parannettu maahanmuuton hallintaa. Työperusteisen maahanmuuton vahvistamiseksi lupamenettelyjä on kehitetty muun muassa tarkastelemalla työntekijän oleskelulupajärjestelmän prosesseja ja tunnistettu keskeisimpiä prosessin sujuvoittamista edistäviä toimenpiteitä. Vastaanottojärjestelmässä on jatkettu kustannustehokasta majoituskapasiteetin säätelyä ja sopeutusta sekä parannettu vastaanottotoiminnan laatua ohjauksella, henkilöstön koulutuksella ja valvonnalla.
Toimintatapoja kehitetään ja palvelutasoa ylläpidetään digitalisaation ja uusien teknologioiden avulla. Kehittämistoimenpiteet tehdään asiakasnäkökulma, saavutettavuus, yhdenvertaisuus sekä turvallisuus huomioiden kustannustehokkaasti ja kansallisia ratkaisuja hyödyntäen.	
Hyvä	Poliisin sähköisiä lupahallinnon palveluita ja niiden markkinointia kehitettiin edelleen. Poliisin tiedustelujärjestelmä otettiin käyttöön. Rajatarkastusautomaateilla tehtävien tarkastusten määrä saatiin nostettua 40 prosenttiin Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Maahanmuuttovirastossa käytettiin tekoälyä asiakaspalvelussa ja sähköisen asioinnin kanavia hyödynnettiin entistä enemmän. Viranomaisten yhteiskäyttöinen ja valtakunnallisesti verkottunut hätäkeskustietojärjestelmä (ERICA) otettiin käyttöön ensimmäisenä Oulun hätäkeskuksessa marraskuussa 2018. Myös EU-tasolla tietojärjestelmien yhteentoimivuutta on edistetty tavoitteena lainvalvontaviranomaisten tietojen vaihdon ja rikostorjunnan tehostaminen, rikosvastuun toteutuminen sekä rajavalvonnan vahvistaminen.

Kestävä kehitys

Sisäasiainhallinnon rooli kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman toimeenpanossa on mahdollistaa se, että yhteiskunnassa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista tai muista ilmiöistä johtuvaa aiheellista pelkoa ja turvattomuutta. Turvallisuus on vakaan ja hyvinvoivan yhteiskunnan perusta sekä edellytys kestävän tulevaisuuden rakentamiselle.

Sisäasiainhallinto on toteuttanut Agenda 2030 toimeenpanoa erityisesti yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi -painopisteen mukaisesti. Sisäisen turvallisuuden strategian toimeenpano on edennyt hyvin ja suurin osa toimenpideohjelman toimenpiteistä on joko toteutettu tai aloitettu. Kertomusvuonna toteutettiin selvitys turvallisuuden tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta, jonka perusteella oikeudenhoidon ministeriryhmä päätti uusista toimenpiteistä turvallisuuden yhdenvertaisuuden parantamiseksi. Sisä-, oikeus- sekä opetus- ja kulttuuriministeriöt asettivat yhteishankkeen laatimaan ehdotuksia rikoslailla rangaistavan vihapuheen ja lailla kielletyn häirinnän tehokkaammaksi kitkemiseksi sekä toiset ihmiset huomioon ottavan keskustelukulttuurin edistämiseksi. Ikääntyneiden turvallisuutta on parannettu tunnistamalla ja toimeenpanemalla uusia toimenpiteitä Turvallinen elämä ikääntyneille -toimintaohjelman päivityksen yhteydessä.

Kriisinhallintakeskus (CMC) on toteuttanut kestävän kehityksen sitoumustaan sisällyttämällä kestävän kehityksen periaatteet siviilikriisinhallinnan peruskurssin johdanto-osioon. Naisten osuus siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden määrästä oli runsaat 36 prosenttia ja jäi hieman tavoitteesta, joka oli 40 prosenttia. Tämä selittyy pitkälti YK-operaatioihin hakeutuneiden miespuolisten poliisien sekä Itä-Ukrainaan hakeutuneiden miespuolisten tarkkailijoiden määrällä. Suomalaisista peruskurssilaisosallistujista suomalaisnaisten osuus oli jopa yli 76 prosenttia (tavoite 50 prosenttia).

4.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys

4.4.1 Poliisitoimi

Poliisin toimintaympäristö on ollut viime vuosina voimakkaassa muutoksessa. Suomen sisäinen turvallisuus on enenevässä määrin sidoksissa globaaleihin ilmiöihin. Kansainvälinen yhteistyö ja tiedonvaihto tehostuivat toimintaympäristön muutoksen johdosta. Poliisin toimintaa kehitettiin digitalisaatiota ja sähköistämistä hyödyntäen, ja sähköisen asioinnin käyttöaste ylitti tavoitetason. Poliisimiesten määrä vuonna 2018 oli 7 200 henkilötyövuotta (2017: 7 148 henkilötyövuotta).

Siviilitiedustelua koskeva hallituksen esitys (HE 202/2017 vp) annettiin eduskunnalle tammikuussa 2018 ja siviilitiedustelun mahdollistavat lait tulevat voimaan 1.6.2019. Uuden lainsäädännön myötä Suojelupoliisin toiminnassa painottuu entistä enemmän tiedonhankinta. Suojelupoliisi valmistautui uusiin toimivaltuuksiin uudistamalla toimintatapojaan kokonaisvaltaisen suunnitelman mukaisesti.

Liikenteessä kuolleiden lukumäärä oli nykyaikaisen mittaushistorian alhaisin. Suomen liikennekuolemien väheneminen on kuitenkin hidastunut eurooppalaisiin verrokkimaihin verrattuna ja suhteellinen asema heikentynyt. Valvonnan tietojärjestelmiä kehitettiin siten, että asiakirjat pystytään tuottamaan sähköisesti ja ne siirtyvät automaattisesti tietojärjestelmien välillä. Poliisimiesten suorittaman valvonnan näkökulmasta tehokkuus parani eli työaikaan suhteutettuna valvontasuoritteita tuotettiin aikaisempaa enemmän. Hyvän kehityksen taustalla on osaltaan analysoidun tiedon aikaisempaa tehokkaampi hyödyntäminen valvonnan kohdentamisessa. Automaattisen valvonnan näkökulmasta Poliisin liikenneturvallisuuskeskus tehosti toimintaansa ja automaattisen liikenteenvalvonnan suoritteita käsiteltiin eniten nykyjärjestelmän aikana.

Talousrikosten määrä laski lähes 20 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna (ilmoitetut jutut 1 672 vuonna 2018 ja 2 069 vuonna 2017) muun muassa viranomaisten ja elinkeinoelämän ennalta estävien toimenpiteiden johdosta sekä suhdannevaihtelun positiivisen kehityksen myötä. Rikoshyötyä saatiin viranomaisten haltuun 23,8 miljoonan euron arvosta (2017: 20,5 miljoonaa euroa). Osana harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaa reagoitiin veropetosten määrien nousuun ja kehitettiin nopeampaa, kevennettyä tutkintamallia. Konkurssimenettelyssä ilmeneviin velallisen rikoksiin sovellettiin yhteistyömallia, jossa tutkinta ja rikoshyödyn jäljittäminen kyetään aloittamaan merkittävästi aikaisemmin.

Turvapaikanhakijatilanne ja kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden maastapoistaminen työllisti poliisia edelleen. Palautettavien määrä (2 470 henkilöä) laski vapaaehtoisten paluiden (646 henkilöä) vuoksi. Poliisille jäi palautettavaksi kaikkein haastavimmat palautettavat haastaviin kohdemaihin. Irakin kanssa neuvoteltiin palautusten tehostamisen mahdollisuuksista. Palautuslentoihin kohdistui kertomusvuonna häirintää, mikä vaikutti poliisin palautustoimintaan kielteisesti. Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaista toimintaohjelmaa vuosille 2017–2020 toteutettiin.

Poliisin ennalta estävän toiminnan strategia vahvistettiin joulukuussa 2018. Strategian tavoitteena on vähentää rikoksista ja turvallisuutta heikentävistä häiriöistä aiheutuvia taloudellisia ja inhimillisiä kustannuksia, ylläpitää ja vahvistaa ihmisten turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta, luottamusta poliisiin sekä tukea poliisin muita toimintoja erityisosaamisella. Moniammatillista, lasten ja nuorten rikollisuutta ehkäisevää Ankkuritoimintaa on kehitetty laatimalla toimintaa ohjaava sähköinen käsikirja ja verkkosivu, jossa on tietoa toiminnasta nuorille, vanhemmille ja ammattilaisille. Onnettomuustutkintakeskuksen Turun puukotustapauksesta laatiman tutkintaraportin suositusten pohjalta selvitettiin myös väkivaltaisesti radikalisoituneiden tai radikalisoitumisriskissä olevien palveluun ohjaus.

Kansallinen terrorismintorjunnan strategia vuosille 2018–2021 hyväksyttiin marraskuussa 2018 ja sen toimeenpano on aloitettu. Strategia korostaa valtionhallinnon ja yhteiskunnallisten toimijoiden yhteistyötä terrorismintorjunnassa ja määrittelee terrorismintorjunnan pitkäkestoiset tavoitteet, linjaukset ja toimenpiteet. Toimenpiteet ovat kattavia sisältäen esimerkiksi kansainvälisen toiminnan, lainsäädäntömuutokset, ennalta estävät toimet sekä viranomaisten operatiivisen suorituskyvyn turvaamisen.

4.4.2 Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen yhteiskunnallisina vaikuttavuustavoitteina on ylläpitää rajaturvallisuutta, varmistaa sujuva rajaliikenne, tuoda viranomaisapua rajaseudun ja rannikon harvaan asutuille alueille, lisätä merellistä turvallisuutta ja osallistua sotilaalliseen maanpuolustukseen. Nämä vaikuttavuustavoitteet tuotetaan kustannustehokkaasti maalla, merellä ja ilmassa vaikeissakin luonnonoloissa myös yhteiskunnan kaikissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Rajavartiolaitoksen vaikuttavuus pysyi edellisen vuoden tasolla. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus laski kustannusvaikuttavuuden heikkenemisen vuoksi. Suoritteiden määrä väheni samalla kun kustannukset lisääntyivät. Teknisen valvonnan määrä väheni vanhojen valvontajärjestelmien vikojen vuoksi. Henkilötyövuosia kertyi 2 725, mikä oli 90 enemmän kuin edellisenä vuonna. Tuottavuus ja taloudellisuus laskivat suunnitellusti, sillä kustannukset nousivat muun muassa henkilöstömäärän kasvun vuoksi suhteellisesti enemmän kuin Rajavartiolaitoksen tuottamat suoritteet.

Rajavartiolaitos varautui kertomusvuonna hybridiuhkiin ja laittomien maahantulijoiden tulon lisääntymiseen. Rajavartiolainsäädännön muutokset hybridiuhkiin varautumiseksi tulivat voimaan 1.4.2019.

Kaikkiin meripelastuksen hätätilanteisin kyettiin osoittamaan apua. Rajavartiolaitos otti 1.1.2019 johtovastuun merialueilla tapahtuvien ympäristöonnettomuuksien operatiivisesta johtamisesta.

Ulkorajalla oli vuonna 2018 yhteensä 15,7 miljoonaa (2017: 14,8 miljoonaa) rajanylitystä, joista yli yhdeksän miljoonaa ylitti Suomen ja Venäjän rajan. Liikenne Helsinki-Vantaan lentoasemalla ja Lapin lentoasemilla kasvoi huomattavasti ennakoitua nopeammin. Vuonna 2018 kasvu ylitti jo 16 prosenttia Helsinki-Vantaalla ja 14 prosenttia Rovaniemen lentoasemalla. Lentoyhtiöiden ja Finavia Oy:n ennusteiden mukaan lentoasemien ulkorajaliikenne jatkaa kasvuaan myös tulevina vuosina.

Vuonna 2018 rajavartijakoulutuksen aloitti nelinkertainen määrä opiskelijoita (yhteensä 230 opiskelijaa). Lisähenkilöstö kohdennetaan itärajan valvontaan, Helsinki-Vantaan lentoaseman rajatarkastuksiin ja lisääntyvien EU-velvoitteiden hoitamiseen. Rajavartiolaitos on lisäksi jatkanut nykyisen henkilöstön kohdentamista itärajan valvontaan. Vuodesta 2015 lähtien on siirretty 80 henkilötyövuoden panos rajanylityspaikoilta.

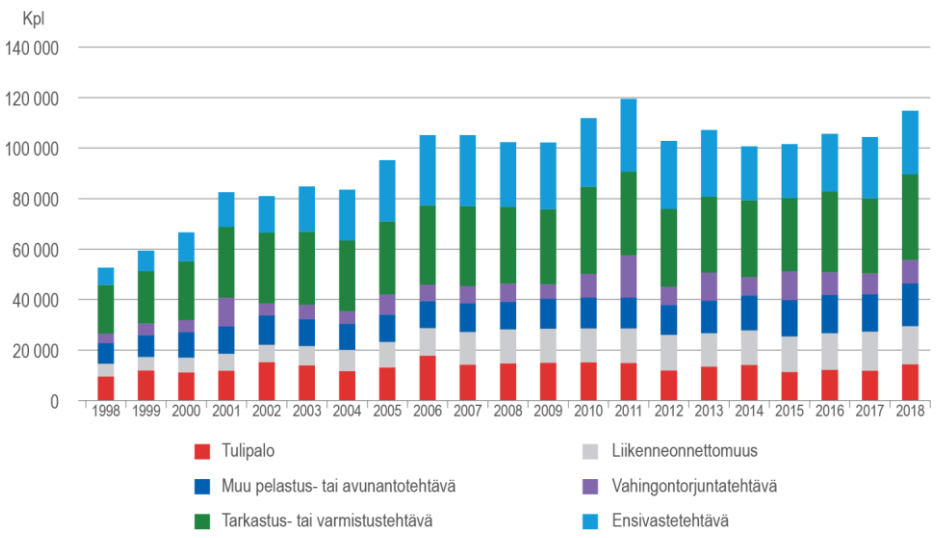
Rajavartiolaitos jatkoi toiminnan ja talouden sopeuttamista muista tehtävistä. Vuoden lopussa lakkautettiin Kemin, Kaskisen ja Kalajoen merivartioasemat ja henkilöstö siirrettiin muihin toimipisteisiin Pohjanlahden alueella.

4.4.3 Pelastustoimi ja hätäkeskustoiminta

Pelastustoimen tehtävänä on parantaa yhteiskunnan turvallisuutta kaikissa oloissa yhdessä muiden toimijoiden kanssa vähentämällä onnettomuuksia, vastaamalla pelastustoiminnasta, osallistumalla siviilivalmiuden ylläpitoon ja kehittämiseen, rajoittamalla onnettomuuksien seurauksia ja hyödyntämällä pelastustoimen jatkuvaa valmiutta laajemmin yhteiskunnassa sekä tuottamalla terveydenhuollon kanssa sovittuja ensivaste- ja ensihoitopalveluja.

Suomen kansallinen riskiarvio sekä sitä täydentävät alueelliset riskiarviot valmistuivat. Riskiarviot muodostavat perustan poikkihallinnolliselle varautumiselle ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiselle.

Kuvio 4. Pelastuslaitosten pelastus- ja avunantotehtävät



Lähde: Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO

Pelastus- ja avunantotehtävien määrä nousi edellisvuosista noin 10 prosenttia. Tulipalojen määrä nousi hieman edellisestä vuodesta. Tähän vaikutti kuiva kesä ja sen aiheuttamat maastopalot. Palokuolemien määrä laski merkittävästi edellisestä vuodesta. Ennakkotietojen mukaan vuonna 2018 tulipaloissa kuoli 45 henkilöä, mikä on tilastoidun historian (1958–2018) alhaisin luku. Toimintavalmiusaika pysyi hyvänä. Suomalaisten luottamus pelastustoimen järjestelmään pysyi myös hyvänä.

Hätäkeskustoiminnan yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on edistää osaltaan väestön turvallisuutta. Vuonna 2018 tavoitteena oli ottaa käyttöön viranomaisten yhteinen hätäkeskustietojärjestelmä (ERICA) kaikissa hätäkeskuksissa. Vuonna 2018 uusi järjestelmä otettiin käyttöön vain Oulun hätäkeskuksessa. Hätäkeskustoiminta ja tietojärjestelmät uusitaan toukokuun 2019 loppuun mennessä siten, että verkottuneet hätäkeskukset voivat tukea toisiaan ruuhka- ja häiriötilanteissa.

Hätänumeroon soittaneille vastaamisen nopeus parani edellisestä vuodesta. Viranomaisille välitettyjen tehtävien määrä pysyi edellisen vuoden tasolla. Hätäkeskukset vastaanottivat vuonna 2018 yhteensä noin 2 736 000 hätäilmoitusta (2017: 2 680 000 ilmoitusta). Vastaanotetuista ilmoituksista hätäpuheluita oli noin 2 705 000. Vuorokaudessa vastaanotettiin keskimäärin 7 500 hätäilmoitusta (2017: noin 7 300 ilmoitusta). Hätäilmoituksista seuranneita tehtäviä välitettiin muille viranomaisille yhteensä noin 1 392 000 (2017: 1 350 000 tehtävää). Välitetyt tehtävät jakautuivat eri viranomaisten kesken seuraavasti: terveystoimi 55 prosenttia, poliisitoimi 35 prosenttia, pelastustoimi 6 prosenttia, sosiaalitoimi ja muut 4 prosenttia. Tehtävien jakautuminen eri viranomaisten kesken pysyi lähes samana kuin edellisenä vuonna.

Vuonna 2018 noin 97 prosenttia (2017: 95 prosenttia) hätänumeroon soittaneista sai vastauksen alle 30 sekunnissa ja 94 prosenttia (2017: 93 prosenttia) 10 sekunnissa. Virheellisten ilmoitusten määrä on melko suuri, sillä vuonna 2018 hätäkeskukset vastaanottivat yhteensä noin 607 000 hätäkeskukseen kuulumatonta ilmoitusta. Virheellisiä tai tahattomia puheluita oli 523 000, joista 84 000 ilkivaltaista tai tahatonta soittoa. Virheellisten ilmoitusten määrä nousi hieman vuoteen 2017 verrattuna (593 000 ilmoitusta).

4.4.4 Maahanmuuttohallinto

Maahanmuuttovirastossa on jatkettu työtä vuosina 2015–2017 tapahtuneiden muutosten vakauttamiseksi ja jonojen purkamiseksi.

Maahanmuuttovirasto teki vuonna 2018 lähes 65 000 päätöstä (2017: noin 64 500) työn, opiskelun tai perhesiteen perusteella jätettyihin oleskelulupahakemuksiin. Päätöksistä myönteisiä oli 90 prosenttia. Oleskelulupahakemusten käsittelyajat pitenivät vuonna 2018. Työntekijöiden ensimmäisten oleskelulupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden lopussa keskimäärin 159 vuorokautta. Erityisasiantuntijoiden ja EU:n sinisen kortin hakijoiden ensimmäisten oleskelulupien keskimääräinen käsittelyaika on 21–25 vuorokautta. Yrittäjien ensimmäisten oleskelulupien käsittelyaika oli 248 vuorokautta. Opiskelijoiden ensimmäiset oleskelulupahakemukset käsiteltiin keskimäärin 25 vuorokaudessa, ja perhesiteen perusteella jätetyt ensimmäiset oleskelulupahakemukset 165 vuorokaudessa.

Kansalaisuutta koskevissa asioissa tehtiin 11 415 päätöstä (2017: 14 849), joista 84 prosenttia oli myönteisiä. Kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2018 oli 171 vuorokautta.

Turvapaikkapäätöksiä tehtiin vuonna 2018 yhteensä 6 379 (2017: 9 418). Näistä 43 prosenttia oli myönteisiä, 31 prosenttia kielteisiä, 20 prosenttia tutkimattajättämispäätöksiä ja 6 prosenttia raukeamispäätöksiä. Turvapaikkahakemuksen keskimääräinen käsittelyaika Maahanmuuttovirastossa

on lyhentynyt merkittävästi vuosien 2016–2017 tasolta, ja vuoden 2018 viimeisellä neljänneksellä se oli keskimäärin 193 vuorokautta, vuositasolla keskimääräinen käsittelyaika oli 237 vuorokautta. Turvapaikkapäätösten laatuun panostettiin vuonna 2018 eri keinoin. Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikköön perustettiin laillisuusvalvontatiimi, joka seuraa päätösten laatua. Lisäksi laadittiin selvitykset koskien turvapaikkapäätöksentekoa, tulkkauksen laatua ja oikeusavun saamista.

Taulukko 23. Maahanmuuttoviraston tuloksellisuuden tunnuslukuja

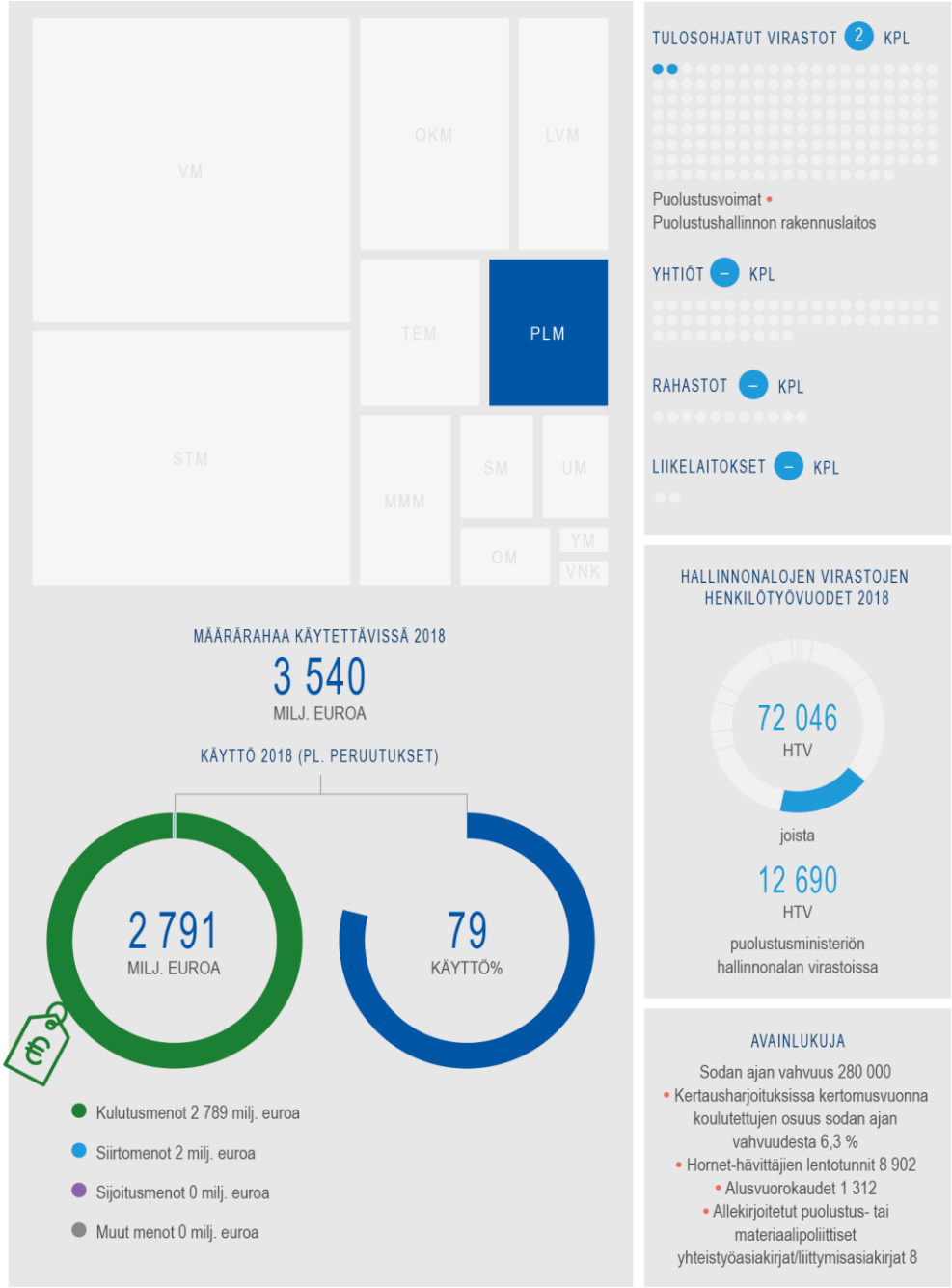
	Toteuma 2016	Toteuma 2017	Toteuma 2018	Tavoite 2018
Maahanmuuttovirastossa vireille tulevat asiat, kpl	139 567	134 619	141 193	143 214
Maahanmuuttovirastossa ratkaistut/vireille tulleet, %	72	106	98	110
Maahanmuuttoviraston päätösten pysyvyys muutoksenhaussa, %	97,5	96,8	96,9	>95
Vastaanottokeskusten käyttöaste keskimäärin, %	87	93	88	90
Kuntaan sijoitetun odotusaika vastaanottokeskuksissa oleskelupäätöksestä laskien keskimäärin, vrk	102	93	72	60

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksia oli vuoden 2018 lopussa toiminnassa 49, joista kuusi oli alaikäisyksiköitä. Vastaanottojärjestelmää on sopeutettu turvapaikanhakijamääriä ja niiden järjestelmästä poistumaa vastaavasti. Toiminnan kustannustehokkuus on parantunut. Vastaanottokapasiteetin käyttöaste oli vuonna 2018 noin 89 prosenttia (tavoite 90 prosenttia). Turvapaikanhakijoiden vastaanoton keskimääräiset kustannukset asiakasta kohden vuorokaudella oli vuonna 2018 noin 48 euroa (sisältäen arvonlisäveron) tavoitteen ollessa 55 euroa. Keskuksille on annettu konsultatiivista ohjausta sekä kirjallisia toimintaohjeita ja henkilöstölle on järjestetty osaamista ja toimintaa kehittävää koulutusta. Keskuksiin on kohdennettu myös valvontakäyntejä ja kirjallisia selvityspyyntöjä sekä omavalvontaa on kehitetty.

Vastaanottokeskusten asiakasmäärät ovat pysyneet korkeina siitä huolimatta, että uusia turvapaikanhakijoita on vuosina 2017–2018 saapunut aiempia vuosia huomattavasti vähemmän. Turvapaikkaprosessien pitkittyminen, hakijoiden jättämät uusintahakemukset, vapaaehtoisen paluun houkuttelemattomuus ja palautusten vaikeutuminen ovat pidentäneet aikaa, jonka hakijat viipyvät vastaanottopalveluiden piirissä. Vastaanottojärjestelmässä oli 30.12.2018 kirjoilla 10 677 asiakasta, joista 75 prosenttia oli saanut vähintään yhden kielteisen turvapaikkapäätöksen ja odotti joko valituksensa tai uusintahakemuksensa käsittelyä. Asiakkaista 20 prosenttia odotti ensimmäisen turvapaikkahakemuksensa käsittelyä Maahanmuuttovirastossa. Myönteisen päätöksen saaneita ja kuntaan siirtymistä odottavia asiakkaita oli 463 (noin neljä prosenttia). Vuonna 2018 kuntaan siirtymisen odotusaika oli keskimäärin lähes kolme kuukautta kun tavoiteaika on kaksi kuukautta. Kuntaan siirrytään pääosin itsenäisesti, mutta myös vastaanottokeskukset avustavat kuntaan muutossa. Vain 18 prosenttia asiakkaista siirtyi kuntiin lakisääteisen kuntapaikkajärjestelmän kautta. Vapaaehtoisen paluun järjestelmää kehitettiin edelleen ja vastaanottokeskusten paluuneuvonnan tehostamista jatkettiin, mutta vapaaehtoisen paluun tuella kotimaihinsa palanneiden turvapaikanhakijoiden määrä laski tästä huolimatta koko vuoden. Vuonna 2018 palaajia oli 646, kun edellisvuonna palaajia oli 1 422. Palaajista noin 70 prosenttia palasi Irakiin.

5 Puolustusministeriö



tutkibudjettia.fi

5.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin

Taulukko 24. Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset ministeriön toimialalle

Kansainvälinen järjestys murroksessa

Poliittis-taloudelliset ja sotilaalliset muutokset vaikuttavat Euroopan turvallisuusrakenteisiin sekä Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan pitkällä aikavälillä. Muutos vaikuttaa valmiudellisiin vaatimuksiin, joukkojen koulutukseen ja harjoitustoimintaan sekä tehtävien toteutukseen. Itämeren alueen valtiot ovat lisänneet ja tiivistäneet puolustusyhteistyötään, parantaneet asevoimiensa valmiutta sekä nostaneet puolustusbudjettejaan ja lisäämällä puolustusmateriaalihankintoja.

Teknologinen murros

Muuttunut turvallisuusympäristö ja teknologinen murros ovat tuoneet esiin lainsäädännön kehittämistarpeita viranomaisten tehtävien toteuttamiseksi. Sotilaallisten kriisien ennakkovaroitusaika on lyhentynyt, mikä edellyttää nopeaa ja joustavaa reaktio- ja päätöksentekokykyä. Toimintaympäristö-tietoisuutta ja valmiutta tulee ylläpitää ja kehittää myös kybertoiminta-ympäristössä. Uuden teknologian mahdollisuuksia voidaan hyödyntää puolustuskyvyn ylläpidossa ja kehittämisessä.

EU:n ja kansallisvaltioiden kehitys

EU on tiivistänyt puolustusyhteistyötä käynnistämällä jäsenvaltioiden välisen pysyvän rakenteellisen yhteistyön, joka edellyttää kansallisten sitoumusten toimeenpanoa. EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen on suunniteltu rahoitusta kohdennettavaksi puolustusrahastoon ja sotilaalliseen liikkuvuuteen.

Kriittisen infrastruktuurin toimintavarmuus

Sodankäynnin keinovalikoima on laajentunut, mikä korostaa ennakointia ja valmiutta sekä yhteistyötä yhteiskunnan muiden toimijoiden kanssa osana kokonaisturvallisuutta (kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli). Kokonaismaanpuolustuksen toteutuksessa painottuvat moniviran-omaisyhteistyön suunnittelu, vastuut, järjestelmät ja osaaminen sekä kansainvälinen yhteistoiminta ja sen toimintamallit.

5.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä

Taulukko 25. Toimintaympäristön ja toimialan riskit sekä niihin varautuminen

1	**Riittävää valmiutta ei kyetä ylläpitämään kaikissa puolustushaaroissa toimintaympäristön muutosta vastaavasti.**
	Valmiutta ja puolustuskykyä kehitetään. Puolustuksen ennaltaehkäisykyky perustuu toimintaympäristöön suhteutettuun valmiuteen ja torjuntakykyyn. Puolustuksen on kyettävä vastaamaan sotilaalliseen painostukseen, nopeasti kehittyvään sotilaalliseen uhkaan ja laajamittaiseen sotilaalliseen hyökkäykseen. Nopeasti kehittyvien kriisien varalta tarvitaan välittömästi käytössä olevia kansallisia sotilaallisia suorituskykyjä. Suomi luo valmiudet antaa ja vastaanottaa sotilaallista apua. Sotilaallisen avun vastaanottokyky on osa kansallista puolustuskykyä.
2	**Materiaalisen valmiuden kehittäminen ei toteudu suunnitellusti.**
	Puolustusjärjestelmää ylläpidetään ja kehitetään. Suomen puolustaminen edellyttää maa-, meri- ja ilmapuolustuksen sekä niitä tukevien yhteisten suorituskykyjen muodostamaa kokonaisuutta. Painopisteet ovat kaikkien puolustushaarojen valmius, käytöstä poistuvien suorituskykyjen korvaaminen, tiedustelu, kyberpuolustus ja kaukovaikuttaminen. Merivoimien ja ilmavoimien poistuvan suorituskyvyn korvaavat alus- ja hävittäjähankinnat ovat Suomen sotilaallisen puolustuksen kannalta elintärkeitä strategisia hankkeita.
3	**Säädösperusta ei anna riittäviä toimivaltuuksia tehtävien toteuttamiseksi.**
	Vastaaminen sodankäynnin keinovalikoiman laajentumiseen edellyttää säädösperustan muutostarpeiden ennakointia, kansallista turvallisuutta edistävien säädöshankkeiden valmistelua muiden toimijoiden kanssa ja selkeitä toimintamalleja yhteistoiminnan toteuttamiselle. Yhteiskunnallisissa hankkeissa lainsäädäntöhankkeet mukaan lukien tulee arvioida niiden turvallisuusvaikutukset sotilaalliselle maanpuolustukselle. Kokonaisturvallisuuden toimintamalli muodostaa hyvän poikkihallinnollisen perustan laaja-alaisten turvallisuusuhkien hallintaan.
4	**Puolustusyhteistyölle muodostuu esteitä.**
	Puolustusyhteistyö vahvistaa normaali- ja poikkeusolojen puolustuskykyä, parantaa uhkien ennaltaehkäisykykyä sekä edesauttaa poliittisen ja sotilaallisen avun saamista tarvittaessa. Puolustusyhteistyötä Ruotsin kanssa on syvennetty merkittävästi. Suomen ja Ruotsin puolustusyhteistyö kattaa rauhan-, kriisi- ja sodanajan. Yhteistyölle ei aseta ennakkoon rajoitteita. Lisäksi Yhdysvallat on jatkossakin Suomelle keskeisen tärkeä yhteistyökumppani. Puolustusyhteistyötä on edistetty Pohjoismaiden kesken Nordefcossa, minkä lisäksi Suomi on osallistunut aktiivisesti EU:n puolustusulottuvuuden kehittämiseen ja syventänyt kumppanuuttaan Naton kanssa.

Taulukko 26. Riskien merkityksen arviointi

Vaikutus				
Kriittinen		1,2		
Merkittävä	3,4			
Kohtalainen				
Vähäinen				
	Epätodennäköinen	Mahdollinen	Todennäköinen	Lähes varma
		Todennäköisyys		

5.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

Taulukko 27. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arviointi perusteluineen (arvosanat: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, aloittamatta/heikko)

Suomen etujen mukainen puolustuspolitiikka	
Hyvä	Vuoden 2017 puolustusselonteon (VNS 3/2017 vp – EK 23/2017 vp) toimeenpanolla turvattiin Suomen puolustuskykyä muuttuvassa turvallisuustilanteessa, luotiin edellytyksiä uskottavan ja koko maan kattavan puolustusjärjestelmän ylläpitämiselle, toteutettiin strategisia suorituskykyhankkeita, parannettiin Puolustusvoimien valmiutta, syvennettiin puolustusyhteistyötä ja kehitettiin kansallista lainsäädäntöä.
Ennaltaehkäisevä sotilaallinen puolustuskyky	
Tyydyttävä	Puolustuksen ennaltaehkäisykyky perustuu toimintaympäristöön suhteutettuun valmiuteen ja torjuntakykyyn.
Arvioinnin perustana on toimintavuoden toteuma suhteessa pitkän aikavälin tavoitetilaan, jossa lähtökohtana on toimintaympäristöön suhteutettu valmius ja torjuntakyky.	Puolustuskykyä kehitettiin vastaamaan turvallisuusympäristön muutokseen materiaalisella kehittämisellä, varusmiesten valmiusyksikkökoulutuksella, Puolustusvoimien omilla, viranomaisyhteistyössä järjestetyillä ja monikansallisilla harjoituksilla sekä kansainvälisellä puolustusyhteistyöllä. Meri- ja ilmavoimien strategisia suorituskykyhankkeita vietiin suunnitelmallisesti eteenpäin. Sotilaallisen maanpuolustuksen määrärahojen asteittaisella lisäyksellä on kompensoitu edellisellä vaalikaudella tehtyjä vähennyksiä. Puolustuskykyä arvioidaan suhteessa pitkän aikavälin tavoitetilaan ja toimintaympäristön vaatimuksiin. Suunnittelunäkymään perustuvan arvioinnin kannalta kriittiset kysymykset ovat seuraavat: 1) toteutuvatko vuoden 2017 puolustusselonteon resurssilinjaukset täysimääräisesti ja 2) kyetäänkö parantamaan valmiutta ja kehittämään tarvittavia uusia suorituskykyjä (tiedustelu, kyberpuolustus ja kaukovaikuttaminen) sekä korvaamaan käytöstä poistuvat suorituskyvyt suunnitellusti.
Turvallinen yhteiskunta	
Hyvä	Puolustushallinnolla on tehtävien edellyttämä valmius tukea suorituskyvyillään, voimavaroillaan ja osaamisellaan muita viranomaisia yhteiskunnan turvallisuusstrategian periaatteiden mukaisesti. Puolustusvoimat toteutti kaikki siltä pyydetyt ja säädösten mukaiset virka-aputehtävät, joihin sisältyi poikkeuksellisen paljon metsäpalojen sammutukseen liittyviä tehtäviä.
Kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen	
Hyvä	Puolustusvoimat osallistui toimialansa mukaisesti sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin valtiojohdon päätösten mukaisesti ja edesauttoi osaltaan Suomen pyrkimystä edistää maailman konfliktialueiden vakautta.

Kestävä kehitys

Puolustusministeriön hallinnonalan roolina kestävän kehityksen Agenda 2030 toimintaohjelman toimeenpanossa on toteuttaa sisäisen turvallisuuden strategian toimeenpanoa sekä edistää yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista globaalisti sotilaallisen kriisinhallinnan kautta.

Puolustusministeriö on jatkanut osaltaan Suomen sisäisen turvallisuuden strategian ja siihen liittyvää Suomen kyberturvallisuusstrategian toimeenpano-ohjelman 2017–2020 toteuttamista. Henkilöstön osaamista edistettiin muun muassa kyberkoulutuksella ja harjoittelulla eri johtamistasoilla.

Puolustushallinto toteuttaa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 Naiset, rauha ja turvallisuus ja sitä tukevan kansallisen toimintaohjelman periaatteita kaikissa sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa. Puolustushallinto on sisällyttänyt tasa-arvoisuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmat sotilaalliseen kriisinhallintaan jo koulutusvaiheessa. Naisten osuus kriisinhallintahenkilöstöstä oli 5,6 prosenttia vuonna 2018. Puolustushallinto oli mukana Naton Committee of Gender Perspectives -komitean työssä kehittämässä tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistävää kriisinhallintaa.

Terveyden ja hyvinvoinnin tavoitteen toteuttamiseksi puolustushallinto ennaltaehkäisee rakennuksista aiheutuvia terveyshaittoja muun muassa kasarmien peruskorjaushankkeella.

Kansallisen energia- ja ilmastostrategian (VNS 7/2016 vp – EK 12/2017 vp) ja keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman (VNS 7/2017 vp – EK 4/2018 vp) toimeenpanemiseksi uudistettiin Puolustusvoimien energia- ja ilmasto-ohjelma. Puolustushallinnon kiinteistöjen kasvihuonepäästöt pienenivät 32 hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuonna 2018.

Puolustushallinto jatkoi vakautta ja turvallisuutta kestävästi -sitoumuksensa toimeenpanoa. Puolustusvoimien pitkän aikavälin ympäristösuunnitelman toimeenpano jatkui suunnitellusti. Puolustushallinnon johtama kansainvälinen raportti ampuma- ja harjoitusalueiden parhaista ympäristökäytännöistä julkaistaan vuonna 2019. Puolustusvoimat paransi materiaalitehokkuutta ja räjähdeturvallisuutta jatkamalla räjähdevarastoinnin kehittämistä. Maapeitteisten varastosuojien rakentamishanke saadaan päätökseen 2022 loppuun mennessä.

Puolustusvoimat jatkoi Intti tutuksi -kampanjaa, jolla tuetaan nuorten valmistautumista kutsuntoihin ja asepalvelukseen tuleville asevelvollisille. Puolustusvoimat myös yhdenmukaisti varusmiespalvelusta edeltävää asevelvollisten terveydentilan ja palveluskelpoisuuden selvittämistä kouluttamalla kutsuntalääkäreitä. Itä- ja Pohjois-Suomen joukko-osastoihin palkattiin yhteensä 255 määräaikaista sopimussotilasta, millä tuettiin nuorten työllistymistä vaikeilla työllisyysalueilla.

5.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys

5.4.1 Suomen etujen mukainen puolustuspolitiikka

Suomen puolustuskykyä on edistetty ylläpitämällä turvallisuusympäristöön ja voimavaroihin suhteutettua puolustuskykyä, kehittämällä puolustusta osana kokonaisturvallisuutta ja syventämällä kansainvälistä puolustusyhteistyötä.

Puolustusselonteon linjausten toimeenpano on jatkunut ja hallinnonalan valmius on pidetty korkealla tasolla. Valmiuden kehittymistä on parannettu useiden eri lainsäädännöllisten toimenpiteiden sekä suunnittelun avulla. Puolustusvoimista annetun lain muuttaminen lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten aiheuttamaa uhkaa vastaan tuli voimaan 1.1.2019. Loppuvuonna 2018 annettiin

hallituksen esitys (HE 252/2018 vp), jossa tarkennetaan Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettäviltä henkilöiltä vaadittavaa luotettavuutta. Eduskunta hyväksyi lait maaliskuussa 2019, ja ne tulevat voimaan 1.7.2019.

Puolustusvoimien suorituskykyä on kehitetty usein eri tavoin. Puolustusjärjestelmän strategisten suorituskykyhankkeiden valmistelua on jatkettu. Vapaaehtoisen maanpuolustuksen toimintaedellytyksiä on kehitetty antamalla hallituksen esitys (HE 254/2018 vp) vapaaehtoisen sotilaallisen koulutuksen siirtämisestä ainoastaan Puolustusvoimien tehtäväksi. Eduskunta hyväksyi lait maaliskuussa 2019, ja niiden on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020. Sotilastiedustelulainsäädännön kokonaisuuden valmistelu on saatettu loppuun. Uudella sotilastiedustelulailla parannetaan Puolustusvoimien tiedonhankintaa vakavista kansainvälisistä uhkista siten, että Puolustusvoimilla on toimivaltuudet henkilötiedusteluun, ulkomaan tietojärjestelmätiedusteluun, radiosignaalitiedusteluun ja tietoliikennetiedusteluun.

Puolustusyhteistyötä on laajennettu ja suhteita kumppanimaihin on tiivistetty. Monen- ja kahdenvälisen yhteistyön tavoitteena on luoda Puolustusvoimille kansainvälinen yhteistoimintakyky ja saavuttaa kyky kansainvälisen avun vastaanottamiseen ja antamiseen.

Ministeritasolla allekirjoitettiin kertomusvuonna aiesopimus Suomen liittymisestä Euroopan Interventioaloitteeseen (EI2) ja Ison-Britannian johtaman nopean toiminnan joukkoon (JEF) liittyvä yhteisymmärryspöytäkirja. Naton kanssa jatkettiin aktiivista kumppanuusyhteistyötä ja hyödynnettiin laajennettujen mahdollisuuksien (EOP, Enhanced Opportunities) kumppanuuden tarjoamia yhteistyömahdollisuuksia. EU:n puolustusulottuvuuden kehittämistä vahvistettiin. Suomi osallistui joulukuussa 2017 perustetun pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) toimeenpanoon ja kehittämiseen, puolustuksen vuosittaisen arvioinnin (CARD) pilotointiin ja Euroopan puolustusrahaston valmisteluun. Suomi edistää 2009 käynnistyneen Nordefco-yhteistyön puitteissa Pohjoismaiden yhteistoimintakyvyn tiivistämistä ja alueellista turvallisuutta lujittavia toimia. Pohjoismainen yhteistyö edistyi etenkin ilmavalvontayhteistyön ja sotilaallisen liikkuvuuden projektien osalta.

Kahdenvälisen puolustusyhteistyön syventämistä jatkettiin. Suomen ja Ruotsin välillä jatkettiin puolustusyhteistyötä muun muassa ministeritason tiiviillä vierailuvaihdolla ja yhteistyöasiakirjalla, joka muodostaa kehyksen yhteistyölle jatkossa. Yhteistyölle ei aseteta ennakkoon rajoitteita. Asiakirja ei sisällä keskinäisen puolustuksen velvoitteita. Ministeritason ja virkamiesjohdon tapaamisia Yhdysvaltojen kanssa järjestettiin poikkeuksellisen paljon. Kahdenvälistä puolustusyhteistyötä Ruotsin ja Yhdysvaltojen kanssa pyrittiin vahvistamaan lisäämällä myös kolmenkeskistä yhteistyöstä maiden välillä. Kolmenkeskinen aiejulistus allekirjoitettiin vuonna 2018. Ministeritasolla allekirjoitettiin yhteistyöasiakirjat myös Ranskan ja Norjan kanssa.

5.4.2 Ennaltaehkäisevä sotilaallinen puolustuskyky

Turvallisuusympäristön muutokseen vastaaminen

Puolustusvoimat on ylläpitänyt toimintaympäristön kehitykseen suhteutettua puolustuskykyä ja valmiutta. Maavoimien valmiusjoukkokoulutus ja -harjoittelu on parantanut valmiutta nousujohteisesti jo muutaman vuoden ajan. Myös puolustushaarojen materiaalista suorituskykyä on kehitetty osana valmiuden parantamista.

Puolustusvoimat on ylläpitänyt valmiutta torjua Suomeen kohdistuva sotilaallisen voiman käyttö ja sillä uhkaaminen valmius- ja puolustussuunnitelman mukaisesti. Tilanteen seuranta on ollut jatkuvaa ja tilannekuvan jakaminen on mahdollistanut oikea-aikaisen päätöksenteon alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi. Alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen suorituskyky on ylläpidetty valmiusvaatimusten mukaisena toimintaympäristön vaikutukset huomioiden.

Alusvuorokausilla ja lentotunneilla mitattu toiminnan taso oli edellistä vuotta korkeampi. Ilmavoimien pääkalustolla lennettiin 100 tuntia ja helikopterikalustolla lähes 200 tuntia edellisvuotta enemmän. Kansainvälisessä harjoitustoiminnassa painopiste on ollut vaativissa puolustuskykyä kehittävissä harjoituksissa. Valmiusyksiköt olivat ensimmäistä kertaa operatiivisessa valmiudessa. Valmiuden kehittämistä kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen jatkettiin suunnitellusti.

Materiaalinen suorituskyky

Vuodelle 2018 myönnettyjä määrärahoja käytettiin muun muassa kaukovaikuttamisen ampumatarvikkeisiin, maapuolustuksen liikkuvuuden ja kohtaamistaistelukyvyn kehittämiseen, meripuolustuksen aluskaluston elinjaksopäivityksiin, ilmapuolustuksen hävittäjien ylläpitopäivityksiin ja ilmatorjuntaohjusjärjestelmän hankintoihin, logistiikkajoukkojen varustamiseen sekä kunnossapidon varaosahankintoihin.

Merivoimien aluskaluston korvaava Laivue 2020 -hanke on siirtymässä rakentamisvaiheeseen. Ilmavoimien Hornet-hävittäjien suorituskyvyn korvaamisen (HX-hanke) valmistelua jatkettiin alustavalla tarjouskierroksella, joka käynnistää tarjouskilpailun ensimmäisen neuvotteluvaiheen. Tarkentava tarjouspyyntö lähetetään vuoden 2019 jälkipuoliskolla. Hankkeisiin liittyvissä valinnoissa ja ratkaisuissa tärkeimpänä kriteerinä on saavutettava suorituskyky.

Henkilöstövoimavarat ja asevelvollisten koulutus

Puolustusvoimilla tulee olla laajentuvaan tehtäväkenttään nähden oikein mitoitettu henkilöstö. Henkilöstövoimavaroja on kohdennettu viime vuosina ydintehtäviin, kuten toimintavalmiuden ylläpitämiseen, asevelvollisten kouluttamiseen sekä uusien suorituskykyjen ylläpidon ja kehittämisen edellyttämiin tehtäviin. Puolustusvoimien tehtäväkokoonpano vuodelle 2018 oli 12 140 tehtävää. Tehtäväkokoonpanon täyttöasteeksi muodostui käytettävissä olevat määrärahat huomioon ottaen 95,1 prosenttia. Henkilöstöä rekrytoidaan tehtäväkokoonpanossa avoinna oleviin tehtäviin määrärahojen rajoissa. Henkilöstötarve on kasvanut turvallisuusympäristön muutoksen sekä kansainvälisen yhteistyön ja uusien suorituskykyvaatimusten (esimerkiksi kyberpuolustus) myötä.

Taulukko 28. Palkkausmenot ja henkilötyövuodet momentilla 27.10.01 (Puolustusvoimien toimintamenot)

	2014	2015	2016	2017	2018
Palkkausmenot, milj. euroa	847	795	778	765	770
Henkilötyövuodet, kpl	13 482	12 012	11 791	11 742	11 833

Varusmies- sekä reservinkoulutuksen koulutukselliset tavoitteet saavutettiin. Harjoitustoiminta mahdollisti riittävän yksilö-, ryhmä- ja joukkuetason koulutuksen sekä toimimisen sodanajan yksikkönä, aselajien yhteistoiminnan ja pataljoonatason harjoittelun. Arviointien ja kerätyn palautteen perusteella niin varusmiesten kuin reservin koulutus on onnistunut tavoitteiden mukaisesti, vaikka kouluttajien määrälle asetettua tavoitetta ei aivan saavutettu muun muassa sopimussotilaiden rekrytointiviiveistä johtuen.

Taulukko 29. Asevelvollisten koulutus

Tuotokset	Toteuma 2016	Toteuma 2017	Tavoite 2018	Toteuma 2018
Koulutetut varusmiehet, lkm	20 671	20 323	20 300	20 154
Varusmiesten sotaharjoitusperusteiset ja muut maastovuorokaudet, lkm	35	37	35	34
Kertausharjoituksissa koulutetut reserviläiset, lkm	18 443	18 135	18 000	17 616
Kertausharjoituksissa koulutetut reserviläiset/sodan ajan joukkoihin sijoitetut, %	8,0	7,9	6,4	6,3
Laadunhallinta	**Toteuma 2016**	**Toteuma 2017**	**Tavoite 2018**	**Toteuma 2018**
Kouluttajien määrä/koulutusjoukkue, lkm	2,4	2,5	2,5	2,4
Koulutuksen laatu "armeija-aika" 1—5, varusmiesten loppukysely	4,2	4,2	4,0	4,2
Reservin koulutuksen laatu yleisarvosana 1—5, reserviläiskysely	4,1	3,9	3,8	4,1

Kertausharjoituksissa koulutettujen määrä jäi vuonna 2018 asetetusta tavoitteesta, koska ilmavoimien kertausharjoituksissa oli ennakoitua enemmän peruutuksia. Kertausharjoituksissa koulutettujen määrän säilyttäminen noin 18 000 reserviläisessä on välttämätöntä asevelvollisten osaamisen ja toimintakyvyn ylläpitämiseksi. Kertausharjoitusten määrän merkittävä kasvattaminen nykytasolta edellyttäisi kuitenkin kouluttajien lisäämistä. Ilman kouluttajahenkilöstön lisäystä kertausharjoitusten lisääminen tarkoittaisi henkilöstön poissaoloa varusmieskoulutuksesta tai valmiuteen liittyvistä tehtävistä.

Varusmiespalveluksen kehittämistä jatkettiin Puolustusvoimien käynnistämässä Koulutus 2020 -ohjelmassa, jossa yhtenäistetään varusmieskoulutusta ja uudistetaan johtajakoulutusta. Asevelvollisten koulutuksessa hyödynnetään entistä enemmän verkko-, virtuaali- ja simulointijärjestelmiä sekä sujuvoitetaan varusmiesten arkea ja kutsuntoja. Asevelvollisten erityisosaamisen hyödyntämistä on parannettu muun muassa lisäämällä varusmiesten erityistehtävien määrää ja tehtäväkirjoa. Naisten vapaaehtoista asepalvelusta kehitettiin osana kokonaisjärjestelmää. Vuonna 2018 vapaaehtoiseen asepalvelukseen haki yli 1 500 naista. Määrä on kaksinkertaistanut viidessä vuodessa. Vapaaehtoisen palveluksen aloitti vuonna 2018 yli 900 naista, ja yli 8 000 naista on tähän mennessä suorittanut sen. Kaksi kolmasosaa heistä on koulutettu johtajiksi, ja valtaosa naisista on sijoitettu sodan ajan joukkoihin.

Toimitilat

Puolustusvoimien käytössä on noin 47 prosenttia valtion kiinteistökannasta. Majoitus- ja koulutuskäytössä on usealta eri vuosikymmeneltä peräisin olevia kasarmirakennuksia, joiden kunto on omistajan vastuulla. Vuosina 2000–2018 on tehty 39 kasarmirakennukseen laajempia peruskorjauksia, ja 18 kasarmirakennusta on suunniteltu peruskorjattavaksi vuosina 2019–2023.

Taulukko 30. Puolustusvoimien käytössä olevat alueet ja toimitilat

	2014	2015	2016	2017	2018
Toimitilojen määrä, milj. huoneistom^2	3,0	3,0	3,0	2,8	2,8
Alueiden määrä, ha	279 000	292 000	292 900	293 500	293 100
Toimitilakustannukset, milj. euroa	249,6	243,7	248,8	256,2	258,9

Toimitilakustannuksia tarkasteltaessa on otettava huomioon, että valtion vuokrajärjestelmän muutos lisäsi Puolustusvoimien vuokria nettomääräisesti noin 13,4 miljoonaa euroa vuodesta 2016 alkaen. Muuttunut turvallisuusympäristö edellyttää ripeämpää reagointikykyä eli normaaliolojen ja poikkeusolojen toimintamallin lähentämistä, tieto-, tila- ja rakenteellisen turvallisuuden tason korottamista sekä ohjausmallia, joka tukisi ydintoiminnan edellytyksiä. Toimintamallia uudistettaessa tulee löytää ratkaisu, jossa otetaan huomioon sekä valtiontalouden kokonaisetu että puolustushallinnon häiriötön toiminta kaikissa oloissa.

Puolustusvoimien tilahallinnan sopeuttamisohjelmalla (2015−2020) on saavutettu säästöjä, jotka vähentävät pysyvästi pääomavuokria sekä tilojen ylläpito- ja energiamenoja. Sopeuttamisohjelmaa on toteutettu luopumalla tarpeettomista tiloista, rajoittamalla investointeja ja karsimalla mahdollisuuksien mukaan tilojen ylläpitopalveluja. Puolustusvoimat saavutti vuoden 2018 loppuun mennessä noin puolet (15 miljoonaa euroa vuodessa) tunnistetusta säästöpotentiaalista.

Toimintatapojen kehittäminen

Puolustusvoimien toiminnallinen tehokkuus perustuu tarkoituksenmukaiseen organisaatiooon ja toimintamalliin, joilla sodan ajan suorituskyky (sodan ajan joukot) kyetään tuottamaan mahdollisimman kustannustehokkaasti asetetuista suorituskykyvaatimuksista tinkimättä. Puolustusvoimien toimintatapoja on kehitetty tähän liittyen tehostamalla puolustusmateriaalin hankintaprosessia, kumppanuusjärjestelyillä, syventämällä puolustusyhteistyötä suorituskykyjen ylläpidossa ja rakentamisessa sekä kartoittamalla ja hyödyntämällä digitalisaation mahdollisuuksia.

Puolustusvoimat on kehittänyt hankekatselmointia ja parantanut siten hankkeiden seurannaisvaikutusten hallintaa. Henkilöstövoimavaroja on kohdennettu hankintojen kaupalliseen valmisteluun sekä vaativampiin ja aikaa vieviin hankintoihin.

Puolustusvoimien strategisten kumppanien tuottamien palveluiden saatavuus ja valmius on pystytty varmistamaan. Kunnossapidon strategisilla kumppanuuksilla on kyetty pitämään joukkotuotannon, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen sekä valmiusvaatimusten edellyttämä tärkein kalusto toimintakuntoisena. Kumppanuuksista on kerätty toiminnan jatkuvuuden ja poikkeusolojen valmiuden edellyttämää tilannekuvaa.

Nordefco-puolustusyhteistyössä on jatkettu ilmatilannekuvan kehittämistä. EU:n piirissä on jatkettu puolustusyhteistyön syventämistä ja käynnistetty merkittäviä uusia puolustusaloitteita (pysyvä rakenteellinen yhteistyö, Euroopan puolustusrahasto ja puolustuksen vuosittainen arviointi). Näiden on määrä vahvistaa EU:ta globaalina toimijana, yhtenäistää suunnittelua sekä tukea unionin työkaluilla jäsenmaiden sotilaallisten suorituskykyjen kehittämistä.

Digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntämiseksi on analysoitu mahdollisten projektien tuottavuuspotentiaalia ja haettu rahoitusta niiden toteuttamiseksi. Puolustusvoimien sähköistä asiointia laajennetaan edelleen muun muassa lupapalveluihin. Ohjelmistorobotiikalla toteutettua automatisointia

jatketaan uusiin prosesseihin ja toimintoihin. Lisäksi valmisteltiin hallinnonalan digikonsepti ja Puolustusvoimat julkaisi tekoälyn tiekartan.

Sotilaallisen maanpuolustuksen menorakenne

Sotilaallisen maanpuolustuksen menorakenteella on merkitystä johdonmukaisen suunnittelun ja tasapainoisen kehittämisen kannalta.

Taulukko 31. Sotilaallisen maanpuolustuksen menot

	2016		2017		2018	
	Milj. euroa	%	Milj. euroa	%	Milj. euroa	%
Materiaalisen valmiuden menot	873	37,0	850	36,7	938	38,8
– Puolustusmateriaalihankinnat	495		457		517	
– Toimintamenorahoituksella tapahtuva joukkojen varustaminen (pl. palkat)	60		49		59	
– Toimintamenoihin sisältyvät materiaalin kunnossapidon menot (pl. palkat)	318		344		362	
Kiinteät henkilöstömenot	693	29,4	674	29,1	682	28,3
Kiinteistömenot	249	10,6	256	11,1	259	10,7
Muut sotilaallisen maanpuolustuksen menot	542	23,0	537	23,1	537	22,2
Yhteensä	**2 357**	**100,0**	**2 317**	**100,0**	**2 416**	**100,0**

Puolustusmateriaalihankintojen toimitus- ja maksuaikataulut vaikuttavat oleellisesti materiaalihankinnoista aiheutuvien vuosittaisten menojen määrään ja siten myös materiaalisen valmiuden menojen suhteelliseen osuuteen sotilaallisen maanpuolustuksen menoista. Vuoden 2018 talousarviossa valmiuden parantamiseen osoitetusta 50 miljoonan euron lisäyksestä 32 miljoonaa euroa käytettiin valmiuden edellyttämään materiaalin kunnossapitoon ja kaluston käytettävyyden parantamiseen. Strategiset suorituskykyhankkeet lisäävät tulevina vuosina materiaalisen valmiuden menojen osuutta sotilaallisen maanpuolustuksen menoista. Merivoimien Laivue 2020 -hankkeen edellyttämä 1,2 miljardin euron rahoitus sisältyi pääosin vuoden 2018 talousarviossa myönnettyyn tilausvaltuuteen. Ilmavoimien HX-hanke edellyttää 7–10 miljardin euron erillisrahoitusta.

5.4.3 Turvallinen yhteiskunta

Suomalaisen yhteiskunnan varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden periaatteella, joka tarkoittaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Vuonna 2017 päivitetty yhteiskunnan turvallisuusstrategia yhtenäistää varautumisen kansallisia periaatteita ja ohjaa hallinnonalojen varautumista.

Puolustushallinnolla on tehtävien edellyttämä valmius tukea suorituskyvyillään, voimavaroillaan ja osaamisellaan muita viranomaisia yhteiskunnan turvallisuusstrategian periaatteiden mukaisesti. Tuki muille viranomaisille sisältää virka-avun sekä osallistumisen pelastustoimintaan. Puolustusvoimat toteutti kaikki siltä pyydetyt ja voimassa olevien säädösten mukaiset virka-aputehtävät. Virka-avun määrä (563 tehtävää vuonna 2018) oli kolmen edellisen vuoden tasolla. Helikopterivirka-avun

määrä kaksinkertaistui aikaisempiin vuosiin verrattuna pääasiassa useista maastopalojen sammutustehtävistä johtuen.

5.4.4 Kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen

Suomi on edistänyt Itämeren alueen ja Pohjois-Euroopan turvallisuutta ylläpitämällä ja vahvistamalla puolustuskykyään. Puolustusyhteistyöllä kehitetään kansallista puolustuskykyä ja yhteistoimintakykyä, missä keskeisenä tekijänä on ollut viime vuosina puolustusyhteistyön syventäminen Ruotsin, Yhdysvaltojen ja Naton kanssa. Kansainväliseen koulutus- ja harjoitusyhteistyön osallistumista kehitettiin.

Vaikuttavuutta haettiin erityisesti osallistumalla ISIL:in vastaisen koalition toimiin Irakissa, missä tehtiin laaja-alaista yhteistyötä eri osapuolten kanssa ja tuettiin kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

Suomi osallistui tarkastelujaksolla 11 kriisinhallintaoperaatioon sotilastarkkailijaoperaatiot mukaan lukien. Osallistuminen EU:n ALTHEA-operaatio Bosnia-Hertsegovinassa päättyi maaliskuussa 2018 ja osallistuminen YK:n UNDOF-operaatioon Golanilla päättyi kesäkuussa 2018. UNIFIL-operaatiossa suomalaisten toiminta keskitettiin marraskuussa 2018 operaatiokomentajan ranskalaisen reservipataljoonan (FCR) tukikohtaan. Osallistuminen UNIFIL-operaation irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa päättyi vuoden 2018 lopussa.

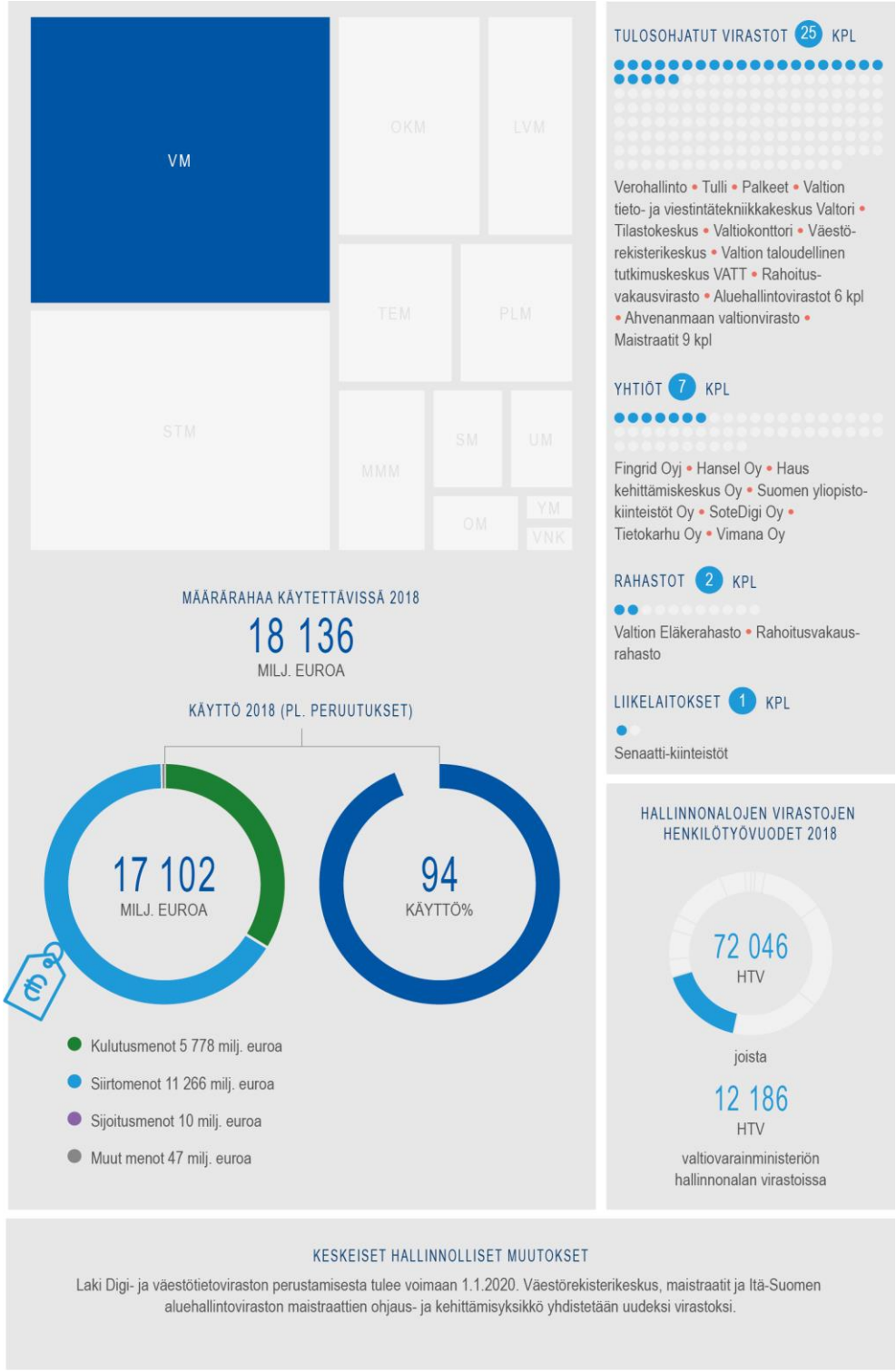
Henkilöstön rekrytointi joihinkin kriisinhallintatehtäviin on haasteellista. Tämä koskee erityisesti Afrikan operaatioita ja erityisosaajien rekrytointia lyhyellä varoitusajalla. Puolustusvoimat pyrkii käyttämään sotilaallisessa kriisinhallinnassa ensisijaisesti joukkoluettelon evaluoituja yksiköitä. Tämä ei ole käytännössä mahdollista pienissä operaatioissa.

Taulukko 32. Sotilaallisen kriisinhallinnan menot (ulko- ja puolustusministeriöt), miljoonaa euroa

	Käytetty				Käytettä-vissä	Käytetty
Käyttökohde	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2018**
Libanonin kriisinhallintaoperaatio	38	41	35	36	33	30
Irakin koulutusoperaatio	0	5	20	24	40	28
Afganistanin kriisinhallintaoperaatio	19	16	8	10	13	9
Muut kriisinhallintamenot ja varalla-kohta yhteensä	44	43	44	36	67	37
Yhteensä	**101**	**105**	**107**	**106**	**153**	**104**

Kouluttaja-, asiantuntija- ja neuvonantajatehtävien sekä erikoissuorituskykyjen merkitys kriisinhallinnassa on ollut kasvussa samalla, kun operaatioihin osallistuvien joukkojen koko on pienentynyt.

6 Valtiovarainministeriö



KESKEISET HALLINNOLLISET MUUTOKSET

Laki Digi- ja väestötietoviraston perustamisesta tulee voimaan 1.1.2020. Väestörekisterikeskus, maistraatit ja Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö yhdistetään uudeksi virastoksi.

tutkibudjettia.fi

6.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin

Taulukko 33. Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset ministeriön toimialalle

Globaalin talouden murros

Maailmantalouden kasvu hidastuu ja euroalueen näkymät ovat heikentyneet. Erityisesti kauppakonfliktit, geopoliittiset jännitteet, Ison-Britannian EU-eroprosessi ja Italian talouspolitiikan suunta vaikuttavat luottamukseen talouskehitykseen. Kansainvälisen talouden jännitteet heijastuvat toimintaympäristön muutostekijöinä, jotka tulee huomioida virastojen strategisen toiminnan suunnittelussa ja laadittavissa ennusteissa Suomen talouden suuntaviivoista.

Suomen talouden kehitys

Vuonna 2018 Suomen bruttokansantuote kasvoi 2,3 prosenttia ja työllisten määrä kasvoi 2,7 prosenttia edellisvuodesta. Vuonna 2018 työllisyyden ja ansiotason nousu tukivat yksityisen kulutuksen kasvua. Kulutuksen kasvu kuitenkin hidastui vuodesta 2017 kotitalouksien säästämisasteen kohentuessa. Yksityisten investointien kasvu jatkui. Kotimaisen kysynnän talouskasvua tukeva vaikutus suureni, samalla kun nettoviennin merkitys talouskasvulle pieneni. Vuonna 2019 bruttokansantuotteen kasvu hidastuu 1,75 prosenttiin. Investointien kasvun ennustetaan hidastuvan selvästi johtuen erityisesti rakennusinvestointien kääntymisestä laskuun. Talous-kasvu hidastuu edelleen 1,43 prosenttiin vuonna 2020, minkä jälkeen kasvu hidastuu alle yhteen prosenttiin keskipitkällä aikavälillä. Julkinen talous on vahvistunut ja julkisen talouden velka suhteessa bruttokansantuotteeseen laskee lähivuosina.

Ilmastonmuutos

Maapallon ilmakehän lämpeneminen on vakavin ihmisen kohtaama ympäristöongelma. Hallitustenvälisen ilmastopaneelin (IPCC) arvion mukaan maapallon keskilämpötila kuluvan vuosisadan lopussa olisi 2,0–5,4 astetta esiteollisen ajan keskilämpötilaa korkeampi, ellei lämpenemistä pystytä hidastamaan. Ilmastonmuutos on taloudellinen kysymys, jonka ratkaisemiseen voidaan myötävaikuttaa talouspolitiikan välineillä ja päätöksillä.

6.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä

Taulukko 34. Toimintaympäristön ja toimialan riskit sekä niihin varautuminen

1	**Julkinen talous ei ole pitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla**
	Julkisen talouden nimelliselle rahoitusasemalle asetetaan tavoitteeksi noin puolen prosentin ylijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2023. Julkista taloutta vahvistetaan rakenteellisilla uudistuksilla. Julkisen talouden alasektoreille asetetaan nimelliset rahoitusasematavoitteet, jotka ovat linjassa julkisen talouden ylijäämätavoitteen kanssa. Valtiontalouden menokehys ja veropoliittiset linjaukset määritellään siten, että ne ovat linjassa nimellisten rahoitusasematavoitteiden saavuttamisen kanssa. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeksi asetetaan rakenteellisen rahoitusaseman tasapaino. Julkisen talouden nimelliselle rahoitusasemalle asetetaan keskipitkän aikavälin tavoitteeseen johtavat monivuotiset minimitavoitteet julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen mukaisesti.
2	**Ilmastonmuutoksen riskit**
	Edistyminen ilmastonmuutoksen torjumiseen ja hallintaan tähtäävässä työssä edellyttää pitkäjänteisiä kansainvälisiä ratkaisuja ja yhteistyötä. Suomi vaikuttaa aktiivisesti kansainvälisesti ilmastoasioissa EU:n lisäksi kansainvälisten rahoituslaitosten kautta. Ilmastoasioissa rahoituslaitokset toimivat myös maailmanlaajuisten yhteistyöverkostojen kautta. Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) ja Maailmanpankin vuosikokouksessa syksyllä 2018 sovittiin valtiovarainministeriöiden maailmanlaajuisen ilmastoliittouman perustamisesta. Liittouman tavoitteena on torjua ilmastonmuutosta taloudellisten ja rahoituksellisten ohjauskeinojen avulla, tunnistaa parhaita käytäntöjä ja sopia kansainvälisistä politiikkatoimenpiteistä.
3	**Kansainväliset taloudelliset ja poliittiset riskitekijät**
	Viime vuoden aikana erilaiset kansainväliset taloudelliset ja poliittiset riskitekijät lisääntyivät. Maailmantalouden kasvu on hidastunut, euroalueen taloudellinen epävarmuus on kasvanut, kauppasodan aiheuttamat jännitteet ovat voimistuneet ja kehittyvät markkinat ovat aiempaa epävakaammat. Samalla sekä valtioiden että yksityisen sektorin velkaantuminen on kasvanut. Suomella on mahdollisuus toimia EU:n (erityisesti EU-puheenjohtajuuskaudella) ja kansainvälisen yhteistyön kautta olosuhteiden vakauttamiseksi ja olla kehittämässä vakautta tukevia mekanismeja erityisesti kansainvälisten rahoituslaitosten kautta.

Taulukko 35. Riskien merkityksen arviointi

Vaikutus					
	Kriittinen				2
	Merkittävä		3	1	
	Kohtalainen				
	Vähäinen				
		Epätodennäköinen	Mahdollinen	Todennäköinen	Lähes varma
				Todennäköisyys	

6.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

Taulukko 36. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arviointi perusteluineen (arvosanat: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, aloittamatta/heikko)

Valtiontalous vahvistuu, kestävyysvaje pienenee ja velkaantumisaste alenee.	
Tyydyttävä	Valtiontalouden alijäämä on supistunut viime vuosina ja kehitys jatkui samankaltaisena myös vuonna 2018. Julkisessa taloudessa on mittava kestävyysvaje. Julkisen talouden puskurit ovat edelleen hyvin ohuet kohtaamaan seuraavaa laskusuhdannetta. Valtion rahoitusasema on kohentunut, mutta valtionhallinto on julkisen talouden sektoreista alijäämäisin.
Kuntatalouden rahoitusasema paranee.	
Tyydyttävä	Kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2018 tilinpäätösarviotietojen perusteella kuntatalouden rahoitusasema heikkeni vuoteen 2017 verrattuna. Vertailua edellisvuoteen heikentää kuitenkin se, että vuosi 2017 oli kuntataloudessa poikkeuksellisen vahva: verotulot kasvoivat nopeasti osin kertaluontoisten tekijöiden seurauksena ja toimintamenojen kasvu oli maltillista. Vuonna 2018 kuntien verotulot alenivat hieman ja toimintamenojen kasvu nopeutui selvästi. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu vuosikate heikkeni, eikä se riittänyt kattamaan nettoinvestointeja. Kyse saattaa olla kahden poikkeuksellisen vuoden osumisesta peräkkäin. Yhden vuoden heikommasta kehityksestä ei voida vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä kuntatalouden tilan heikkenemisestä. Parempi kokonaiskuva kuntatalouden tilasta saadaan kesäkuussa 2019 valmistuvien kuntien ennakollisten tilinpäätöstietojen myötä, jolloin käyttöön saadaan myös alustavat arviot kuntakonsernien taloudesta.
Verovaje on alhainen.	
Hyvä	Vuonna 2017 ennakkotietojen mukaan arvonlisäverovaje oli noin viisi prosenttia lainmukaisesta kertymästä eli euromääräisesti noin 1,1 miljardia euroa. Verovajeessa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta edellisvuoteen. Kansainvälisesti vertaillen arvonlisäverovaje on Suomessa suhteellisen pieni, esimerkiksi EU:n keskiarvo vuonna 2016 oli 12,3 prosenttia.
Alue- ja paikallishallinto on selkeä ja yksinkertainen sekä tukee julkiselle taloudelle asetettujen tavoitteiden toteutumista.	
Tyydyttävä	Eduskunnalle annettiin hallituksen esitykset 18 itsehallinnollisen maakunnan perustamisesta ja valtakunnallisen valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) perustamisesta. Esitysten mukaan maakunnille siirtyisi vuonna 2021 järjestämisvastuu useista nykyisin muun muassa kunnille, kuntayhtymille sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskukset) kuuluvista tehtävistä. Uuteen virastoon koottaisiin muun muassa aluehallintovirastojen, ELY-keskusten ja Valviran tehtäviä. Hallituksen esitykset kuitenkin raukesivat maaliskuussa 2019. Maistraatit, Väestörekisterikeskus ja Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö yhdistetään valtakunnalliseksi Digi- ja väestötietovirastoksi vuoden 2020 alusta.

Digitalisoinnin avulla toteutetaan tehokkaammat ja tuloksellisemmat toimintatavat.	
Hyvä	Tietopolitiikkaa ja tekoälyä koskeva selonteko (VNS 7/2018 vp – EK 53/2018 vp) annettiin eduskunnalle. Eduskunta hyväksyi uuden tiedonhallintalain maaliskuussa 2019 ja lain on tarkoitus tulla voimaan 1.9.2019. Viranomaiset velvoitettiin tarjoamaan sähköisiä palveluita 1.4.2019 voimaan tulevalla lailla. Kansalaisten tueksi käynnistettiin digituen toimintamallin pilotointi ja digitalisaatiohankkeiden uutta ohjausrakennetta ja investointimallia pilotoitiin. Maakuntauudistuksen digimuutosohjelma eteni sovitusti. Kuntien taloustietojen yhteentoimivuutta edistettiin.

Valtionhallinnon keskitettyjen palvelujen kustannukset alenevat ja tuottavuus paranee toimitilahallinnon, tietotekniikkapalvelujen sekä talous- ja henkilöstöhallintopalvelujen osalta.	
Hyvä	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) työn tuottavuus kasvoi 6,6 prosenttia, mutta kokonaistuottavuus laski 0,5 prosenttia verrattuna vuoteen 2017. Senaatti-kiinteistöt sopi toimitilaratkaisuista, jotka tuovat 14 miljoonan euron vuotuiset säästöt valtionhallinnon toimitilakustannuksiin. Vuosina 2015–2018 säästöjä on toteutunut 77 miljoonaa euroa. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori on jatkanut tietotekniikan yhtenäistämistä levittämällä tuotteistettuja palveluitaan asiakkailleen.

Kestävä kehitys

Kestävän kehityksen Agenda 2030 toimintaohjelman toimeenpanossa hallinnonalalla on toteutettu valtioneuvoston kestävän kehityksen selonteon mukaisia tavoitteita erityisesti verotuksen kautta. Valtion talousarviossa on useita verotulomomentteja, joiden voidaan katsoa edistävän hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopistettä. Näitä ovat erityisesti energiaverot, ajoneuvo- ja autoverot, eräiden juomapakkausten valmistevero ja jätevero.

Energiaverotuksessa uudistettiin yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon verotuki. Muutos parantaa vähemmän hiilidioksidipäästöjä aiheuttavien polttoaineiden, kuten maakaasun, kilpailukykyä suhteessa kivihiileen ja tukee siten kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa asetettua tavoitteita. Sähkön varastoinnista poistettiin kahdenkertainen verotus.

Progressiivinen henkilöverotus tasaa tuloeroja ja alentaa pienituloisten osuutta väestössä ja toteuttaa siten Agenda 2030 toimintaohjelman yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi -painopisteen sukupuolten tasa-arvon edistämisen tavoitetta. Vuonna 2018 henkilöverotus (ansio- ja pääomatuloverotus) tasasivat sukupuolten välisiä tuloja verotuksen jälkeen siten, että naisten tulojen osuus miesten tuloista oli verotuksen jälkeen keskimäärin 4,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin ennen verotusta. Verotus tukee myös työllisyyttä ja tuottavuuden kasvua varmistaen samalla julkisen sektorin kestävän rahoituksen.

Vuonna 2018 edistettiin kestävän kehityksen huomioimista talousarvioesityksessä sisällyttämällä vuoden 2019 talousarvioesityksen yleisperusteluihin uusi luku kestävästä kehityksestä. Luvussa tarkastellaan, miten paljon määrärahoja käytetään hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopisteen tavoitteiden edistämiseksi. Karkealla tasolla tähän liittyvät haitalliset tuet sekä veroratkaisut, joilla on merkitystä hiilineutraaliuuden ja resurssiviisauden kannalta tarkastellaan myös luvussa.

Peruspalvelujen valtionosuuksilla rahoitettiin kuntien tuottamia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluita. Aluehallintovirastot edistivät perusoikeuksien toteutumista julkisten palveluiden valvonnalla, jolla turvataan osaltaan ihmisten yhdenvertaisuutta ja

tasa-arvoisuutta ja edistetään iäkkäiden toimintakykyä ja turvataan tarvittavat palvelut. Väestörekisterikeskus ja maistraatit tuottavat digitaalisen yhteiskunnan edellyttämiä palveluita ja tukevat kansalaisten yhdenvertaista toimimista digitalisoituvassa yhteiskunnassa.

Suomi toimi vuonna 2018 Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n ja Maailmanpankin puheenjohtajamaana. Suomen aloitteesta perustettiin valtiovarainministeriöiden maailmanlaajuinen ilmastoliittouma, jonka puheenjohtajamaiksi valittiin Suomi ja Chile. Liittouman tavoitteena on torjua ilmastonmuutosta taloudellisten ja rahoiksellisten ohjauskeinojen avulla, tunnistaa parhaita käytäntöjä ja sopia kansainvälisistä politiikkatoimenpiteistä.

Valtiovarainministeriön keskeinen tehtävä liittyy kestävän julkisen talouden varmistamiseen, mitä voidaan pitää yhtenä edellytyksenä kestävän kehityksen toteutumiselle.

6.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys

6.4.1 Talouspolitiikka

Työllisyyden parantamiseksi hallitus päätti uusista toimenpiteistä vuoden 2018 aikana. Toimenpiteissä keskityttiin erityisesti osaavan työvoiman saatavuuden lisäämiseen. Työllisyysaste nousi vuoden aikana yli hallituksen tavoitteen 72 prosenttia.

Hallitusohjelman mukainen tavoite velkaantumisen taittamisesta saavutettiin jo ennen kertomusvuotta. Valtionvelkaa pystyttiin jopa lyhentämään vuoden 2018 aikana. Hyvä kehitys liittyi suhdannetekijöiden ja hallituksen päättämien sopeuttamistoimien lisäksi myös kertaluonteisiin tekijöihin etenkin Suomen vientiluoton ennenaikaiseen lainantakaisinmaksuun. Valtionvelkaa lyhennettiin vajaalla miljardilla eurolla vuonna 2018, mikä alensi valtionvelan kokonaismäärän 105 miljardiksi euroksi vuoden lopussa. Velan suhde bruttokansantuotteeseen aleni 45 prosenttiin.

Eurooppalaisessa ohjausjaksossa tapahtui vuosikellon mukaisesti 1) vuotuinen kasvuselvitys ja hälytysmekanismiraportti, 2) euroalueen suositukset, 3) maakohtaiset analyyttiset raportit ja syväanalyysit niille maille, joihin oli arvioitu kohdistuvan riskejä makrovakauteen ja 4) maakohtaiset suositukset. Hälytysmekanismiraportissa identifioitiin ne maat, joista myöhemmin tehtiin syväanalyysiraportit eli kyseisten maiden makrovakauden tilaa haluttiin tarkastella lähemmin. Syväanalyysin perusteella Suomella ei enää ole niin sanottu makrotalouden epätasapainoja, eikä Suomeen näin ollen enää sovelleta makrotalouden epätasapainomenettelyä. Suomi sai EU:lta kolme laajahkoa suositusta, jotka edellisvuosien tapaan olivat suhteellisen yleisellä tasolla. Ensimmäinen suositus oli julkisesta taloudesta sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksesta. Toinen keskittyi työmarkkinoihin ja kolmas markkinoiden kilpailullisuuteen ja investointien edistämiseen.

Vuoden 2019 EU:n talousarviota koskevat neuvottelut saatettiin päätökseen joulukuussa 2018. EU:n talousarviossa korostuu panostus talouskasvuun, työllisyyden edistämiseen ja osaamiseen. Keskeisinä painotuksina säilyvät myös turvallisuus ja vastaaminen muuttoliikkeen haasteisiin. Lisäksi rahoitusta osoitetaan EU:n ilmastotavoitteiden edistämiseen. Talousarvion kokonaismenotaso pysyi maltillisena. Talousarvio vastaa Suomen keskeisiä tavoitteita. Suomi painotti budjetin pohjautumista realistisille tarpeille, varojen käytön vaikuttavuutta, budjetoinnin kurinalaisuutta ja kykyä vastata ennakoimattomiin menoihin. Lisäksi rahoituksen tulee painottua entistä paremmin ajankohtaisiin tarpeisiin, kuten ilmastonmuutokseen sekä turvallisuuteen EU:ssa ja sen ulkopuolella. Suomelle oli keskeistä, että rahoituskehyksen sovittuja enimmäismääriä kunnioitetaan ja edistetään talouskasvua, työllisyyttä, investointeja ja osaamista.

6.4.2 Verotus

Kansallinen tulorekisteri otettiin käyttöön 1.1.2019 palkkatietojen osalta. Kertomusvuonna annettiin hallituksen esitys, jonka mukaan tulorekisterin käyttöä laajennettaisiin myös eläke- ja etuustuloihin vuodesta 2020 alkaen. Lakimuutos vahvistettiin helmikuussa 2019. Tulorekisteriin ilmoitetaan tulo- ja muita tietoja reaaliaikaisesti ja maksukohtaisesti eri tarvitsijoiden yhteisesti käytettäväksi. Tulorekisteri mahdollistaa osaltaan tulevaisuudessa nykyistä reaaliaikaisemman tuloverotuksen. Tulorekisterin vastuuviranomainen on Verohallinto.

Verohallinnon vaiheittainen tietojärjestelmäuudistus (Valmis-hanke) eteni kertomusvuonna. Henkilöasiakkaiden tuloverotus siirtyi uuteen järjestelmään vuoden 2018 lopulla. Verohallinnon sähköinen asiointipalvelu OmaVero otettiin samalla käyttöön henkilöasiakkaiden tuloverotuksen osalta. Myös verokortteja koskevaa menettelyä kevennettiin. Kertomusvuonna laajennettiin lisäksi Verohallinnon mahdollisuutta antaa päätöksiä ja muita asiakirjoja tiedoksi sähköisesti.

Verohallinto on onnistunut lisäämään sähköistä asiointia. Vuonna 2018 verokortteja tilattiin sähköisesti kolme prosenttiyksikköä (63 prosenttia) enemmän kuin vuonna 2017. Henkilöasiakkaat antoivat veroilmoituksia sähköisesti neljä prosenttiyksikköä (61 prosenttia) edellisvuonna enemmän. Sähköisen asioinnin ja puhelinasioinnin lisääntymisen myötä käyntiasiointi verotoimistoissa on vähentynyt vuosittain. Verohallinnon asiakastyytyväisyyttä mitattiin vuonna 2018 puhelinpalvelutapahtuman jälkeisillä tekstiviestikyselyillä. Tyytyväisten asiakkaiden osuus vuonna 2018 oli 85 prosenttia (2017: 87 prosenttia) vastaajista.

Verohallinto on toiminut aktiivisesti harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman hankkeiden täytäntöönpanossa. Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö toimii valtakunnallisena koordinaattorina viranomaisten yhteisessä harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuva-toiminnossa. Harmaasta taloudesta tietoa tarjoava verkkosivusto avattiin keväällä 2018. Sivustolta löytyy kokonaiskuva harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöistä, torjunnasta, laajuudesta ja oikein toimimisen tukemisesta. Verohallinnon tuottavuus on lisääntynyt useita vuosia, kun suurempi määrä asiakkaita on hoidettu pienemmällä henkilömäärällä.

Maahantuonnin arvonlisäverotus siirtyi Tullista Verohallintoon 1.1.2018. Verohallinto huolehtii rekisteröityjen arvonlisäverovelvollisten maahantuonnin arvonlisäverotuksesta ja Tulli hoitaa edelleen muiden asiakkaiden maahantuonnin arvonlisäverotuksen. Autoverotus ja valmisteverotus siirrettiin jo 1.1.2017 Verohallinnon tehtäväksi. Tulli kantaa jatkossakin valmisteveroja tietyissä tilanteissa (esimerkiksi matkailijoiden EU:n ulkopuolelta tuomat tavarat). Vuonna 2018 Tulli kantoi Suomen valtiolle veroja ja maksuja noin 486 miljoonaa euroa, joista 259 miljoonaa euroa oli arvonlisäveroa, 49 miljoonaa euroa väylämaksuja ja 173 miljoonaa euroa perinteisiä omia varoja. Verojäämät olivat suhteellisesti edelleen hyvin alhaisia, tulliverotuksessa 0,04 prosenttia ja väylämaksuissa 0 prosenttia.

Tulli-ilmoitukset toimitetaan Tullille lähes kokonaan sähköisten palvelukanavien kautta. Käsittelyyn saapuneista tuonti- ja vienti-ilmoituksista noin 95 prosenttia käsitellään alle tunnissa. Tullin asiakkaille tarjoama tullausopas ja tullilaskuripalvelu saavutti suuren suosion sen tarjotessa etenkin yksityishenkilöille helpon tavan saavuttaa nettiasioinnissatarvittavat tiedot ja tullaukseen liittyvä verolaskenta. Erityisesti yritysasiakkaille suunnattu avoin tariffitietopalvelu otettiin käyttöön syksyllä 2018.

Tulli paljasti lähes 9 000 rikosta vuonna 2018 ja niiden selvitysaste oli lähes 88 prosenttia. Tullirikostorjunnan vaikuttavuus oli 38,9 miljoonaa euroa ja takaisin saatu rikoshyöty 26,1 miljoonaa euroa. Vuonna 2018 Tullissa valmistui 127 verotarkastusta, joista 47 prosenttia johti fiskaalisiin toimenpiteisiin ehdotettujen jälkikantojen noustessa 15,6 miljoonaan euroon. Tavarantarkastuksia Tulli

teki lähes 61 000 kappaletta (osumaprosentti 13), matkustajatarkastuksia noin 79 500 kappaletta (osumaprosentti 8,1) ja ajoneuvoon tai kuljetusvälineeseen kohdistuneita tarkastuksia noin 56 600 kappaletta (osumaprosentti 6,9).

6.4.3 EMU

Suomi on ajanut kantaa, jonka mukaan euroalueen rahaliittoa (EMU) tulisi kehittää talouspolitiikan kansallista vastuuta ja no bailout -periaatetta vahvistavaan suuntaan. EU:n talouspolitiikan koordinaatiolla on tärkeä rooli, mutta sen tulee kunnioittaa kansallista talouspoliittista suvereniteettia ja demokraattisia vastuusuhteita. Euroalueen vakaudenhallintakehikon perustana tulee olla toimiva sijoittajanvastuu ja markkinakuri. Yksityisen sektorin riskien hajauttamista tulee kehittää pankki- ja pääomamarkkinaunionin kautta.

Euroryhmä ja eurohuippukokous saavuttivat sovun Euroopan vakausmekanismin (EVM) kehittämislinjoista joulukuussa 2018. Suomi saavutti neuvotteluissa tavoitteitaan. Näitä olivat erityisesti EVM:n aseman ja ennakollisen roolin vahvistaminen sekä velkojen uudelleenjärjestelyn edellytysten parantaminen ja sitä kautta sijoittajavastuun tehostaminen.

Kreikan EVM-ohjelma saatiin päätökseen elokuussa 2018. Samalla euroryhmä päätti Kreikalle myönnettävistä velkahuojennuksista helpottaakseen Kreikan paluuta rahoitusmarkkinoille ja tukeakseen sen velkakestävyyttä. Suomi oli aktiivinen velkahelpotusneuvotteluissa. Suomen tavoitteena oli neuvotteluissa varmistaa, että Kreikan kahdenvälisen lainan takaisinmaksu toteutuu sovitusti vuoteen 2041 mennessä ja että Suomen taloudellisten vastuut eivät kasva. Nämä tavoitteet saavutettiin.

6.4.4 Kotimaisten rahoitusmarkkinoiden kehittäminen

Kotimaassa makrovakausvälineistöä täydennettiin vuoden 2018 alussa lisäämällä luottolaitoslainsäädäntöön niin sanottu järjestelmäpuskuri. Kotitalouksien velkaantumista rajoittavia makrovakauden valvontavälineitä valmisteleva valtiovarainministeriön työryhmä aloitti työnsä syyskuussa 2018. Työryhmän tavoitteena on esittää toimenpiteitä, joiden avulla voitaisiin nykyistä tehokkaammin rajoittaa yksityishenkilöiden ja kotitalouksien hallitsematonta velkaantumista.

Kansallista arvopaperimarkkinoiden esitesääntelyä muutettiin EU:n esiteasetuksen johdosta. Sääntelyn tavoitteena on edistää markkinaehtoisen yritysrahoituksen saantia ja helpottaa pienten liikkeeseenlaskijoiden varainhankintaa pääomamarkkinoilla hallinnollista taakkaa vähentämällä.

Joulukuussa 2018 annettiin hallituksen esitys osakesäästötiliä koskevaksi laiksi, jonka tavoitteena on lisätä piensijoittajien aktiivista säästämistä ja sijoittamista. Eduskunnalle annettiin myös lainsäädäntöehdotukset sijoitusrahastoja koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Uudistuksella karsitaan kansallista sijoitusrahastosääntelyä ja selkeytetään sijoitusrahastolain soveltamisalaa. Eduskunnalle annettiin huhtikuussa esitys viidennen rahanpesudirektiivin kansalliseksi voimaansaattamiseksi. Eduskunta saattoi esitysten käsittelyn loppuun alkuvuonna 2019.

Rahoitusalan varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn tarkistamista koskeva työryhmämuistio valmistui elokuussa 2018. Kertomusvuonna julkaistiin valtion velanhallinnan kehittämistyöryhmän työryhmämuistio ja valtiovarainministeriön työryhmän vuosittainen katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin.

6.4.5 Hallintopolitiikka

Johtamisen kehittämisen kärkihankkeessa on vahvistettu vuonna 2018 hallinnonalojen rajat ylittävää, tietoon perustuvaa johtamista sekä henkilöstön liikkuvuutta valtionhallinnossa muun muassa seuraavin toimenpitein: tuettu ministeriöiden johtamismallien ja johtamisprosessien uudistumista osana valtioneuvostokokonaisuutta, vahvistettu strategista henkilöstöjohtamista valtionhallinnossa (HR-ohjausryhmä), edistetty ylimmän johdon johtamissopimusmenettelyn käyttöä ja johdon arviointia sekä käynnistetty pilotit ministereiden ja kansliapäälliköiden johtamiskeskusteluiden käymiseksi, käynnistetty ylimmän johdon valintaa tukevan arviointiryhmän kokeilu sekä tuettu hallinnon uudistumista laaja-alaisella johtamisvalmennuksella. Kärkihanke saavutti sille asetetut tulokset hallituskauden loppuun mennessä. Hankkeet ovat päättyneet, mutta niiden yleiset tavoitteet ovat edelleen relevantteja valtionhallinnon johtamisen kehittämisessä ja niiden tuloksia hyödynnetään jatkokehittämisessä.

Tietojohtamisen vahvistamiseksi valtionhallinnossa Valtiokonttoriin perustettiin vuonna 2017 uusi analysointi- ja raportointipalvelu. Palvelu tuotetaan konsernitoimijoiden yhteistyössä ja se ratkoi yli 50 asiakastoimeksiantoa vuonna 2018. Palvelussa ratkaistaan virastoasiakkaiden tietointensiivisiä ongelmia konsultoivalla toimintatavalla.

Osaamisen kehittäminen siirtyi valtiolla uuteen aikaan, kun maaliskuussa 2018 avattiin valtion digitaalinen oppimisympäristö eOppiva.fi, jonka tuottamisesta vastaa HAUS kehittämiskeskus Oy. Digitaalisen oppimisen kehittämishanke jatkuu keväälle 2019, mutta suuri osa hankkeen tavoitteista saavutettiin jo vuoden 2018 aikana. Palvelu tukee jatkuvan oppimisen tavoitteita ja edistää valtionhallinnon yhtenäisyyttä. Se myös tehostaa toimintaa, kun osa oppimisesta voidaan siirtää verkkoon ja koko valtionhallinto on mahdollista tavoittaa kerralla. Palvelussa oli vuoden lopussa 9 000 käyttäjää ja noin 100 kurssia. Sekä käyttäjä- että sisältömäärä kasvoivat voimakkaasti vuoden lopussa.

Kertomusvuonna koottiin keskushallinnon muutosohjelma, joka ohjaa, varmistaa ja vie eteenpäin muissa reformeissa ja kärkihankkeissa tehtyä työtä pysyviksi muutoksiksi. Ohjelman puitteissa laadittu Virasto2020 -selvitys -sisältää kehittämisehdotukset valtion virastojen toiminnallisen joustavuuden lisäämiseksi ja toimintakyvyn parantamiseksi. Lisäksi valmisteltiin suositus valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavista periaatteista harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä ja suositus valtionhallinnon organisaatiomuotojen valintaperiaatteista koskien valtion talousarvion ulkopuolisia valtion rahastoja, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja säätiöitä.

Aluehallintovirastot saavuttivat pääosin hyvin vuodelle 2018 asetetut tavoitteet. Kanteluiden (6,9 kuukautta, tavoite 8 kuukautta), alkoholilupien (0,7 kuukautta, tavoite 1 kuukausi) sekä yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien lupien (1,7 kuukautta, tavoite 2 kuukautta) keskimääräiset käsittelyaikatavoitteet sekä ympäristö- ja vesilupien (8,2 kuukautta, tavoite 10 kuukautta) mediaanikäsittelyaikatavoitteet saavutettiin. Sen sijaan ympäristö- ja vesilupahakemusten (12,3 kuukautta, tavoite 10 kuukautta) sekä opetus- ja kulttuuritoimen oikaisuvaatimusten ja lausuntojen (2,7 kuukautta, tavoite 2,5 kuukautta) käsittelyn osalta jäätiin tavoitteista.

Maistraatit saavuttivat vuonna 2018 vain osittain niille asetetut tavoitteet. Edunvalvonnan määräämisasiat saatiin ratkaistua keskimäärin kolmen kuukauden tavoiteajassa. Sen sijaan lupa-asioiden keskimääräisessä ratkaisuajassa (1,31 kuukautta, tavoite 1,2 kuukautta), yksityisten edunvalvojien vuositilien keskimääräisessä tarkastusajassa (3,95 kuukautta, tavoite 3,8 kuukautta) sekä kuluttajaneuvonnan valtakunnalliseen puhelinneuvonnan palvelutavoitteessa (67,1 prosenttia, tavoite 90 prosenttia asiakkaista palvellaan) jäätiin tavoitteista.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet) otti palvelutuotannossaan käyttöön ohjelmistorobotiikkaa muun muassa palvelussuhteen tietojen tarkastuksessa ja menotositteiden reitityksessä. Saavutettuja hyötyjä ovat rutiinitehtävistä vapautuminen asiakas- ja palvelutyöhön sekä virheiden väheneminen. Työn tuottavuus parani edellisestä vuodesta 11,6 prosenttia ja kokonaistuottavuus 18,4 prosenttia Kaikkien keskeisten suoritteiden (osto- ja myyntilaskut, palkkalaskelmat) hinnat laskivat yli 10 prosenttia edellisvuodesta.

Vuonna 2018 aloitettiin valtion uuden tilausten ja ostolaskujen käsittelyn palvelujärjestelmän (Handi) käyttöönotot. Vuodenvaihteessa 2018–2019 käyttäjäorganisaatioina oli kaikkiaan 19 virastoa eli reilut 40 prosenttia kaikista tulevista käyttäjäorganisaatiosta. Handin käyttö laajenee koko valtionhallintoon vuoden 2019 aikana.

6.4.6 Valtio työnantajana

Työhyvinvointi on pysynyt hyvällä tasolla. Henkilöstön työtyytyväisyys kasvoi edellisvuoteen nähden ja keskimääräisten sairauspoissaolojen pituus pysyi hyvänä (katso hallituksen vuosikertomuksen luku 3.2.3). Henkilöstön keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä, 61 vuotta 11 kuukautta, laski kolmella kuukaudella edellisvuodesta. Pidemmällä aikavälillä eläkkeellesiirtyminen on myöhentynyt. Vuoteen 2010 verrattuna eläkkeellesiirtymisikä on noussut yhdeksällä kuukaudella.

Valtiovarainministeriö ja pääsopijajärjestöt allekirjoittivat 9.3.2018 valtion virka- ja työehtosopimuksen sopimuskaudelle 1.2.2018–31.3.2020. Sopimuksen mukaisesti vuonna 2018 palkkoja tarkistettiin 1.4.2018 lukien yleiskorotuksella 1,00 prosentilla ja 1.6.2018 lukien 0,60 prosentin virastoerällä. Virastojen toimintamenomomenttien määrärahoja lisättiin vuonna 2018 palkkojen tarkistusten perusteella noin 40 miljoonalla eurolla. Sopimus sisältää palkkojen tarkistuksia myös vuodelle 2019.

Valtion edellinen, vuosien 2017–2019 sopimusratkaisu oli kilpailukykysopimuksen mukainen. Kilpailukykysopimukseen perustuneet työajan pidentäminen sekä sairausvakuutus- ja eläkemaksujen alentaminen säästivät virastojen menoja vuonna 2018 edelliseen vuoteen verrattuna yhteensä 11 miljoonalla eurolla, mikä otettiin huomioon vähennyksinä virastojen toimintamenoissa. Lisäksi vielä vuonna 2018 jatkettiin valtionhallinnon palkkaliukuman rajoittamista ja virastojen määrärahoja alennettiin tällä perusteella yhteensä 6 miljoonalla eurolla.

Hallituksen esitys (HE 77/2017) valtion virkamieslain muuttamisesta hyväksyttiin eräin muutoksin lokakuussa 2018. Muutokset tulivat voimaan vuoden 2019 alusta. Nimittämistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta lukuun ottamatta erikseen säädettyjä poikkeuksia. Valitusoikeutta koskevat muutokset tulivat samalla voimaan myös tasavallan presidentin kansliasta annetussa laissa, tuomioistuinlaissa, korkeimmasta oikeudesta annetussa laissa, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa, oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetussa laissa, sotilasoikeudenkäyntilaissa, puolustusvoimista annetussa laissa sekä Suomen Pankin virkamiehistä annetussa laissa.

6.4.7 Kunta- ja maakunta-asiat

Hallitus esitti 18 itsehallinnollisen maakunnan perustamista. Maakunnille esitettiin siirrettäväksi järjestämisvastuu useista nykyisin muun muassa kunnille, kuntayhtymille ja ELY-keskuksille kuuluvista tehtävistä. Hallitus antoi vuonna 2017 eduskunnalle keskeisimmät maakuntien tehtäviä sekä toiminnan organisointia ja rahoitusta koskevat esitykset. Maakunnan toiminnallisesti ja taloudellisesti suurin vastuualue olisi ollut sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen 8.3.2019 jättämän eronpyynnön vuoksi eduskunnan puhemiesneuvosto totesi, että eduskunnalla ei ollut edellytyksiä käsitellä maakunta- ja sote-uudistusta, joten uudistus kokonaisuudessaan raukesi. Valmistelutyö suunnataan valmistelun päättämiseen, tehdyn työn dokumentointiin ja uudistuksen hallittuun alasajoon.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen toimenpideohjelman toteuttamista ja seurantaa jatkettiin vuonna 2018. Osa toimenpiteisiin liittyvästä lainsäädännöstä on ollut kytköksissä maakunta- ja sote-uudistusten etenemiseen. Suurimmat säästöt kunnille on arvioitu saatavan liikennepalvelulainsäädännön uudistamisesta. Toteutuvat säästöt tai kustannusten kasvun väheneminen riippuvat myös kuntien omista toimenpiteistä. Säästöjen odotetaan syntyvän vuoteen 2029 mennessä.

Hallitusohjelman reformi kuntien kustannusten karsimisesta yhdellä miljardilla eurolla on laajennettu koskemaan koko julkista sektoria. Toimeenpanon keinovalikoimaan sisältyy muun muassa kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän valmistelu. Valtion talousarviossa vuodelle 2019 on osoitettu 30 miljoonan euron kolmevuotinen siirtomääräraha kuntien kannustinjärjestelmiin. Määrärahaa saa käyttää valtionavustusten maksamiseen kunnille ja kuntayhtymille digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin. Rahoitettavien hankkeiden on tarkoitus luoda edellytyksiä toimintojen ja prosessien tehostamiselle kunnissa. Avustuksen myöntämistä koskeva valtioneuvoston asetus on valmisteilla, ja sen antamisesta päättää huhtikuun 2019 eduskuntavaalien jälkeen valittava hallitus.

Digikuntakokeilussa oli kokeilija- ja vaikuttajakuntina mukana 67 kuntaa, kaksi maakuntaa sekä Tampereen seutu. Hankkeessa luotiin kaikille kunnille yhteisiä työkaluja ja oppaita muun muassa kuntien digitalisaatioasteen arviointiin, sähköisiin kokouksiin ja päätöksentekomenettelyyn ja kunnan digistrategian kehittämiseen. Hankkeesta saatiin myös kansallisesti tarkempaa kuvaa erilaisten kuntien digitalisaatioasteesta, kehitettiin kuntien yhteistyötä ja verkostoitumista digitalisaation edistämisessä sekä aktivoitiin kuntia. Hankkeen opit ja arviointi tukevat tulevaa kuntien digitalisaation kehittämistyötä.

Kuntalain erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä muutettiin kuvaamaan tarkemmin tulorahoituksen riittävyyttä. Tavoitteena on oikeudenmukainen ja luotettava kuntien talouden arviointitapa, joka kannustaa pitkällä aikavälillä taloudellisesti kestäviin ratkaisuihin. Tunnuslukujen raja-arvojen muuttamisen tavoitteena on, että menettely kohdistuisi taloudeltaan kaikkein heikoimpiin kuntiin. Vuonna 2018 ei aloitettu yhtään uutta arviointimenettelyä. Vuonna 2017 aloitetut neljä arviointimenettelyä valmistuivat.

6.4.8 Julkisen hallinnon ICT

Selonteko tietopolitiikasta ja tekoälystä (VNS 7/2018 vp – EK 53/2018 vp) annettiin eduskunnalle 5.12.2018. Selonteossa tietopolitiikkaa tarkasteltiin paitsi tiedon hallinnan kannalta, myös tiedon hyödyntämisen edellytysten, arvopohjan ja eettisten periaatteiden sekä taloudellisten vaikutusten näkökulmista.

Hallitus antoi esityksen laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 284/2018 vp), joka käsiteltiin eduskunnassa alkuvuodesta 2019. Uuden tiedonhallintaa koskevan lain on tarkoitus tulla voimaan 1.9.2019. Siinä säädetään julkisen hallinnon tiedon hallinnan vaatimuksista yhtenäisellä tavalla. Lailla varmistetaan viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen hallinta ja tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Lisäksi laissa säädetään viranomaisten tietojärjestelmien välillä tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta sähköisesti.

Julkisen hallinnon tietovarantojen ja tiedon hyödyntämisen mahdollisuuksia kehitettiin tuottamalla verkkotyökaluja ja suosituksia. Opetushallituksen ja Väestörekisterikeskuksen kanssa toteutettiin ensimmäinen versio omadatan suostumuksenhallintapalvelusta opinto-oikeuksien ja -suoritusten tietopalveluun (KOSKI). Tiedonhallinnan yhteentoimivuuden verkkotyökaluista toteutettiin sanastojen, koodistojen sekä tietomallien ylläpito-, jakelu- ja katselualusta. Suurille tiedostoille toteutettiin oma jakeluratkaisunsa kansallisen palveluväylän yhteyteen sekä kuntien ja maakuntien taloustiedon raportoinnille kehitettiin yhtenäinen tietomalli ja suositus sen käyttöön.

Kertomusvuonna hallitus linjasi digitaalisuuden ensisijaisuudesta. Linjauksen mukaisesti viranomaisten tulee tarjota asiakkaille ensisijaisena vaihtoehtona saavutettavia ja laadukkaita digitaalisia palveluja. Yrityksille digitaalisten palveluiden käyttö olisi velvoittavaa ja kansalaisille asiointi on ensisijaisesti digitaalista, kuitenkin ilman velvoittavuutta. Linjausta toimeenpantiin lailla digitaalisten palveluiden tarjoamisesta, jonka eduskunta hyväksyi maaliskuussa ja joka tulee voimaan 1.4.2019. Lailla myös toimeenpannaan EU:n saavutettavuusdirektiivi.

Digitaalisten palveluiden tuottamisen tueksi jatkettiin Suomi.fi -tukipalveluiden kehittämistä Väestörekisterikeskuksen johdolla. Tukipalveluista erityisesti Valtuudet-palvelun käyttö on kasvanut voimakkaasti vuoden 2018 aikana. Toisen henkilön tai yrityksen puolesta asioitiin vuoden 2018 aikana yli 2,5 miljoonaa (2017: 1,18 miljoonaa) kertaa. Tästä on riippumattoman tahon arvioinnin mukaan syntynyt vähintään 15 miljoonan euron säästöt palvelua hyödyntäville organisaatioille. Eduskunta hyväksyi kertomusvuonna lain Digi- ja väestötietovirastosta, mikä mahdollistaa maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen yhdistymisen ja uuden viraston toiminnan aloittamisen vuoden 2020 alussa. Kertomusvuonna annettiin myös Digi- ja väestötietoviraston toimialan sääntelyä koskeva hallituksen esitys (HE 255/2018 vp), johon sisältyi eräitä organisaatiouudistuksesta johtuvia lakimuutoksia. Esitys kuitenkin raukesi, mikä ei kuitenkaan estä organisaatiouudistuksen toteutumista.

Kansallisen tekoälyohjelma Auroran esiselvityshankkeessa on tunnistettu, millaisia muutoksia ihmiskeskeisyyteen ja elämäntapahtuma-ajatteluun pohjautuva toiminta tarkoittaa muun muassa julkisten palveluiden tuottamiselle ja johtamiselle. Tavoitteena on mahdollistaa monien eri palveluntuottajien palveluista koostuvat saumattomat ja sujuvat palvelupolut eri elämäntilanteissa ja elämäntapahtumissa.

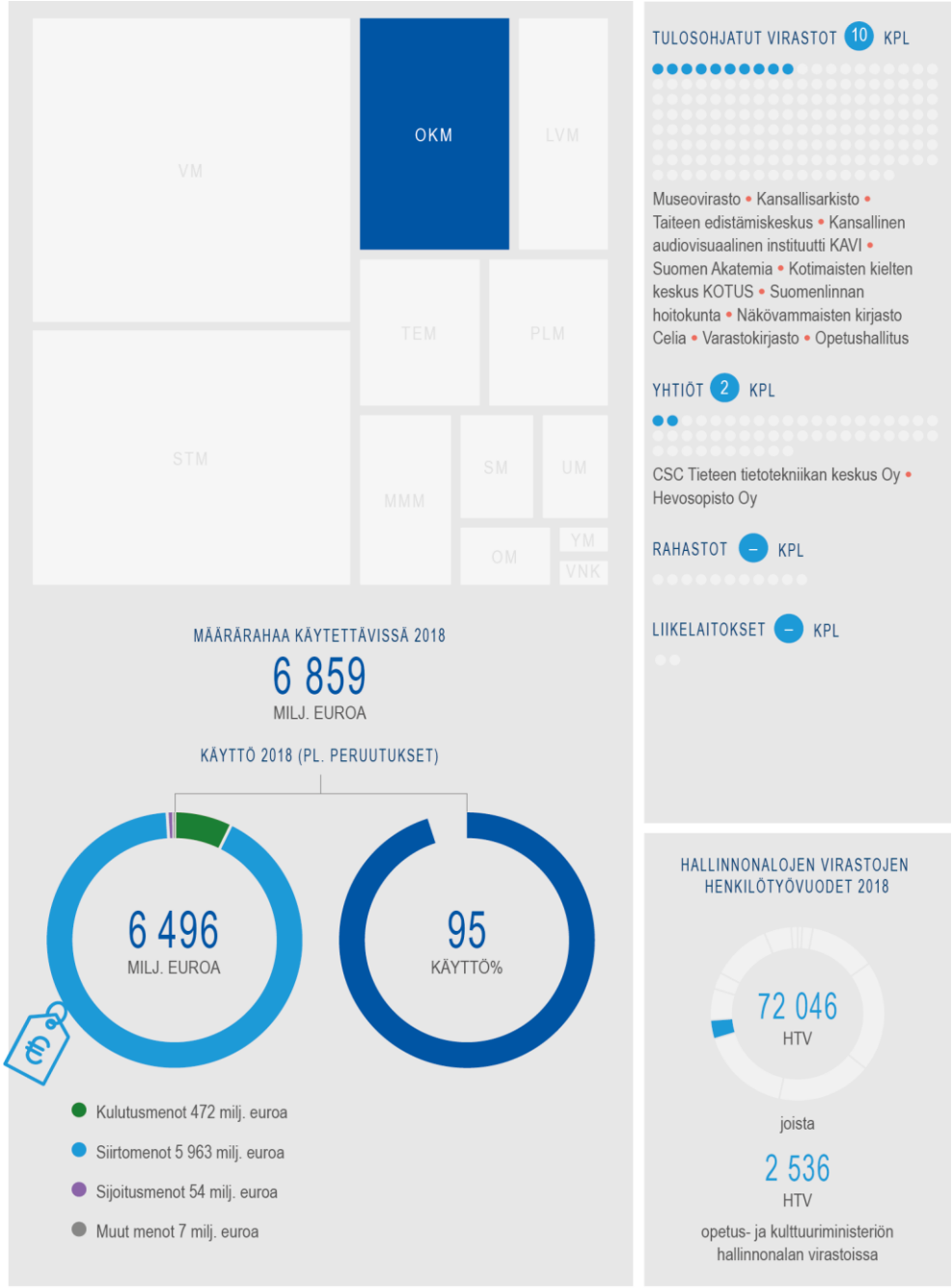
Eduskunta hyväksyi joulukuussa 2018 julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoimintaa ja sähköisen viestinnän palveluja koskevat lakimuutokset. Muutoksilla mahdollistetaan laajakaistainen viranomaisviestintäpalvelu, jolla korvataan nykyinen viranomaisradioverkkoon (VIRVE) perustuva palvelu 2020-luvun puolivälissä. Uusi viranomaisviestintäpalvelu parantaa viranomaisten tilannekuvan tarkkuutta ja viranomaisvastetta muun muassa onnettomuus- ja häiriötilanteissa. Uudenlaisessa viranomaisviestinnän palveluratkaisussa kilpailutuksella valittu kaupallinen teleyritys tarjoaa verkkooperaattorina matkaviestinverkkoaan hyödynnettäväksi viranomaisviestinnässä. Lainsäädännön muutoksella on myös mahdollistettu kansallinen verkkovierailu muiden kaupallisten teleyritysten verkkoihin, ensisijaisen matkaviestinverkon häiriötilanteissa. Viranomaisviestintäpalvelua tarjoavana palveluoperaattorina toimii Suomen Erillisverkot Oy tai sen tytäryhtiö.

Kertomusvuonna 2018 laadittiin julkisen hallinnon pilvipalvelu- ja tietoliikennepalvelulinjaukset. Pilvipalvelulinjaukset määrittävät, miten julkisen hallinnon organisaation omistamaa tietoa voidaan käsitellä pilvipalveluissa. Niiden tavoitteena on tukea muun muassa valtion ja kuntien päätöksentekoa niiden suunnitellessa ja hankkiessa uusia ICT-palveluita. Tietoliikennepalvelulinjaukset puolestaan muodostavat periaatteet, jotka ohjaavat julkisen hallinnon tietoliikennepalveluiden käyttöä, hankintaa ja tuotantoa. Linjausten tavoitteena on auttaa muun muassa valtiohallinnon ja kuntien johtoa tekemään tarkoituksenmukaisia, turvallisia, tehokkaita ja kustannustehokkaita ratkaisuja tietoliikennepalveluiden osalta.

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (Juhta) ja digitaalisen turvallisuuden johtoryhmä (VAHTI) toteuttivat kaksivuotisen tietosuojaa ja tietoturvaa kehittäneen yhteishankkeen. Hankkeessa toteutettiin koulutusvideoita ja järjestettiin työpajatilaisuuksia, joihin osallistui yli 12 000 henkilöä. Marraskuussa toteutettiin julkisen hallinnon tietoturva- ja tietosuojaloukkausten hallinnan harjoitus (TAISTO18), johon osallistui 234 julkisen hallinnon organisaatiota.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi joulukuussa 2018, että valtiovarainministeriö käynnistää vuoden 2019 alussa valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen. Hankkeen tarkoituksena on lisätä valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä kehittämällä koko valtionhallinnon kattava digitalisoitu valtionavustusprosessi, joka sisältää asiakaslähtöisen yhtenäisen toimintamallin ja tietojärjestelmät.

7 Opetus- ja kulttuuriministeriö



KESKEISET HALLINNOLLISET MUUTOKSET

Perustettiin Tutkimuksen vaikuttavuuden tukisäätiö, joka tukee yliopistojen ja tutkimuslaitosten tutkimuksen lippulaivatoimintaa ja huippututkimuksen public-private -yhteyksien vahvistamista. • Perustettiin Oppiva Invest Oy toteuttamaan ammatillisen koulutuksen vaikuttavuushankkeita.

tutkibudjettia.fi

7.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin

Taulukko 37. Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset ministeriön toimialalle

Väestörakenne ja kaupungistumiskehitys

Sivistyspalvelujen saatavuuden varmistaminen alueellisesti yhdenvertaisesti on entistä haastavampaa. Syntyvyyden lasku vaikuttaa nopeimmin varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen. Väestön ikääntyessä on entistä tärkeämpää huolehtia kaikkien osaamisen ylläpidosta ja jatkuvasta oppimisesta.

Eriarvoistuminen

Yhdenvertaiset mahdollisuudet koulutukseen, kulttuuriin, harrastuksiin ja liikuntaan voivat hillitä eriarvoistumiskehitystä. Erityisesti lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisy on ministeriön toimialan entistäkin tärkeämpi tavoite tulevaisuudessa.

Teknologinen murros

Teknologialla voidaan luoda uusia innovatiivisia ratkaisuja koulutuksesta kulttuuriin ja liikuntaan. Samalla se luo uusia haasteita Suomen tarvitseman osaamisen tuottamiseen. Uuden teknologian vaikutuksia lapsiin ja nuoriin ei kaikin osin tunneta, näitä on seurattava.

Arvojen ja asenteiden muutos

Ministeriön toimiala voi omalla toiminnallaan vaikuttaa asenteisiin. Toisaalta arvojen ja asenteiden muutos heijastuu toimialan toimintaan. Ministeriön toimialalla on merkittävä tehtävä edistää ihmisten kykyä ymmärtää ja hyväksyä erilaisia arvoja, ja siten yhteiskuntarauhan ylläpitämisessä.

7.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä

Taulukko 38. Toimintaympäristön ja toimialan riskit sekä niihin varautuminen

1	**Toimialan ydintoiminnoissa tavoitteiden saavuttaminen epäonnistuu**
	Toimintaympäristön muutoksia ennakoidaan. Valmistellaan toimialan pitkän aikavälin strategia. Kehitetään hallinnonalan ja ministeriön tietoon perustuvaa johtamis- ja ohjausjärjestelmää. Varmistetaan toiminnan vaikuttavuus. Huolehditaan yhteiskunnan sivistysperustasta ministeriön hallinnonalan keinoin.
2	**Talouden rakennemuutos ja julkisen talouden kestävyysvaje**
	Päätöksenteon tietoperustaa vahvistetaan ja lisätään ennakointia. Vahvistetaan uudistuksiin kannustavaa johtamista ja toimintakulttuuria. Priorisoidaan tehtäviä ja toteutetaan rakenteellisia ja sisällöllisiä uudistuksia.
3	**Digitaalista toimintaympäristöä ei hallita kokonaisuutena**
	Huolehditaan, että hallinnonala ja sen sidosryhmät osallistuvat digitalisaatiota edistäviin uudistus- ja kehittämishankkeisiin. Tehdään yhteistyötä hallinnonalalla ja valtioneuvostossa. Rohkaistaan innovatiivisuuteen ja luovuuteen.

Taulukko 39. Riskien merkityksen arviointi

Vaikutus					
	Kriittinen				
	Merkittävä				
	Kohtalainen		1, 2, 3		
	Vähäinen				
		Epätodennäköinen	Mahdollinen	Todennäköinen	Lähes varma
			Todennäköisyys		

7.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

Taulukko 40. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arviointi perusteluineen (arvosanat: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, aloittamatta/heikko)

Koulutus- ja tiedepolitiikka

Varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä kasvaa nykyisestä.	
Tyydyttävä	Vuonna 2017 varhaiskasvatukseen osallistui 70,7 prosenttia 1–6 vuotiaista lapsista (2016: 68,1 prosenttia). (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos)
Kaikki perusasteen päättävät aloittavat perusasteen jälkeiset opinnot.	
Erinomainen	Vuonna 2017 perusasteen päättäneistä 53,0 prosenttia sijoittui lukiokoulutukseen (2016: 52,7 prosenttia) (Tilastokeskus: Koulutukseen hakeutuminen). Vuonna 2017 ammatilliseen koulutukseen sijoittui 43,3 prosenttia perusopetuksen päättäneistä hakijoista (2016: 44,5 prosenttia). Tutkintoon johtavaan koulutukseen sijoittuneiden osuus (41,3 prosenttia) laski ja valmentaviin koulutuksiin sijoittuneiden osuus (2 prosenttia) säilyi edellisvuoden tasolla. Opiskelijavalintojen kehittämisen ja parantuneen ohjauksen myötä lähes kaikille perusopetuksen päättäneille hakijoille pystyttiin turvaamaan opiskelupaikka toisen asteen koulutuksessa. Opetushallituksen yhteishakutilastojen perusteella näyttää siltä, että perusopetuksen päättäneiden sijoittuminen toisen asteen koulutukseen on ollut edelleen vuonna 2018 erinomaista.
Suurempi osuus uusista ylioppilaista jatkaa opintojaan samana vuonna.	
Tyydyttävä	Vuonna 2017 välittömästi ylioppilastutkinnon suorittamisen jälkeen jatko-opintoihin siirtyi 28,1 prosenttia (29,3 prosenttia 2016) (Tilastokeskus: Koulutukseen hakeutuminen). Vuonna 2017 55,4 prosenttia (2016: 58,9 prosenttia) ylioppilastutkinnon suorittaneista jatkoi vuoden kuluessa valmistumisesta jatko-opintoihin (sisältäen työlliset työn ohessa opiskelevat ja päätoimiset opiskelijat) (Tilastokeskus: Sijoittuminen koulutuksen jälkeen).
Koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten määrä laskee.	
Hyvä	Koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten määrä oli 15,1 prosenttia 2015 (20–24-vuotiaista). Vuonna 2018 vastaava osuus oli laskenut 11,8 prosenttiin.
Korkeakouluista valmistuneiden keskimääräinen ikä laskee.	
Tyydättävä	Valmistuneiden mediaani-ikä on pysynyt sekä ammattikorkeakouluissa (2017: 26,1 vuotta) että yliopistoissa (maisterin tutkinnot 28,0 vuotta, tohtorin tutkinnot 35,6 vuotta vuonna 2017) viime vuosina ennallaan. Päättyvällä hallituskaudella tehtyjen toimenpiteiden vaikutus on nähtävissä vasta pidemmällä aikavälillä.
Koulutuksen läpäisyä ja sujuvia siirtymiä parannetaan kaikilla koulutusasteilla.	
Hyvä	Ammattikorkeakoulututkinnon viidessä vuodessa suorittaneiden osuus on kasvanut hieman. Koulutuksen läpäisseitä 55,1 prosenttia 2014, 55,7 prosenttia 2015, 55,8 prosenttia 2016 ja 57,3 prosenttia 2017. Yliopistoissa seitsemässä vuodessa tutkinnon suorittaneiden osuus on edelleen melko matalaa: 48,2 prosenttia 2014, 48,5 prosenttia 2015 ja 49,8 prosenttia 2016 ja 51,5 prosenttia 2017 (Vipunen: Opintojen kulku). Ammatillisen perustutkinnon enintään kolmessa vuodessa suorittaneiden osuus on parantunut viime vuosina. Läpäisyaste: 63,6 prosenttia 2014, 69,8 prosenttia 2015 ja 66,8 prosenttia 2016. Läpäisyn arvioidaan parantuneen edelleen vuonna 2017. Vuoden 2015 poikkeuksellisen korkea läpäisyaste liittynee osittain toteutettuun tutkintouudistukseen.

Tieteen taso sekä korkeakoulutuksen ja tutkimuksen kansainvälisyyden aste nousee.

Hyvä	Suomen Akatemian Tieteen tila 2018 -katsauksen mukaan Suomen tieteen taso on noussut bibliometrisillä mittareilla tarkasteltuna. Tohtorin tutkinnon suorittaneet tekevät aikaisempaa suuremman osan tutkimustyöstä. Kansainvälisen yhteisjulkaisemisen osuus koko julkaisutoiminnasta on kasvanut Suomessa ja näiden julkaisujen tieteellinen vaikuttavuus on selkeästi maailman keskitason yläpuolella. Ulkomaalaisen opetus- ja tutkimushenkilöstön osuus on kasvanut yliopistojen määräaikaisissa tehtävissä. Vuonna 2012 osuus oli 21 prosenttia ja vuonna 2017 jo 30 prosenttia. Yliopistojen pysyväisluontoisissa tehtävissä osuus kasvoi yhdeksästä prosentista 11 prosenttiin. Ulkomaalaisten osuus yliopistojen opetus- ja tutkimushenkilöstöstä oli 22 prosenttia vuonna 2017. Ulkomaalainen opetus- ja tutkimushenkilöstö teki 3 600 henkilötyövuotta.

Kulttuuripolitiikka

Taiteellisen ja muun luovan työn tekemisen edellytykset ovat parantuneet ja tuotannon sekä jakelun muodot monipuolistuneet.

Välttävä	Valtion taiteilijatuen peruselementit, muun muassa taiteilijoiden apurahojen määrä ja koko, pysyivät entisellä tasolla, vaikka erityisesti apurahataso on jäänyt jälkeen muusta palkkakehityksestä. Tilanteen parantamiseksi valmisteltiin kokonaisnäkemys ja työryhmäesitykset taide- ja taiteilijapolitiikan kehittämiseksi. Kulttuuriammateissa toimivien työttömyys on vähentynyt kahtena viime vuotena. Kulttuurin toimialan tuotoksen, arvonlisäyksen, työllisten ja kulutuksen osuus koko taloudesta on laskenut 2010-luvun taitteesta, mutta säilynyt viime vuodet samalla tasolla.

Osallisuus kulttuuriin on lisääntynyt ja eri väestöryhmien erot osallistumisessa ovat kaventuneet.

Hyvä	Kulttuuritilaisuuksissa käyminen on lisääntynyt: vähintään kerran vuodessa käy 83 prosenttia 10 vuotta täyttäneistä (81 prosenttia 2009). Konserteissa kasvu oli 5 prosenttia ja elokuvissa 9 prosenttia. Eräillä taidealoilla käynnit ovat hieman vähentyneet. Erot sosioekonomisten ryhmien välillä ovat jonkin verran kaventuneet (Tilastokeskus: Vapaa-ajan osallistuminen). Kuntien kulttuuritoiminnan lakiuudistus tulee voimaan 1.3.2019 tavoitteena osallistumisen lisääminen ja osallistumiserojen kaventaminen. Taiteen ja kulttuurin saavutettavuuden kärkihanke lisäsi lasten ja nuorten osallistumista kulttuuriin.

Kulttuurin perusta on vahva ja elinvoimainen.

Tyydyttävä	Taiteen ja kulttuurin rahoitus valtion talousarviossa väheni edellisvuodesta 2,4 miljoonaa euroa eli 0,5 prosenttia. Sidonnaisuus rahapelitoiminnan tuottoihin kasvoi 1,4 prosenttia, ja rahapelitoiminnan varoin rahoitettu osuus valtionrahoituksesta 2018 oli 51,8 prosenttia. Rahapelitoiminnan tuottojen ennakoidaan vähenevän lähivuosina. Museoiden valtionosuusuudistus ja siihen liittyvä museolain uudistaminen parantaa museotoiminnan rahoituksen ennustettavuutta ja pitkäjänteisyyttä. Kulttuuriperintöaineistojen digitalisointi ja digitaalisten aineistojen käyttö lisääntyivät edelleen.

Opintotuki

Riittävä ja kannustava opintotuki, jolla edistetään suunnitelmallista ja päätoimista opiskelua ja opinto-aikojen lyhenemistä.

Erinomainen	Toisen asteen opintotuen riittävyys parani, kun 1.1.2018 luovuttiin vanhempien tulojen huomioimisesta myönnettäessä tukea itsenäisesti asuvalle 18–19-vuotiaalle toisen asteen opiskelijalle. Lasta huoltavan opiskelijan tukea parannettiin ottamalla käyttöön opintorahan huoltajakorotus. Opintotuki- ja koulumatkatukioikeus laajeni oppivelvollisuusiän ylittäneille perusasteen opiskelijoille 1.8.2018. Opintotukeen toteutettiin uusia opintotuen riittävyyttä ja kattavuutta parantavia muutoksia. Opintotuessa otetaan käyttöön oppimateriaalilisä pienituloisen perheen alle 20-vuotiaalla lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijalla. Lukiokoulutuksen lukuvuoden tukiaikaa pidennetään. Itsenäisesti asuva alle 18-vuotias opiskelija voi saada opintorahan perusmäärän ja asumislisän ilman vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa. Muutos parantaa myös alaikäisten opiskelijoiden mahdollisuuksia saada yleistä asumistukea, koska asumistuen saamisen ehtona on yleensä opintotuen saaminen. Opintotuen tulokäsite muuttuu ja apurahat eivät enää vuodesta 2019 alkaen vähennä opintotukea.

Liikuntapolitiikka

Liikunnallinen elämäntapa yleistyy.

Hyvä	Valtakunnallisia terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan linjauksia 2020 (Muutosta liikkeellä!) on toimeenpantu. Valtakunnallisten liikunnan edistämisohjelmien (Ilo kasvaa liikkuen, Liikkuva koulu, Liikkuva opiskelu, Kunnossa kaiken ikää ja ikäihmisten liikunnanedistämisohjelmat) avulla on edistetty väestön hyvinvointia ja terveyttä eri ikä- ja väestöryhmissä.

Liikunta on yhdenvertaisesti saavutettavissa.

Hyvä	Liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavustuskelpoisuuden ja valtionavustuksen määrän harkintaan vaikuttavat järjestöltä edellytetyt tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat. Vuoden 2018 valtionavustuksessa suunnitelmat vaikuttivat 36 järjestön valtionavustusta lisäävästi. Erityisavustuksina jaettiin liikunnan yhdenvertaisuushankkeisiin yhteensä noin 1,4 miljoonaa euroa.

Liikunta ja urheilu lisäävät osallistumista.

Hyvä	Liikkuva koulu -kärkihankkeessa ja opetus- ja kulttuuriministeriön erityistuessa maahanmuuttamisen kotoutumiseen liikunnan avulla kantavana tavoitteena on osallisuuden lisääminen. Seuratoiminnan kehittämistuessa on yhdeksi kriteeriksi nostettu nuorten hankkeiden tukeminen. Nuorten osallisuutta on noin prosentissa avustusta saaneissa hankkeissa.

Nuorisotyö ja -politiikka

Nuorten osallisuus lisääntyy ja vaikuttamismahdollisuudet monipuolistuvat.

Hyvä	Nuorista 75 prosenttia kokee kuuluvansa suomalaiseen yhteiskuntaan, määrä on kasvussa (Nuorisobarometri). Hiukan yli puolet nuorista on mukana järjestötoiminnassa, osuus on pysynyt vakaana (Vapaa-aikatutkimus). Nuorten osallisuusrakenteita on vahvistettu säädöksissä (perusopetuslaki, kuntalaki, nuorisolaki). Niiden oppilaiden määrä, jotka kokevat ettei heidän mielipiteitään huomioida oppilaitosten kehittämisessä, on laskussa (Kouluterveyskysely). Kaikissa kunnissa ei vieläkään ole kuntalain edellyttämiä nuorisovaltuustoa tai vastaavaa vaikuttajaryhmää, mutta tilanne on huomattavasti parantunut vuoden 2010 tilanteesta. Nuoret käyttävät suoria vaikuttamisen väyliä kohtalaisen aktiivisesti, ennen kaikkea paikallistasolla. Nuorisolain mukainen mahdollisuus osallistua alueelliseen ja valtakunnalliseen nuorisopolitiikkaan on jäänyt vähemmälle huomiolle (Aluehallintoviraston laatima peruspalvelujen arviointi 2017, nuorten kuulemisjärjestelmän kattavuus).

Nuorten elämänhallintataidot ja kokemus yhteisöllisyydestä vahvistuvat.

Hyvä/Välttävä	Nuorista 87 prosenttia (2016: 90 prosenttia) kokee elämänsä olevan hyvin hallinnassaan (Nuorisobarometri). Suurimmalla osalla (91 prosenttia) on edes yksi läheinen ystävä. Määrä on pysynyt vakaana.

Nuorten harrastus- ja toimintamahdollisuudet ovat tasavertaisesti saavutettavissa.

Välttävä	Nuorista 89 prosentilla on vähintään yksi harrastus (Nuorisobarometri), joskin 35 prosenttia on jättänyt harrastuksen rahan puutteen vuoksi. Määrä on hiukan nousussa. Valtion rahoitus ei ole kyennyt turvaamaan heikommassa asemassa olevien lasten ja nuorten harrastusmahdollisuuksia (Owal Groupin selvitys 2018). Suurimmalla osalla kuntia ei ole suunnitelmia niin sanotun harrastustakuun toteuttamisesta (Nuorisotutkimisseuran osaamiskeskuksen Harrastustakuukysely syksyllä 2018).

Nuorten kokemukset yhdenvertaisuudesta, tasa-arvosta ja oikeuksiensa toteutumisesta vahvistuvat ja nuorten kasvu- ja elinolot paranevat.

Hyvä/Välttävä	Syrjintää viimeisen vuoden aikana kokeneiden nuorten määrä (7–9 prosenttia) on laskussa, mutta niin on myös tulevaisuuteensa optimistisesti suhtautuvien määrä (80–83 prosenttia) (Nuorisobarometri). Työ- ja elinkeinoministeriön tilastojen mukaan työttömien nuorten määrä on laskussa. Nuorisolain edellyttämän nuorten ohjaus- ja palveluverkoston kuntakattavuus on 89 prosenttia (Aluehallintoviraston kysely 2017). Verkostot ovat onnistuneet nuorten elinoloja koskevan tiedon hyödyntämisessä, mutta huonommin palvelujen yhteensovittamisessa, ja nuorten omaehtoisen toiminnan edistämisessä heikoimmin.

Kestävä kehitys

Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävä on edistää kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumista koulutus-, tiede-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikassa. Kestävän kehityksen Agenda 2030 toimintaohjelman toimeenpanossa opetus- ja kulttuuriministeriön rooli on toteuttaa painopistealuetta yhdenvertaisesta, tasa-arvoisesta ja osaavasta Suomesta, erityisesti ammatillista koulutusta kehittämällä ja parantamalla taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta sekä nuorten yhteiskunnallista osallisuutta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön keväällä valmistuneen strategian yksi tarkoitus on vahvistaa työtä kestävän kehityksen ja kestävän kasvun toteutumiseksi. Lisäksi valmisteltiin hallinnonalan toimijoiden kanssa kestävän kehityksen linjausta. Linjaus kohentaa toimijakentän, kansalaisjärjestöt mukaan lukien, tietoisuutta toistensa vahvuuksista ja yhteistyömahdollisuuksista Agenda 2030:n toteuttamiseksi. Pääteemoja ovat osallisuus, osaaminen ja vastuullisuus.

Esi- ja perusopetuksen tasa-arvon ja erityisopetuksen laadun edistämiseen kohdistettiin vuonna 2018 yhteensä 30 miljoonaa euroa 420 opetuksen järjestäjälle. Avustusta käytettiin opettajien ja koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen alueille, jossa on paljon työttömyyttä, keskimäärin alhaisempi koulutustaso ja paljon vieraskielisiä. Avustusta myönnettiin myös esiopetukseen ja kouluille, joiden opetusryhmissä oli tehostetun tai erityisen tuen ja erikoissairaanhoidon piirissä olevia oppilaita. Avustusta käytettiin lisäksi alueellisen syrjäytymisen ja koulupudokkuuden ehkäisemiseksi sekä nivelvaiheiden tukemiseksi. Esi- ja perusopetuksen laatuun vaikuttaa oleellisesti se, että tuen tarpeisille lapsille voidaan antaa yksilöllisempää opetusta. Opetuksen järjestäjät ovat palkanneet saamillaan avustuksilla muun muassa lisää opetushenkilöstöä ja pienentäneet opetusryhmiä. Avustusten käyttöaika on vuoden 2019 loppuun ja siten vaikutuksia voidaan arvioida 2020.

Ammatillisen koulutuksen lainsäädännön, rahoitus- ja ohjausjärjestelmien sekä tutkintojärjestelmän kokonaisvaltaisella uudistamisella luotiin hyvät puitteet toimintaympäristön haasteisiin vastaamiseen. Uudistuksen ja toteutettujen toimenpiteiden merkitystä osaavan työvoiman saatavuuden turvaamisessa ja syrjäytymisen ehkäisemisessä on arvioitu kattavasti jäljempänä kohdassa Ammatillinen koulutus.

Kestävä kehitys on huomioitu opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen välisissä vuosien 2017–2020 sopimustavoitteissa. Korkeakoulut edistävät perusrahoituksellaan kestävää kehitystä opetus- ja tutkimustoiminnassaan. Eri alojen osaajapulan helpottamiseksi korkeakouluille kohdennetuilla 30 miljoonan euron erityisavustuksilla toteutetaan uusia muuntokoulutuksia, lyhytkestoisia tutkinnon osista koostuvia osaamiskokonaisuuksia ja erikoistumiskoulutuksia ohjelmisto- ja ICT-, rakennus-, teknologia- sekä sosiaali- ja terveysaloilla.

Vihapuheen ja rasismin estämistä ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistämistä koskevan Merkityksellinen Suomessa -toimintaohjelman osana avustettiin kuntien nuorisotyön hankkeita vuosina 2017–2018. Kokemukset olivat pääosin myönteisiä. Liikkuva koulu -kärkihanke jatkui myös hyvin ja sen kantavina tavoitteina ovat olleet osallisuuden lisääminen ja maahanmuuttajien kotouttaminen liikunnan avulla. Alle 30-vuotiaiden matalan kynnyksen palvelupiste Ohjaamon vakinaistamisrahoituksella vuosille 2019–2021 on lisätty henkilöstöä ohjaamoihin. Lisäksi on valmisteltu vakinaistamisen tueksi ohjaamo-toimintaa koskevat suositukset. Ohjaamotoiminnan järjestäminen on vapaaehtoista.

Taide- ja kulttuuripalveluiden saatavuuden kärkihankkeen toteuttamista jatkettiin. Kärkihanke on luonut uuden yhteistyömuodon koulujen ja taide- ja kulttuurialan välille sekä kehittänyt uusia sisältöjä taide- ja kulttuurikasvatukseen. Osana hanketta järjestettiin taiteeseen ja kulttuuriin liittyviä alan ammattilaisten järjestämiä ohjattuja ja säännöllisiä harrastustunteja. Hankkeesta on tarkemmin kohdassa Kulttuuripolitiikka.

Toimialalla toteutetut valtion toiminnan ja rahoituksen arvioinnit

- Ammattikorkeakoulu-uudistuksen arviointi
- Korkeakoulu-uudistusten vaikutusten arviointi
- Yliopistojen valtionrahoitus

7.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys

7.4.1 Yleissivistävä koulutus, varhaiskasvatus ja vapaa sivistystyö

Uusi varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaki tuli voimaan 1.1.2018. Pieni- ja keskituloisilta perittäviä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alennettiin. Uusi varhaiskasvatuslaki tuli voimaan 1.9.2018. Laki vahvistaa varhaiskasvatuksen laatua nostamalla henkilöstön koulutustasoa ja selkiyttämällä tehtävänimikkeitä. Samalla perustettiin varhaiskasvatuksen valtakunnallinen tietovaranto Varda.

Peruskoulufoorumi laati tasa-arvoisen peruskoulun sitoumuksen, jossa linjattujen tavoitteiden ja toimien avulla edistetään oppimista, vahvistetaan lasten ja nuorten hyvinvointia ja tuetaan opetussuunnitelman toteuttamista. Sitoumuksen toimeenpanoon suunnattiin rahoitusta viisi miljoona euroa, ja se jaettiin tammikuussa 2019 yhdelletoista alueelliselle kehittämisverkostolle muun muassa oppimisen tuen kehittämiseen, johtamisen rakenteelliseen kehittämiseen ja hyvinvoinnin edistämiseen ja koulupäivän rakenteen kehittämiseen.

Valtakunnallisella tutoropettajatoiminnalla on kertomusvuonna edistetty opetuksen ja oppimisympäristöjen digitalisaatiota sekä tuettu opettajia uusien opetussuunnitelmien käyttöönotossa. Toiminta on juurtunut hyvin lyhyessä ajassa. Peruskouluissa toimii yhteensä 2 289 tutoropettajaa. Mukana keväällä 2018 oli jo yli 90 prosenttia kunnista. Opetuksen järjestäjistä yli 95 prosenttia arvioi toiminnan jatkuvan erillisrahoituksen päättymisen jälkeen.

Kertomusvuonna Uusi peruskoulu -ohjelmassa tuettiin 70 perusopetuksen kokeilu- ja kehittämishanketta, joilla on vauhditettu opetuksen järjestäjien oppimisympäristöjen kehittämistä ja edistetty digipedagogiikkaa. Kokeiluohjelmaan osallistuvat hankkeet hyödynsivät kokeilevan kehittämisen menetelmiä ja saivat tukea kokeilujensa edistämiseen. Hankkeissa on esimerkiksi tiivistetty perusopetuksen ja toisen asteen yhteistyötä, vahvistettu työelämätaitoja ja kokeiltu tekoälyn hyödyntämistä opetuksen yksilöllistämisessä.

Kieltenopetuksen varhentamisen kärkihanketta toimeenpantiin toimintaa edelleen laajentaen vuonna 2018. Kärkihankeavustuksina yhteensä 4,3 miljoonaa euroa 118 hankkeelle. Hallitus päätti kehysriihessä 2018 kieltenopetuksen aloittamisesta ensimmäiseltä luokalta vuodesta 2020 alkaen. Valtioneuvosto antoi perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja tuntijaosta annetun asetuksen sekä perusopetusasetuksen muutosta koskevan asetuksen syyskuussa 2018. Muutokset tulevat voimaan 1.1.2020. Vuosina 2018–2019 toimeenpannaan laaja kieltenopetuksen täydennyskoulutuksen kokonaisuus kieltenopetuksen varhentamisen tueksi. Kärkihankkeen vaikuttavuus on ollut erinomainen, sillä se on mahdollistanut hallituksen kieltenopetuksen varhentamista koskevan päätöksenteon sekä varhentamisen toimeenpanon nopealla aikataululla.

Maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutustehtävä siirtyi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Vapaan sivistystyön lakia (632/1998) on muutettu 1.1.2018 lukien siten, että maahanmuuttajan kototutumissuunnitelmaan hyväksytyn koulutuksen osalta valtionosuus on 100 prosenttia kansalaisopistoissa, kansanopistoissa, kesäyliopistoissa ja opintokeskuksissa, kun se muun vapaan sivistystyön koulutuksen osalta on oppilaitosmuodosta riippuen 57 tai 65 prosenttia. Opetushallitus on tähän liittyen antanut opetussuunnitelmasuosituksen vapaan sivistystyön lukutaitokoulutukselle. Vapaan sivistystyön koulutusmahdollisuus on tarkoitettu erityisesti joustavia opiskelupolkuja tai osa-aikaista koulutusta tarvitseville. Uudistuksella luotiin muun muassa aikaisemmin koulutuskatveessa oleville kotivanhemmille mahdollisuus lukutaito- ja kielikoulutukseen.

Perusopetuslain 1.1.2018 voimaan tulevalla muutoksella uudistettiin oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetus (aikuisten perusopetus), siten että se jatkossa sisältää perusopetuksen oppiaineiden lisäksi erityisesti maahanmuuttajille suunnatun alkuvaiheen, jossa voidaan opiskella luku- ja kirjoitustaitoa, suomen/ruotsin kieltä sekä muita perustaitoja, joista voidaan sitten edetä kohti oppiaineiden opiskelua ja perusopetuksen päättötodistusta. Opiskelu pohjautuu jokaiselle opiskelijalle laadittavaan henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan.

Kertomusvuonna myönnettiin kokeiluluvat viidelle kunnalle kokeiluun, jossa toisen kotimaisen kielen oppimäärän sijasta kokeiluun osallistuva oppilas olisi opiskellut vieraan kielen oppimäärän. Kokeilu ei käynnistynyt, koska luvan saaneet kunnat päättivät olla toteuttamatta kokeilua.

7.4.2 Ammatillinen koulutus

Ammatillinen koulutus uudistettiin kokonaisvaltaisesti vuoden 2018 voimaan tulleella lainsäädännöllä. Ammatillisen koulutuksen tutkintorakenne on uudistettu. Tutkintojen määrä on vähentynyt 351 tutkinnosta 164 tutkintoon, mutta ne ovat entistä laaja-alaisempia kokonaisuuksia. Tutkintojen määrä puolittui, mutta opiskelijan mahdollisuudet yksilöllisiin valintoihin tutkinnon sisällä paranivat.

Ammatilliseen koulutukseen voi hakea ja päästä joustavasti ympäri vuoden jatkuvan haun kautta, mikä nopeuttaa koulutukseen pääsyä juuri silloin, kun siihen on tarvetta. Keväisin järjestettävä valtakunnallinen yhteishaku säilytettiin hakuväylänä ensisijaisesti perusopetuksen päättäville. Yhteishaun kautta ammatilliseen koulutukseen voivat kuitenkin edelleen hakeutua myös muutkin vailla perusasteen jälkeistä ammatillista tutkintoa olevat. Koulutukseen hakeutumista ja valintaa koskevien muutosten sekä ikäluokkakehityksen vuoksi yhteishaussa tarjolle asetettavaa aloituspaikkamäärää voitiin vähentää edellisvuodesta noin 1 800 paikalla. Tämä ei kuitenkaan heikentänyt perusopetuksen päättäneiden hakijoiden koulutukseen pääsyä. Vuonna 2018 yhteishaussa ammatilliseen tai lukiokoulutukseen tuli valituksi 98,4 prosenttia (2017: 98,3 prosenttia) perusopetuksen päättäneistä hakijoista.

Toteutetut muutokset kannustavat koulutuksen järjestäjiä järjestämään yksilön osaamistarpeisiin parhaiten vastaavaa koulutusta oppilaitoksessa, työpaikalla tai muussa koulutuksen järjestäjän oppimisympäristössä. Oppisopimuksen ohella tavoitteellisen, ohjatun ja arvioidun työpaikalla järjestettävän koulutuksen muotona otettiin käyttöön koulutussopimus. Ammatillisen koulutuksen opiskelijapalautekyselyn mukaan 85 prosenttia opintojen päättövaiheessa olevista oli erittäin tyytyväisiä tai tyytyväisiä koulutukseensa. Vastaajista 79 prosenttia oli tyytyväisiä saamaansa opetuksen ja ohjauksen riittävyyteen ja 81 prosenttia piti sitä laadukkaana. Vastaajista 78 prosenttia oli sitä mieltä, että heidän oma henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelmansa mahdollisti opintojen joustavan etenemisen. Mahdollisuuksiin opiskella työelämässä oli tyytyväisiä 79 prosenttia vastaajista. Opiskelijapalautekyselyn tulosten perusteella voidaan arvioida, että uudistuksen toimeenpanossa on edetty tavoitteiden mukaisesti.

Ammatillisen koulutuksen ja työelämän välistä vuorovaikutusta on lisätty. Työelämän edustajat osallistuvat opiskelijan henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman laadintaan siltä osin, kun koulutusta järjestetään tai osaamista näytetään työpaikoilla. Ammattitaito ja osaaminen osoitetaan pääsääntöisesti tekemällä käytännön työtehtäviä aidoissa työtilanteissa ja työprosesseissa työpaikoilla. Työelämän edustajat arvioivat yhdessä opettajan kanssa opiskelijan osaamista näytöissä. Kansallisella tasolla koulutuksen ja työelämän vuoropuhelua käydään työelämätoimikunnissa, jotka aloittivat toimintansa vuoden 2018 alussa ja joiden keskeisin tehtävä on olla mukana näyttöjen toteutuksen ja osaamisen arvioinnin laadun varmistamisessa ja ammatillisten tutkintojen kehittämisessä.

Ammatillisen koulutuksen reformissa uudistettiin myös koko ammatillisen koulutuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä. Opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa ammatillisen koulutuksen järjestäjiä tutkintojen ja koulutuksen järjestämisluvilla, vuosittaisilla suorite- ja strategiarahoituspäätöksillä sekä informaatio-ohjauksella. Koulutuksen järjestäjät voivat uudistettujen järjestämislupiensa mukaisella laajalla palveluvalikoimalla reagoida muuttuviin osaamistarpeisiin ja suunnata koulutuspalveluitaan oikea-aikaisesti työelämän ja yksilöiden tarpeita yhteen sovittaen.

Ammatillisen koulutuksen rahoitus muodostuu pääosin laskennallisesta rahoituksesta ja lisäksi pienestä strategiarahoitusosuudesta. Uusi rahoitusmalli tulee lopullisessa muodossaan käyttöön varainhoitovuodesta 2022 alkaen, jolloin laskennallisesta rahoituksesta 50 prosenttia on perusrahoitusta, 35 prosenttia suoritusrahoitusta ja 15 prosenttia vaikuttavuusrahoitusta. Koulutuksen järjestäjille annetaan siirtymäaikaa sopeuttaa toimintaansa uuden rahoitusjärjestelmän vaatimuksiin. Vuonna 2018 laskennallisesta rahoituksesta myönnettiin 95 prosenttia tavoitteellisiin opiskelijavuosiin ja pieneltä osin harkinnanvaraiseen korotukseen perustuvana perusrahoituksena ja loput 5 prosenttia tutkintomääriin perustuvana suoritusrahoituksena. Strategiarahoituksen osuus oli 2 prosenttia ammatillisen koulutuksen määrärahasta.

Kertomusvuonna myönnettiin 34 miljoonaa euroa ammatillisen koulutuksen strategiarahoitusta 68 ammatillisen koulutuksen järjestäjälle esimerkiksi pedagogisten toimintamallien ja yksilöllisiä opintopolkuja tukevien oppimisympäristöjen uudistamiseen. Lisäksi ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanon tukiohjelmaa (2017–2020) puitteissa osoitettiin lisärahoitus hankkeille, joilla uudistetaan ammatillisen koulutuksen ydinprosesseja ja toimintamalleja sekä oppimisympäristöjä.

Ammatillisen koulutuksen uudistuksella arvioidaan olevan keskeinen vaikutus työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien (NEET-nuoret) määrän vähenemisessä. Uudistuksen arvioidaan parantaneen maahanmuuttajien, työttömien ja muun osaamistaan päivittävän aikuisväestön koulutukseen pääsyä, opinnoista suoriutumista ja työllistymistä. Uusi rahoitusjärjestelmä kannustaa koulutuksen järjestäjiä huolehtimaan erilaisten kohderyhmien ja myös heikommassa asemassa olevien koulutuksesta. Työpaikalla järjestettävä koulutus tarjoaa työelämälähtöisen opiskeluympäristön kaikille opiskelijoille ja parantaa erityisesti heikoimpien opiskelijoiden mahdollisuuksia kiinnittyä työelämään. Koulutukseen hakeutuminen on joustavaa ja henkilökohtaisella osaamisen kehittämissuunnitelman avulla voidaan tarjota räätälöityä ohjausta ja tukea etenkin heikommassa asemassa olevalle.

7.4.3 Korkeakoulutus ja tiede

Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision 2030 toimeenpanon tiekartta ja kehittämisohjelmat julkaistiin tammikuussa 2019. Vision tavoitteeksi on asetettu, että puolet nuorista suorittaisi korkeakoulututkinnon, jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia vahvistettaisiin ja että tutkimus- ja kehittämistoiminnan osuus bruttokansantuotteesta nousisi neljään prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Viisi kehittämisohjelmaa liittyvät osaavaan työvoimaan, korkeakoulutuksen digitaaliseen palveluympäristöön, korkeakouluyhteistyöhön, korkeakouluun työpaikkana ja innovaatiotoimintaan.

Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen uudet rahoitusmallit tulevat voimaan vuodesta 2021 alkaen. Rahoitusmalleissa vahvistetaan perustutkintojen rahoitusosuutta ja niissä huomioidaan jatkossa alakohtaisia eroja, nopeampaa valmistumista sekä korkeakoulupaikkojen tehokkaampaa käyttöä. Lisäksi vahvistetaan jatkuvan oppimisen, työllistymisen, yliopistojen kilpaillun, kansainvälisen rahoituksen ja ammattikorkeakoulujen ulkopuolisen tutkimus- ja kehitysrahoituksen osuutta. Julkaisutoiminnan avoimuus otetaan jatkossa huomioon laskentakriteereissä. Lisäksi yliopistojen strategiarahoituksen osuutta nostetaan.

Yliopistolain ja ammattikorkeakoululain vuoden 2019 alusta voimaan tulleilla muutoksilla lisättiin jatkuvan oppimisen ja tilauskoulutuksen mahdollisuuksia korkeakouluissa sekä helpotettiin korkeakouluun pääsyä.

Opettajankoulutusfoorumin valmisteleman opettajankoulutusohjelman linjauksia on toimeenpantu verkostohankkeissa opettajien perus-, perehdyttämis- ja täydennyskoulutusta on uudistamiseksi. Mukana toiminnassa ovat kaikki opettajankoulutusta antavat yliopistot ja ammattikorkeakoulut. Kehittämishankkeissa on mukana 129 kuntaa (41 prosenttia kunnista). Hankkeissa luodaan uusia malleja opettajien ammatillisen osaamisen kehittämiseen. Hankkeita on vuoden 2018 aikana tuettu 12,7 miljoonalla eurolla. Opettajankoulutusfoorumin toimintaa ja kehittämisohjelman toimeenpanoa arvioinut kansallisen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on suositellut opettajankoulutuksen uudistamistyön jatkamista pysyvän kansallisen rakenteen avulla.

Yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat perineet lukuvuosimaksuja 1.8.2017 tai sen jälkeen opintonsa aloittavilta EU:n ja Euroopan talousalueen ulkopuolisilta tai heihin rinnastettavilta opiskelijoilta alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavassa vieraskielisessä koulutuksessa. Lukuvuonna 2017–2018 suomalaisissa korkeakouluissa opiskeli korkeakoulujen ilmoituksen mukaan yhteensä 1 372 maksuvelvollista opiskelijaa. Korkeakoulujen arvioiden mukaan lukuvuosimaksuista kertyi korkeakouluille yhteensä 2,7 miljoonaa euroa. Lukuvuosimaksun suuruus vaihteli 2 100 eurosta 18 000 euroon. Lukuvuosimaksujen käyttöönotto vähensi ensimmäisenä vuonna uusien ulkomaalaisten opiskelijoiden määrää noin 1 300 opiskelijalla.

Opiskelijavalintojen uudistamisesta on linjattu korkeakoulujen ja opetus- ja kulttuuriministeriön yhteistyönä, ja se toimeenpannaan vaiheittain 2018–2020. Pääsykokeita on kevennetty 2018 lähtien ja 2020 alkaen yli puolet opiskelupaikoista täytetään ilman pääsykokeita todistuksiin perustuen. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat touko-kesäkuussa 2018 julkaisseet 2020 sovellettavat ylioppilastutkinnon arvosanojen pisteytysmallit ja ammattikorkeakoulut myös ammatillisten perustutkintojen pisteytysmallit.

Osana hallituksen osaamisen ja koulutuksen kärkihankkeita yliopistoja pääomitettiin 46 miljoonalla eurolla vuonna 2018. Aiemmat pääomittamiset yliopistouudistuksen yhteydessä ja vuonna 2017 kytkettiin varainhankinnan onnistumiseen. Nyt kannustettiin tutkimuksen laadun ja vaikuttavuuden ohella merkittäviin rakenteiden ja toimintatapojen uudistuksiin. Yliopistojen pääomittamisella on pitkällä aikavälillä yliopistojen itsenäisiä toimintamahdollisuuksia vahvistava vaikutus.

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen sekä korkeakoulu-uudistusten kokonaisuuden arvioinnit valmistuivat kertomusvuonna (katso edellä Toimialalla toteutetut valtion toiminnan ja rahoituksen arvioinnit). Arvioinnin mukaan ammattikorkeakoulu-uudistus paransi ammattikorkeakoulujen mahdollisuuksia reagoida toimintaympäristön muutoksiin ja suunnata toimintaansa alueellisten tarpeiden mukaisesti. Korkeakoulu-uudistusten kokonaisarvioinnin perusteella toteutetut uudistukset ovat muuttaneet merkittävästi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen johtamista ja toimintakulttuuria. Korkeakoulujen autonomia ja päätösvalta omasta taloudesta ja hallinnosta ovat vahvistuneet.

Korkeakouluille kaudella 2017–2020 asetetut tutkintotavoitteet ylitettiin vuonna 2018 ammattikorkeakoulututkintojen ja ylempien ammattikorkeakoulututkintojen sekä tohtorintutkintojen osalta. Yliopistojen ylempien korkeakoulututkintojen osalta toteuma on lähes tavoitteessa.

Taulukko 41. Korkeakoulujen tutkinnot 2014–2018

	Tutkintototeumat			Tavoite	Tavoite
	2014	2016	2018	2013–2016	2017–2020
Yliopistojen alemmat korkeakoulututkinnot	13 499	14 289	13 462	14 200	14 670
Yliopistojen ylemmät korkeakoulututkinnot	14 855	15 321	15 162	15 000	15 395
Tohtorintutkinnot	1 865	1 888	1 781	1 635	1 690
Ammattikorkeakoulututkinnot	22 778	23 044	24 506	22 800	22 644
Ylemmät ammattikorkeakoulututkinnot	2 115	2 518	3 116	2 100	2 951

Vuoden 2018 tiedot ennakkotietoja.

Pääministeri Sipilän hallitus päätti syksyllä 2018 pysyvistä 112 miljoonan euron lisäpanostuksia tutkimus- ja innovaatiotoimintaan vuodesta 2019 lähtien. Panostuksella tuetaan tutkimus- ja innovaatiotoiminnan laatua, tuetaan uudistamiskykyä ja edistetään työpaikkojen syntyä. Vuoden 2018 aikana käynnistyi Suomen Akatemian korkeatasoista tutkimusta, laajaa vaikuttavuutta sekä tulevaisuuden osaamista tukeva Lippulaiva-ohjelma.

Tutkimus- ja kehittämismenojen osuus bruttokansantuotteesta vuonna 2018 oli 2,7 prosenttia, kun se vuonna 2012 oli 3,4 prosenttia ja korkeimmillaan 3,8 prosenttia vuonna 2009. Osuus on kuitenkin kansainvälisessä vertailussa edelleen melko korkea. Panostukset tutkimus- ja kehittämistoimintaan ovat kääntyneet hienoiseen nousuun vuodesta 2016.

Taulukko 42. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot sektoreittain ja osuus bruttokansantuotteesta vuosina 2012–2017 sekä arvio vuodelle 2018

	Yrityssektori		Julkinen sektori		Korkeakoulusektori		Yhteensä		
	Milj. euroa	%	Milj. euroa	%	Milj. euroa	%	Milj. euroa	%	T&k-menojen BKT-osuus
2012	4 695	68,7	662	9,7	1 475	21,6	6 832	100	3,42
2013	4 602	68,9	644	9,6	1 438	21,5	6 684	100	3,29
2014	4 410	67,7	613	9,4	1 490	22,9	6 512	100	3,17
2015	4 047	66,7	543	8,9	1 481	24,4	6 071	100	2,90
2016	3 902	65,8	535	9,0	1 490	25,1	5 926	100	2,74
2017	4 028	65,3	578	9,4	1 567	25,4	6 173	100	2,76
2018*	4 156	65,8	583	9,2	1 573	24,9	6 312	100	2,70

*Arvio

7.4.4 Lukiouudistus

Kertomusvuonna valmisteltiin lukiouudistusta, jonka tavoitteena on lisätä lukiokoulutuksen vetovoimaa yleissivistävänä jatko-opintokelpoisuuden ja -kykyisyyden tuottavana koulutusmuotona, vahvistaa koulutuksen laatua ja oppimistuloksia sekä sujuvoittaa siirtymistä korkea-asteen opintoihin. Hallituksen esitys lukiolaista (HE 41/2018 vp) annettiin huhtikuussa 2018, eduskunta hyväksyi sen kesäkuussa 2018 ja uudistus tulee voimaan 1.8.2019.

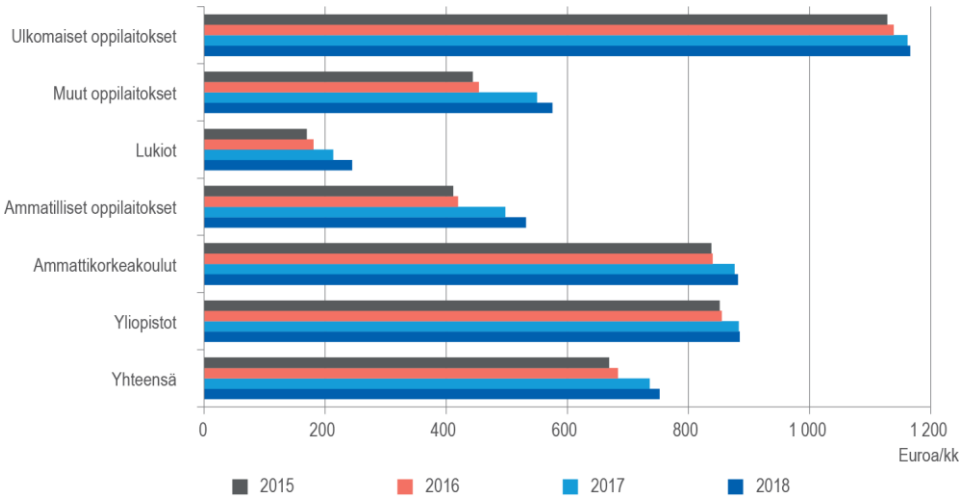
7.4.5 Opintotuki

Vuoden 2018 aika tuli voimaan useita opintotuen riittävyyttä ja kattavuutta parantavia muutoksia. Vuoden 2018 alusta lähtien alle 18-vuotiasta lasta huoltava opiskelija voi saada opintorahan huoltajakorotuksen. Lisäksi vanhempien tulot eivät enää vähennä toisen asteen 18–19-vuotiaiden itsenäisesti asuvien opiskelijoiden opintotukea. Opintotuki- ja koulumatkatukioikeus laajeni 1.8.2018 alkaen oppivelvollisuusiän ylittäneille perusopetuksen opiskelijoille. Muutoksen tarkoituksena on edistää erityisesti maahanmuuttajien mahdollisuuksia suorittaa perusasteen opintoja.

Kertomusvuonna toteutettiin muutoksia, joilla parannetaan toisen asteen opintotukea ja lievennetään opintotuen tarveharkintaa. Syyslukukauden 2019 alusta lukien lukiokoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen alle 20-vuotias pienituloisen perheen opiskelijalle myönnetään oppimateriaalilisä ja lukiokoulutuksen lukuvuoden tukiaika pitenee yhdellä kuukaudella. Vanhempien tulokäsitettä muutettiin 1.1.2019 siten, että huomioon otettaan opiskelijan vanhempien tuloverolaissa tarkoitettujen puhtaiden ansio- ja pääomatulojen sijaan veronalaiset ansio- ja pääomatulot. Samalla tulorajoja nousee noin viidellä prosentilla, jotta tarveharkinta ei kiristy. Myös opiskelijan tulokäsite muuttuu 1.1.2019 siten, että verovapaita apurahoja ei enää oteta huomioon tulona opintotuessa.

Vuonna 2018 opintotuen saajia oli 311 971, mikä oli 3 199 henkilöä (1 prosentti) vähemmän kuin edellisvuonna. Opintolainan valtiontakauksen saaneita opiskelijoita oli 248 638, jossa on kasvua noin kaksi prosenttia (5 810) edelliseen vuoteen verrattuna. Opintotukimenot olivat yhteensä 540,3 miljoonaa euroa, joka on 174,56 miljoonaa euroa vähemmän kuin edellisenä vuonna. Muutos aiheutuu pääasiassa hallituksen opintotukileikkausten ja opiskelijoiden asumistukisiirron kokovuotisesta vaikutuksesta. Opiskelijoiden saama keskimääräinen opintotuki nousi noin 2 prosenttia, johtuen pääasiassa opintotuen tarveharkinnan lievennyksistä toisella asteella.

Kuvio 5. Keskimääräinen opintotuki, tilanne joulukuussa



7.4.6 Kulttuuripolitiikka

Kulttuuripolitiikan strategian 2025 tavoitealueista toimenpiteitä suunnattiin erityisesti luovan työn ja tuotannon edellytysten vahvistamiseen. Työryhmä valmisteli ehdotukset taide- ja taiteilijapolitiikan kehittämisen linjauksiksi. Välittäjätoimintaa vahvistaville hankkeille myönnettiin kertaluonteista erityistukea. Käynnistettiin esittävien taiteiden niin sanotun vapaan kentän valtionavustuksia koskeva uudistus.

Laki valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen tuli voimaan vuoden 2019 alusta. Suomen elokuvasäätiön rooli elokuvan valtionavustusten myöntäjänä selkiytyy. Samalla elokuvasäätiölle tulee lisää vastuuta, ja valtionavustuksia koskeva päätöksenteko uudistuu. Säätiön hallitus päättää jatkossa elokuvien valtionavustuksista, aiemmin päätökset teki säätiön johtaja. Uuden lain myötä elokuvasäätiöllä on mahdollisuus ottaa vahvempi rooli elokuva-alalla eri toimijaryhmien yhteistyön edistäjänä.

Hallituksen kärkihankkeilla on edistetty taiteeseen ja kulttuuriin osallistumista saatavuutta parantamalla. Kärkihankkeiden toteutus on edennyt suunnitellusti. Lastenkulttuurin ja taiteen perusopetuksen kärkihankkeessa lapsille ja nuorille järjestettiin taiteeseen ja kulttuuriin liittyviä alan ammattilaisten järjestämiä ohjattuja ja säännöllisiä harrastustunteja.

Taulukko 43. Lastenkulttuurin ja taiteen perusopetus/taiteen ja kulttuurin saavutettavuuden kärkihanke

	Toteuma 2016	Toteuma 2017	Toteuma 2018
Harrastetunteja tarjoavien koulujen määrä (koulun tiloissa tai lähellä iltapäivisin)	600	756	641
Harrastetunteja tarjoavien päiväkotien määrä	38	95	72
Harrastetunteja tarjoavien kuntien määrä	51	107	95
Harrastetunneille osallistuvien lasten ja nuorten määrä	20 000	37 400	30 000

Kärkihanke on luonut uuden yhteistyömuodon koulujen ja taide- ja kulttuurialan välille sekä kehittänyt uusia sisältöjä taide- ja kulttuurikasvatukseen.

Taiteen prosenttiperiaatteen laajentamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoihin vuonna 2018 toteutettiin 14 kehittämis- ja 7 kokeiluhanketta, joissa kokeiltiin erilaisia toimintamalleja ja rahoitustapoja. Arvioinnin mukaan taide- ja kulttuuri- sekä sosiaali- ja terveysalan toimijoiden yhteistyö on hankkeiden ansiosta lisääntynyt sekä toimijatasolla että hallinnossa, osin on syntynyt toiminnan edellyttämiä uudenlaisia työnkuvia ja paikallisesti on saavutettu toiminnan ja rahoituksen juurtumista. Valtakunnallisesti toiminta ei ole vielä vakiintunut esimerkiksi ministeriöiden yhteisrahoituksena tai muuna selkeänä työn- ja resurssienjakona.

Kulttuurin toimialan valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta valmistuivat työryhmän esitykset. Museoita koskeva uudistus toteutetaan esityksen pohjalta. Museolakia ja museoiden valtionosuusjärjestelmän uudistamista koskeva hallituksen esitys (HE 194/2018 vp) annettiin eduskunnalle 18.10.2018 ja eduskunta hyväksyi sen helmikuussa 2019. Uudistus tulee voimaan 1.1.2020 ja sillä kannustetaan museoita monipuoliseen toimintaan ja tavoitteelliseen kehittämiseen. Alueellisten vastuumuseotehtävien hoitaminen järjestetään kattavasti koko maassa. Museotoiminnan rahoituk-

sen ennustettavuutta ja pitkäjänteisyyttä parannetaan ja vastuumuseotehtävien rahoituksen perusteita ja määrää kehitetään vastaamaan paremmin tehtävien hoidon kattavuutta ja palveluiden kustannuksia.

Kulttuuriperintöaineistojen digitalisointi ja aineistojen käyttö arkistojen, kirjastojen ja museoiden aineistot yhteen kokoavassa Finna-palvelussa jatkoivat kasvuaan.

Taulukko 44. Digitaalisten aineistojen käyttö Finna-palvelussa

	Toteuma 2016	Toteuma 2017	Toteuma 2018
Aineistoja tarjoavien organisaatioiden määrä	207	230	344
Haettavissa oleva aineistomäärä, milj. kpl	12,2	13,6	15,3
Verkossa saatavilla olevat aineistot, milj. kpl	1,6	1,9	1,9
Verkkokäynnit, milj. kpl	7,4	23,6	31,3

7.4.7 Liikuntapolitiikka

Fyysisen toimintakyvyn Move!-mittaukset toteutettiin valtakunnallisesti 5. ja 8. luokkien oppilaille. syksyllä 2018 kolmatta kertaa. Tulokset osoittavat, että istuvan elämätavan seuraukset näkyvät selkeästi paitsi kestävyyden yleisessä alhaisessa tasossa, myös heikkoina käsivoimina sekä olkapäiden liikkuvuuden huomattavina puolieroina.

Urheiluseuratoimintaan osallistuvien lasten ja nuorten osuudet ovat kasvaneet. Seurassa harrastaa säännöllisesti ja aktiivisesti puolet 9–15-vuotiaista lapsista ja nuorista. Seurassa harrastaminen vähenee iän myötä. Kun 11-vuotiaista 58 prosenttia liikkuu seurassa säännöllisesti, 15-vuotiasta mukana on enää 38 prosenttia. Kokonaisuutena vain kolmasosa lapsista ja nuorista saavuttaa liikuntasuosituksen. Fyysisen aktiivisuuden kokonaismäärässä ei ole tapahtunut suuria muutoksia. LIITU-tutkimuksen mukaan myönteistä kehitystä on nähtävissä liikuntasuositusten mukaisessa itse raportoidun liikkumisen määrässä: 9–15-vuotiaista 38 prosenttia liikkui suosituksen mukaisesti, kun vuonna 2016 vastaava luku oli 32 prosenttia. Toisaalta liikemittaritulosten mukaan liikuntasuosituksen saavuttaneiden lasten ja nuorten osuus ei ole muuttunut vuosien 2016 ja 2018 välillä, kun tarkastelussa on huomioitu osallistujajoukon ikä- ja sukupuolijakauma.

Aikuisväestöstä vajaa viidennes täyttää sekä kestävyysliikunnan että lihaskuntoharjoittelun terveysliikuntasuosituksen (2016 18 prosenttia). Liikemittarilla mitattuna keskimäärin noin viidesosa täyttää kestävyysliikuntasuosituksen (2018 20 prosenttia). Ikääntyneistä liikuntasuosituksen mukaisesti liikkuu vain murto-osa.

Kattavilla liikunnan olosuhteilla on keskeinen merkitys liikunnallisen elämäntavan edistämisessä. Suomessa on reilut 37 000 liikuntapaikkaa (2017), joista noin 75 prosenttia on kuntien rakentamia ja ylläpitämiä. Keskeisin liikuntapaikkarakentamista koskeva kysymys tällä hetkellä on tilojen kunnossapito ja peruskorjaustarpeet. Valtio ja kunnat käyttävät nykyisin noin 100 miljoonaa euroa liikuntapaikkojen peruskorjaamiseen, vaikka selvitysten mukaan suositus on noin 400 miljoonaa euroa vuosittain.

Liikuntapoliittinen selonteko (VNS 6/2018 vp – EK 52/2018 vp) annettiin eduskunnalle lokakuussa 2018. Selonteko sisältää toimenpide-ehdotuksia riittämättömän liikunnan yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen vähentämiseksi sekä liikuntapaikkarakentamisen, liikunnan kansalaistoiminnan, huippu-urheilun sekä muiden liikuntapoliittisesti tärkeiden osa-alueiden toimintaedellytysten parantamiseksi.

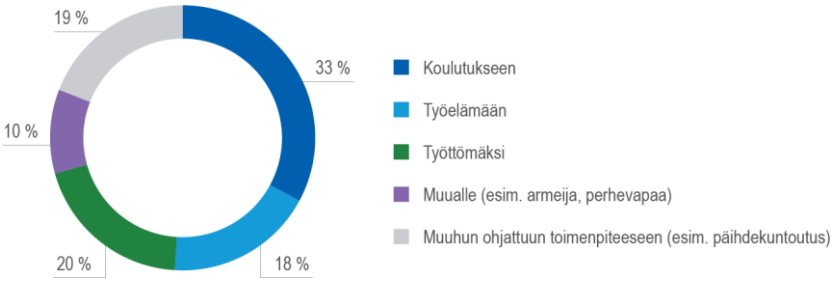
7.4.8 Nuorisotyö- ja politiikka

Valtakunnallisen nuorisotyön ja -politiikan ohjelma 2017–2019 (VaNuPo) ohjelman tavoitteet ovat 1) jokaisella lapsella ja nuorella on mahdollisuus vähintään yhteen mieluisaan harrastukseen, 2) nuorten työllistymistaidot ovat vahvistuneet ja syrjäytyminen vähenee, 3) nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia lisätään, 4) yhä harvemmalla nuorella on mielenterveysongelmia ehkäisevän toiminnan ansiosta ja 5) nuori saa riittävää neuvontaa ja muuta tukea itsenäiseen asumiseensa. Ohjelmassa on painopisteet ohjelmakauden nuorisoalan osaamiskeskustoiminnalle. Kaikkiaan 12 osaamiskeskusta valittiin joulukuussa 2017 toimeenpanemaan ohjelmaa.

Ohjelman toimeenpano on edennyt suunnitellusti. Ministeriöiden välisen seurantaverkoston kautta yhteensovitetaan nuorisopolitiikkaa. Ohjelman toimeenpanosta vastaavat nuorisoalan osaamiskeskukset (yhteensä 12) käynnistivät toimintansa vuoden 2018 alussa. Osaamiskeskusten tehtävistä ja tehtäväkohtaisista tavoitteista, toimenpiteistä, tulosodotuksista ja seurantamittareista on sovittu opetus- ja kulttuuriministeriön välisissä tavoiteohjausasiakirjoissa helmikuussa 2018.

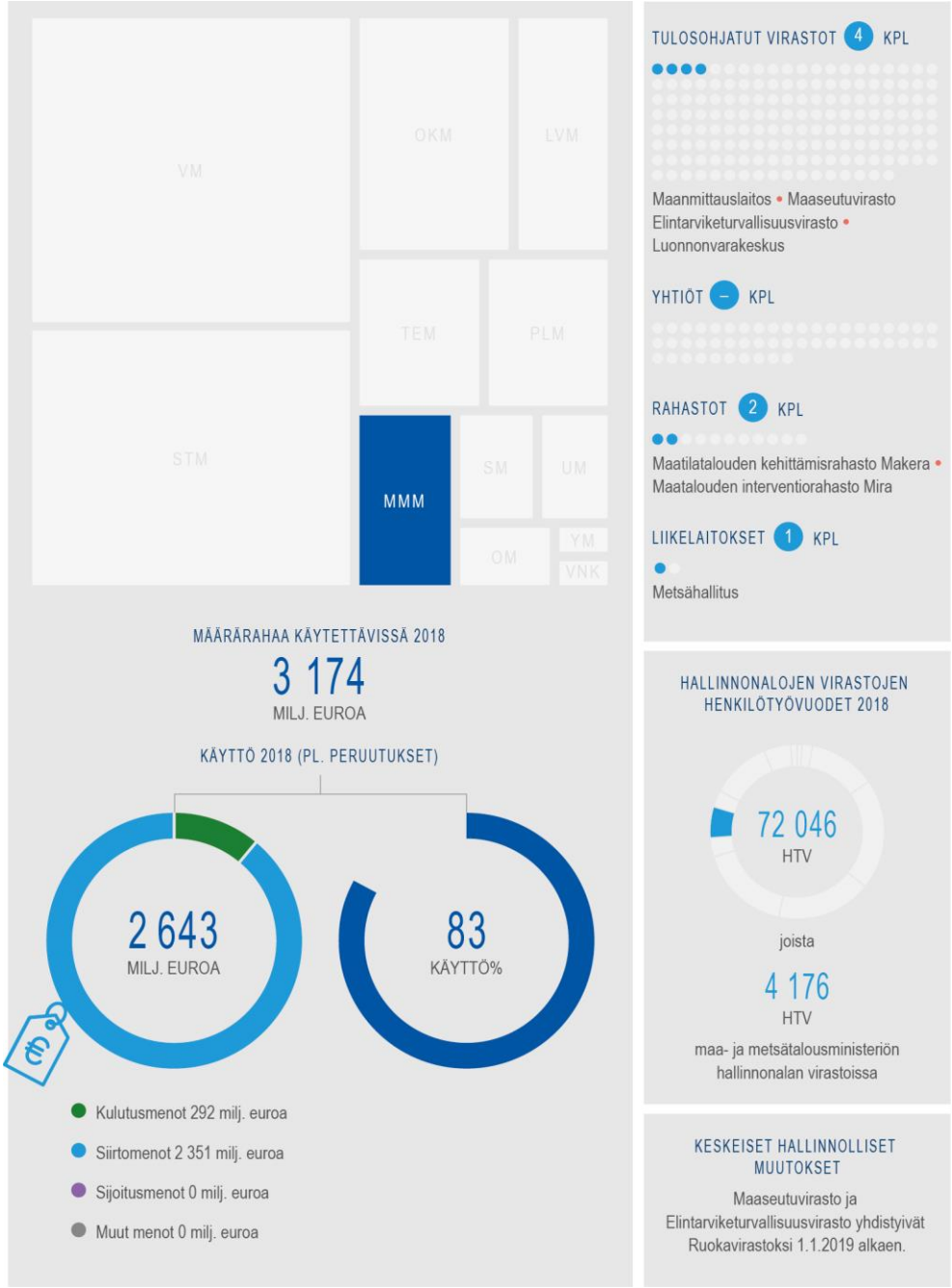
Etsivän nuorisotyön ja nuorten työpajatoiminnan tukeminen on nuorisotyön keskeinen väline nuorisotakuun edistämisessä ja nuorten sosiaalisessa vahvistamisessa. Nuoret ohjautuvat etsivän nuorisotyön piiriin eri kautta, pääosin toisen asteen koulutuksesta tai omaehtoisesti. Se, mitä kautta nuoret tavoitetaan, kertoo eri palvelujen yhteistyöstä etsivään nuorisotyöhön. Nuorten työpajatoiminnan piirissä olevista valtaosa sijoittuu työpajajakson jälkeen johonkin aktiiviseen toimintaan.

Kuvio 6. Työpajalla olleiden valmentautujien sijoittuminen työpajajakson jälkeen, prosenttia nuorista (n= 7 312)



Lähde: Lounais-Suomen aluehallintovirasto: Valtakunnallinen työpajakysely

8 Maa- ja metsätalousministeriö



tutkibudjettia.fi

8.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin

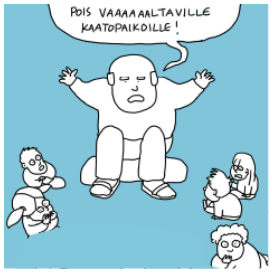
Taulukko 45. Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset ministeriön toimialalle

Ilmastonmuutos

Ilmastonmuutos vaikuttaa suoraan ministeriön hallinnonalan elinkeinojen toimintaedellytyksiin. Ääri-ilmiöt sää- ja vesioloissa yleistyvät. Sekä luonnonvaraisten että taloudellisen hyödyntämisen piirissä olevien eläinten ja kasvien elinympäristöt, lajisto ja perinnöllinen monimuotoisuus muuttuvat lämpenemisen seurauksena. Kasvillisuusvyöhykkeet työntyvät kohti pohjoista.

Teknologinen murros

Autonomiset järjestelmät ja robotiikka mullistavat niin luonnonvaratalouden kuin ruuantuotannonkin rakenteet, tuotantoketjut, menettelytavat ja liiketoimintalogiikat. Jakamis- ja alustatalouden merkitys uusien lisäarvojen luomisessa kasvaa nopeasti. Palveluliiketoiminnan merkitys kasvaa ja tiedon ja erilaisten sovellutusten merkitys korostuu.



Luonnonvarojen käytön kestävyys

Luonnonvarojen niukkeneminen globaalisti synnyttää tarpeita kehittää nykyistä resurssitehokkaampia tapoja niiden hyödyntämiseen. Uusiutumattomien luonnonvarojen ehtyminen luo kysyntää uusiutuvista raaka-aineista kestävästi tuotetuille vaihtoehdoille. Yhdessä teknologisen kehityksen kanssa nämä muuttavat luonnonvaratalouden rakenteita

Väestörakenne ja kaupungistumiskehitys

Maaseudun asutuksen harventuessa infrastruktuuri, kuten tie-, vesihuolto- ja tietoliikenneverkoston ylläpidon taloudellinen pohja rapistuu, mikä aiheuttaa suuria haasteita maaseudun kehittämiselle. Työn ja toimeentulon lähteet muuttavat muotoaan, eikä minkään alueen väestö enää jakaudu perinteiseen tapaan tuottajiin ja kuluttajiin.

8.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä

Taulukko 46. Toimintaympäristön ja toimialan riskit sekä niihin varautuminen

1	**Maatalouden heikko kannattavuustilanne pitkittyy.**
	Maatalouden tulo- ja kannattavuuskehitykseen vaikuttavia tekijöitä tunnistetaan mahdollisimman tarkasti (muun muassa selvityshenkilö Karhisen raportti). Edistetään viljelijöiden omia keinoja hallita tuotantoriskejä esimerkiksi vakuutusten avulla. Valmistellaan tulevan EU-rahastokauden (2021–2027) tukikokonaisuutta siten, että tulokehityksen ja riskienhallinnan edistämiselle luodaan hyvät edellytykset. Edistetään viljelijöiden jaksamiseen liittyviä hankkeita. Edistetään elintarvikeketjun toimivuutta ja luodaan viranomaistoimin edellytyksiä elintarvikeviennille ja vientituotteiden sekä viennin kohdemaiden monipuolistumiselle.
2	**Tarttuvat eläintaudit ja vaaralliset kasvintuhoojat sekä haitalliset vieraslajit leviävät.**
	Ylläpidetään tarttuvien eläintautien, vaarallisten kasvintuhoojien ja haitallisten vieraslajien riittävää ennakointi-, seuranta- ja toimenpidevalmiutta. Tiedotetaan eläintauteihin, kasvintuhoojiin ja vieraslajeihin liittyvistä riskeistä aktiivisesti kansalaisille ja toimijoille. Verkostoidutaan alan toimijoita edustavien tahojen kanssa ja tehostetaan viranomaisten yhteistyötä kansallisesti ja kansainvälisesti sekä EU:n jäsenmaiden että kolmansien maiden kesken.
3	**Metsien käytön kestävyys kyseenalaistetaan.**
	Kansallisen metsästrategian 2025 toimenpiteet toteutetaan kaikilla kestävyyden osa-alueilla. Erityisesti METSO-ohjelman rahoituksella edistetään monimuotoisuutta puun käytön lisääntyessä. Hyödynnetään tutkimustietoa metsien monimuotoisuuden, maankäytön, metsien hiilinielujen, metsätuotteiden ilmastokestävyyden ja kestävyyskriteereiden määrittelyssä sekä monipuolisessa, koordinoidussa ja ennakoivassa viestinnässä ja vaikuttamisessa.
4	**Ilmastonmuutoksesta aiheutuvat riskit.**
	Kytketään ilmastonmuutokseen sopeutuminen tiiviisti kansalliseen varautumiseen ja riskienarviointiin sekä tarjotaan tietoa ja työkaluja arvoketjujen ilmastoriskien tunnistamiseksi ja hallitsemiseksi. Maa-, metsä-, riista-, kala-, poro- ja vesitalouden toimialoille on laadittu suositukset sopeutumistoimenpiteiksi. Satovahinkoihin varautumista varten markkinoilla on tarjolla vakuutustuotteita. Tietoisuutta sähkönjakeluhäiriöiden vaikutuksista elintarviketuotannon jatkuvuuteen on lisätty. Tulvariskien arviointi- ja riskienhallintasuunnitelmissa määritettyjä toimenpiteitä toteutetaan. Tulvista ja kuivuustilanteista varoittamista sekä vesihuollon häiriöihin varautumista parannetaan.

Taulukko 47. Riskien merkityksen arviointi

Vaikutus				
Kriittinen				
Merkittävä		2,3	1,4	
Kohtalainen				
Vähäinen				
	Epätodennäköinen	Mahdollinen	Todennäköinen	Lähes varma
		Todennäköisyys		

8.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

Taulukko 48. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arviointi perusteluineen (arvosanat: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, aloittamatta/heikko)

Maaseutu on elinvoimainen paikka yrittää ja asua.	
Hyvä	Maaseudun elinvoimaisuuteen liittyvät Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman toimet ovat edenneet hyvin. Ohjelmalle vuoden 2018 loppuun asetetut välitavoitteet saavutettiin. Vuoden loppuun mennessä kauden rahoituksesta oli sidottu jo lähes 80 prosenttia. Investointi- ja aloitustukia on myönnetty noin 1 000 tilalle, eläinten hyvinvointitoimiin on sitoutunut yli 6 000 kotieläintilaa, ympäristökorvauksiin on sitoutunut yli 90 prosenttia käytettävissä olevasta maatalousmaasta ja tukea on myönnetty yli 1 000 maaseudulla sijaitsevalle yritykselle. Maaseutuohjelman eri toimenpiteistä on käynnistetty tuloksellisuus- ja vaikuttavuusselvityksiä arviointisuunnitelman mukaisesti. Hankkeiden toteutus kestää useita vuosia, minkä vuoksi vaikuttavuuden arviointi painottuu ohjelmakauden loppupuolelle.
Edellytykset biotalouteen ja ruokaan perustuvien liiketoimintojen kilpailukykyiselle kasvulle ovat hyvät.	
Hyvä	Metsäalan investoinnit ja tuotteiden hyvä markkinatilanne vauhdittivat teollisuuden ja metsätalouden kehitystä ja integroitumista muiden toimialojen kanssa. Metsäteollisuuden ja metsätalouden arvonlisäys kohosi 6,8 miljardiin euroon. Kaupallisen kalastuksen saalis avomereltä on ollut historiallisen suuri jo useana vuotena, kun taas rannikkokalastus on kärsinyt erityisesti hylkeiden kasvaneesta määrästä. Kalankasvatuksessa ja kalanjalostuksessa yritykset ovat tehneet suuria investointipäätöksiä. Ruuan kotimaisen alkutuotannon turvaamisessa EU:n yhteisen maatalouspolitiikan välineiden toimeenpano eteni tehokkaasti ja tuloksellisesti. Merkittävä osa viljelijäasiakkaille tarjottavista palveluista toimii kokonaan sähköisesti. Maatalouden kannattavuusongelmia on helpotettu EU:n ja kansallisin varoin. Sektorin kilpailukykyyn vaikutetaan myös vientiedellytysten vahvistamisen, valmistellun elintarvikemarkkinalain ja ruokapoliittisen selonteon toimeenpanon kautta. Maataloustuotannon kilpailukykyä edistettiin tuotantorakennetta ja tuotannon tehokkuutta parantavien investointien avulla. Suuntaamalla tukea investointeihin tuki ohjautuu toimintaa aktiivisesti kehittäville tiloille.
Uusiutuvia luonnonvaroja käytetään kestävästi samalla sovittaen yhteen luonnonvarojen käytön ja suojelun tarpeet.	
Hyvä	Metsästrategian 80 miljoonan kuutiometrin hakkuukertymätavoite on mahdollista saavuttaa ekologisesti kestävästi tehostamalla samalla monimuotoisuuden turvaamista. Valtakunnallisen metsien inventoinnin mukaan monimuotoisuuden kannalta tärkeän kuolleen puun määrä on kasvussa Etelä-Suomessa ja toimijat ovat ottaneet käyttöön uusia toimintamalleja kehityksen jatkamiseksi. Vesivastuusitoumuksen toimeenpanoa edistettiin veteen liittyvien riskien hallinnan, yritysvastuullisuuden ja kilpailukyvyn parantamiseksi. Ministeriön geenivarapolitiikan linjaukset ja Suomen maa-, metsä- ja kalatalouden kansallinen geenivaraohjelma valmistuivat.

Ihmisten, eläinten ja kasvien terveys, hyvinvointi ja turvallisuus on varmistettu vastuullisella toiminnalla.	
Hyvä	Ihmisten sairastavuus elintarvike- ja vesivälitteisiin epidemioihin pysyi alhaisena. Mikrobilääkeresistenssin vastustamisessa panostettiin edelleen mikrobilääkkeiden käytön vähentämiseen. Eläinten ja kasvien terveys säilyi kokonaisuudessaan hyvänä. Afrikkalainen sikarutto ja muut helposti leviävät eläintaudit onnistuttiin pitämään maan rajojen ulkopuolella. Lohikalojen IHN-tauti saatiin hävitettyä maasta. Uusia vaarallisia kasvintuhoojia ei asettunut Suomeen pysyvästi. Eläinsuojeluvalvonta toteutui suunnitellusti. Tulvariskien hallinnalla ja patoturvallisuusvalvonnalla vähennettiin sää- ja vesiolojen ääri-ilmiöistä aiheutuvaa riskiä yhteiskunnan turvallisuudelle. Järjestettiin tulvatilannetoiminnan harjoituksia ja edistettiin vesihuollon häiriötilannesuunnitelmien laatimista. Vesi- ja tulvatilannepäivystys toimi hyvin. Vesitilannepalvelu tuotti tietoa ilman käyttökatkoksia.
Luonnonvara-, kiinteistö- ja paikkatiedot palvelevat laajasti yhteiskunnan tarpeita tukien kilpailukykyä.	
Hyvä	Vuonna 2018 valmisteltu laki huoneistotietojärjestelmästä tuli voimaan vuoden 2019 alusta. Osakehuoneistojen tietoja, omistajamerkintöjä sekä panttaustietoja sisältävää, vaiheittain käyttöön otettavaa huoneistotietojärjestelmää toteutettiin Maanmittauslaitoksen toimesta yhteistyössä Patentti- ja rekisterihallituksen, Väestörekisterikeskuksen ja Verohallinnon kanssa. Julkishallinnon paikkatietotoimintojen kehittämisen suuntaviivoja linjaava paikkatietopoliittinen selonteko (VNS 2/2018 vp – EK 30/2018 vp) annettiin eduskunnalle. Julkisen hallinnon paikkatietoalusta -digihankkeessa valmistui ensimmäinen versio portaalista, joka tarjoaa yhteiseen käyttöön paikkatiedon hallintaan ja käyttöön liittyviä tukipalveluita.

Kestävä kehitys

Kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman toimeenpanossa hallinnonalan rooli on varmistaa ruokaturvaa, edistää uusiutuvien luonnonvarojen kuten metsien ja vesi- ja kalavarojen kestävää käyttöä sekä vastuullista ja kestävää bio- ja kiertotaloutta. Useat ruokaan, metsiin, energiaan ja veteen liittyvät toimenpiteet vaikuttavat toisiinsa joko suoraan tai välillisesti. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla pyritään huomioimaan toimenpiteet kokonaisuutena ja etsimään toimenpiteitä, joilla on synergioita ja välttämään sellaisia, joilla on haitallisia vaikutuksia muihin tavoitteisiin.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla keskeisiä toimenpiteitä hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopisteen tavoitteiden toteuttamisessa ovat biotalous- ja puhtaat ratkaisut kärkihankekokonaisuuden toteuttaminen mukaan lukien energia- ja ilmastostrategian (VNS 7/2016 vp – EK 12/2017 vp), keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman (Kaisu) (VNS 7/2017 vp – EK 4/2018 vp), biotalousstrategian sekä kiertotalouden tiekartan toimeenpanoon osallistuminen.

Energia- ja ilmastostrategian, keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman ja kiertotalouden tiekartan toimenpiteitä on edistetty Manner-Suomen maaseutuohjelman 2014–2020 tarjoamilla toimilla. Maatilojen ja maaseudulla toimivien yritysten biokaasulaitosten rakentamiseen on myönnetty investointitukea. Lisäksi maatilojen uusiutuvan energian tuotannossa tarvittaviin investointeihin voidaan myöntää valtiontakaus. Selvitys maatalouden liikennebiokaasun tuotannosta ja jakelusta valmistui. Maatalouden kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi on toteutettu muun muassa seuraavat Kaisun toimet: viljellään eloperäisiä maita monivuotisesti muokkaamatta (2 700 hehtaaria) ja nostetaan pohjaveden pintaa säätösalaojituksen avulla (52 000 hehtaaria). Ne ovat osa maaseutuohjelman toimia, joihin viljelijä sitoutuu viideksi vuodeksi. Kaisussa toimena nostetaan esille myös maaperän hiilen lisääminen ja säilyttäminen. Maataloudessa on tällä hetkellä käynnissä useita maaperän hiilen lisäämiseen ja säilyttämiseen liittyviä tutkimus- ja kehittämishankkeita. Energia- ja

ilmastostrategian nielupolitiikkatoimiin sekä Kaisussa oleviin metsitystoimiin liittyen on käynnistetty maankäyttösektorin toimien mahdollisuudet ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi (MISA) -hanke.

Sekä Kaisun että kiertotaloustiekartan tavoitteita ruokahävikin osalta on edistetty useilla kampanjoilla sekä ruokahävikin mittaamis-, seuranta- ja arviointityökalujen kehittämisellä. Lisäksi on käynnistetty ruokahävikin vähentämisen ja ravitsemussuositusten mukaisen syömisen ilmastovaikutukset- hanke (RuokaMinimi). Kiertotaloustiekarttaa edistettiin myös ravinteiden kierrätykseen liittyvillä moninaisilla toimilla ja rakentamalla alueellisen kestävän ruokajärjestelmän malli.

Elintarvikealan materiaalitehokkuuden edistämiseksi valmisteltiin materiaalitehokkuussitoumus yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön sekä Elintarviketeollisuusliitto ry:n, Päivittäistavarakauppa ry:n ja Suomen Pakkausyhdistys ry:n kanssa.

Biotalouden kokonaisuudessa käynnistettiin luonnonvarojen kestävään käyttöön perustuvan liiketoiminnan kasvua ja kestävien ratkaisujen vientiä tukevia toimenpiteitä (ravinteiden kierrätykseen liittyvät teknologiat, energian kestävä tuotanto ja käyttö sekä ympäristötehokkaan kalankasvatusteknologian suunnittelu- ja kehitystyö). Käynnistettiin kartoitus alan kasvua tukevien hallinnollisten ohjauskeinojen uudistusmahdollisuuksista sekä tutkimus- ja osaamistarpeista. Osana kestävän kehityksen vesivastuusitoumusta vuonna 2018 laadittiin Suomalaisyrityksistä maailman vesivastuullisimmat 2030 -tiekartta. Vesivastuullisuudessa tavoitteena on, että yritykset ja muut toimijat tunnistavat vesiriskit arvoketjuissaan, huolehtivat toimipaikkojensa ja alihankkijoiden veden käytön kestävyydestä ja sitoutuvat kehittämään kestävää veden hallintaa yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Ravinteiden kierrätystä on edistetty vahvasti kokeiluohjelman kautta.

Kotimaisen kalan saatavuutta ja arvonlisäämistä edistettiin tukemalla Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta yritysten kasvu- ja uudistamisinvestointeja sekä yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöhön perustuvia innovaatio-ohjelmia.

Vuonna 2018 jatkettiin toimenpiteitä vaeltavien ja uhanalaisten vaelluskalakantojen elvyttämiseksi kalatiestrategian kärkikohteisiin kuuluvissa vesistöissä muun muassa Iijoella, Kemijoella, Kymijoella, Oulujoella ja Lieksanjoella. Kärkikohdevesistöissä toimenpiteitä suunnattiin uudenlaisiin teknisiin ratkaisuihin kalan kulun järjestämiseksi, kalanpoikasten kotiuttamisistutuksiin lisääntymisalueille sekä emokalojen ylisiirtomenetelmien ja poikasten vaellusratkaisujen kehittämiseen

Osana Matkailu 4.0 hanketta Metsähallituksen luontomatkailua on vahvistettu kehittämällä Metsähallituksen luontopalveluiden matkailuun ja retkeilyyn tarkoitettua aineistoa mukaan lukien Luontoon.fi ja Retkikartta.fi -verkkopalvelut niin, että ne palvelevat nykyistä paremmin matkailusektoria ja retkeilyä. Hankkeessa on lisäksi on tehty investointeja, joilla on parannettu lisääntyvän virkistys- ja matkailukäytön kestävyyttä, laatua ja asiakasturvallisuutta.

Metsätalouden kokonaiskestävyyttä vahvistettiin metsästrategian päivityksessä. Valtakunnallisessa Monimetsä-hankkeessa on kehitetty ja kokeiltu toimintamalleja, jotka edistävät metsänhoidon suosituksissa kuvattujen luonnonhoitokeinojen käyttöä. Luonnonhoidon laadun seurannan kehittämiseksi käynnistettiin kolmivuotinen Luontolaatu-hanke. Kulttuurisen kestävyyden edistämiseksi tehtiin tutkimus suomalaisten metsäsuhteista sekä kehitettiin metsäsuhdemenetelmää ja metsäkulttuurista näkökulmaa.

Maaseudun kehittämisohjelmasta rahoitetaan maaseudun laajakaistainvestointeja ja digitalisaation kehittämistä. Laajakaistahankkeita toteutettiin eniten Lapissa, Pohjois-Pohjanmaalla ja Pirkanmaalla. Laajakaistahankkeita on tällä ohjelmakaudella rahoitettu 75 ja niihin on sidottu rahoitusta

noin 24 miljoonaa euroa. Digitaalisuuden edistämisessä parannetaan osaamista ja lisätään maaseudun palvelujen saavutettavuutta ja etsitään uusia ratkaisuja palvelujen saavuttamiseksi. Maaseudun kehittämisohjelmasta rahoitettiin muun muassa viljelijöiden hyvinvointiin ja jaksamiseen liittyviä hankkeita. Ohjelmasta rahoitettiin myös maahanmuuttajien kotoutumista edistäviä hankkeita. Rahoitusta näihin on sidottu noin 2,5 miljoonaa euroa.

Toimialalla toteutetut valtion toiminnan ja rahoituksen arvioinnit

- Luomualan kehittämisohjelman arviointi
- Lähiruokaohjelman arviointi
- Saaristopolitiikan arviointi
- METSO-ohjelman tutkimus- ja kehittämishankkeiden vaikuttavuus

8.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys

8.4.1 Alkutuotanto

Vuonna 2018 maataloustuotannon kannattavuus pysyi edelleen heikkona. Kasvukausi oli vaikea poikkeuksellisten sääolosuhteiden vuoksi. Monin paikoin satotasot jäivät kymmeniä prosentteja normaalia pienemmiksi ja kasvukausi aiheutti ongelmia kotieläin- ja kasvinviljelytiloille erityisesti Etelä- ja Länsi-Suomessa. Viljasato oli selvästi keskimääräistä vuotta pienempi, mutta muiden keskeisten maataloustuotteiden tuotantomäärät säilyivät edelleen vakaina. Vuoden 2018 aikana maa- ja puutarhatilojen määrä putosi pitkän aikavälin kehityssuuntaa seuraten muutamalla prosentilla. Samalla keskimääräinen tilakoko kasvoi. Kasvukauden lopulla päätettiin poikkeukselliseen kuivuuteen liittyneistä maatalouden kriisitoimenpiteistä. Toipuminen kannattavuuskriisistä edellyttää kuitenkin markkinatilanteen vahvistumista ja maatalouden tuottajahintojen elpymistä.

Maatilatalouden kehittämisrahastoon (Makera) vuosille 2016–2018 kohdistettua 90 miljoonan euron (49 miljoonaa euroa 2018) kärkihankerahoitusta on käytetty kilpailukykyä edistävien investointien ja tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoitukseen. Erityisesti sitä on käytetty uusiutuvan energian käyttöä, ympäristön tilaa ja eläinten hyvinvointia edistävien investointien tukemiseen. Luonnonvarakeskuksen maatalouden rakennekehitystä ja investointitarvetta vuoteen 2030 selvittäneen tutkimuksen mukaan maatalouden investoinnit ylläpitävät tilojen elinkelpoisuutta, maatalouden tuottavuuden kasvua ja tuotannon kokonaismääriä.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman (maaseutuohjelma) toimenpiteiden toteutus on edennyt hyvin. Vuoden 2018 loppuun asetetut välitavoitteet saavutettiin kaikkien mittareiden osalta niin hyvin, että suoritusvarauksen (6 prosenttia maaseuturahoituksen kokonaismäärästä) saaminen varmistui. Maaseutuohjelman tavoitteiden nykyhetkeä ja muutosta kuvaavat vaikuttavuusindikaattorit ovat Luonnonvarakeskuksen Agrikaattoripalvelussa.

Suomalainen luomusektori on arvioinnin mukaan kehittynyt hyvin nykyisen luomuohjelman aikana: luomupeltoala ja -tilamäärä ovat lisääntyneet ja luomutuotteiden myynti vähittäiskaupassa kasvanut. Myös toimialan yhteistyö on lisääntynyt. Lähiruokaohjelmalla on arvioinnin mukaan ollut selvästi merkitystä lähiruokateeman kehittämisessä ja kumppanuuteen kannustamisessa. Lähiruokasektoria koskevat merkittävimmät muutokset toimintaympäristössä liittyvät kuluttajakäyttäytymiseen ja jakelukanaviin. Kuluttajat ovat yhä kiinnostuneempia ruuasta ja sen alkuperästä, mikä on näkynyt REKO-lähiruokarenkaiden ja vähittäiskaupan suosion kasvuna lähiruuan ostospaikkana. Suoramyynti on myös tuottajien näkökulmasta tulevaisuuden houkuttelevin jakelukanava.

Maatalouden osuus ihmistoiminnasta peräisin olevasta fosforikuormituksesta Suomessa on arvioitu olevan lähes 60 prosenttia ja typpikuormituksesta noin 50 prosenttia. Lannasta peräisin olevat ravinnehuuhtoumat ovat ongelma kotieläintuotannon keskittymisen ja kasvintuotannosta eriytymisen takia. Rahoituskaudella 2014–2020 vuotuinen fosforitase on vakiintunut noin neljään ja typpitase noin 47 kiloon hehtaarilta. Maatalouden kasvihuonekaasupäästöt sekä maataloussektorilla että maankäyttösektorilla (LULUCF) ovat pysyneet likimain edellisvuoden tasolla. Maataloussektorin päästöt ovat peräisin maaperästä, eläinten ruuansulatuksesta ja lannan käsittelystä. LULUCF- sektorilla maatalouden päästöt ovat peräisin maaperän hiilidioksidipäästöistä. Suomen ammoniakkipäästöistä noin 90 prosenttia on peräisin maataloudesta. Maatalouden ammoniakkipäästöt ovat vähentyneet rakennekehityksen, eläinmäärien vähenemisen ja lannan käsittelymenetelmien kehittymisen myötä.

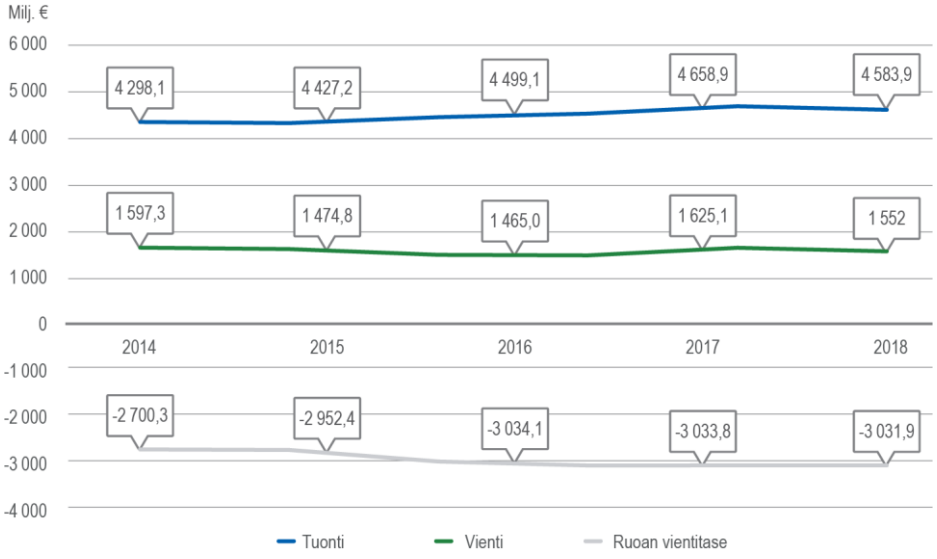
Suomi on aktiivisesti vaikuttanut EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistusta koskevien ehdotusten käsittelyyn. Komissio julkaisi kesäkuussa 2018 ehdotukset EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisesta. Suomen tavoitteet subsidiariteetin lisäämisestä tukijärjestelmän suunnittelussa ja toimeenpanossa ovat monilta osin toteutuneet komission ehdotuksissa.

8.4.2 Ruokajärjestelmä

Ruokapoliittisessa selonteossa (VNS 2/2017 vp – EK 21/2017 vp) arvioitiin kotimaisen ruuantuotannon kilpailukykyä, vastuullisuutta, markkina- ja kuluttajalähtöisyyttä ja riittävyyttä huoltovarmuuden näkökulmasta. Kertomusvuonna selontekoa toimeenpantiin toimeenpanosuunnitelman mukaisesti muun muassa edistämällä elintarvikkeiden vientiä ja vientiosaamista, vastuullisuuden lisäämistä julkisissa elintarvikehankinnoissa sekä jatkamalla ruuan arvostuskampanjaa.

Hallitusohjelman tavoitteena ollut elintarvikkeiden kauppataseen alijäämän supistaminen 500 miljoonalla eurolla ei ole toteutunut. Elintarvikkeiden kauppataseeseen vaikuttavat kansallisen työn lisäksi myös maailmanmarkkinoiden yleinen kehitys ja hinnat.

Kuvio 7. Ruuan tuonnin ja viennin kehitys



Merkittävimmät elintarvikkeiden vientimaat ovat edelleen lähimarkkinoilla (Ruotsi, Viro, Venäjä) ja EU:ssa. Suurin osa kasvusta on toteutunut näillä markkinoilla.

Elintarvikeviennin kehittämistä on edistetty monilla hankkeilla: Food from Finland -vientiohjelma, elintarviketurvallisuusvirasto, Eviran (vuoden 2019 alusta Ruokavirasto) vientitoiminta ja pk-yritysten neuvonta, elintarvikkeiden vientiosaaja -koulutuksen pilottivaihe, viljanviennin edistämishanke, elintarvikeviennin koordinaatio- ja kehittämishanke, some-markkinointikoulutus kauran vientiin, sekä useita tuotekehitykseen, kohdemarkkinoiden tuntemiseen ja vientimarkkinointiin liittyviä hankkeita. Lisäksi on rahoitettu luonnonvarakeskuksen tekemää Ruokafakta -sivustoa, jossa on tutkittua tietoa Suomen tuotantotavoista verrattuna muihin maihin.

Vuonna 2018 aloitettiin muun muassa Kiinan viennin mahdollistavat ensimmäiset äidinmaidonkorvikelaitosten ja kalastustuotelaitoksen vientirekisteröinnit. Lisäksi saatiin vientilupia uusille vientimarkkinoille suomalaisille kananmunille, munavalmisteille sekä maito- ja kalastustuotteille.

Elintarviketurvallisuusvirasto ja Maaseutuvirasto yhdistyivät uudeksi Ruokavirastoksi 1.1.2019. Viraston perustamisella tavoitellaan viraston toimialan ja ruokajärjestelmän ohjauksen yhtenäistämistä ja tehostamista sekä toimijoiden näkökulman vahvempaa huomioon ottamista viranomaistoiminnassa.

Eläinten ja kasvien terveys säilyi hyvänä lukuun ottamatta alkuvuodesta muutamalla kalanviljelylaitoksella todettua lohikalojen helposti leviävää IHN-tautia. Myös naapurimaissa leviävä afrikkalainen sikarutto onnistuttiin pitämään rajojen ulkopuolella. Tullin palvelukseen saatiin ruokakoira viranomaisvalvonnan avuksi. Luonnonvarakeskus laati selvityksen Suomen itärajalle rakennettavan villisika-aidan toteutuksesta ja kustannuksista sekä vaikutuksista muille villieläinpopulaatioille. Selvityksen johtopäätösten tuloksena aitaa ei rakenneta. Villisikakannan metsästystä tehostettiin sallimalla uusia metsästysmenetelmiä ja tuettiin sikatarhojen suoja-aitojen rakentamista. Hyvä eläin- ja kasvinterveystilanne mahdollisti omalta osaltaan maataloustuotteiden vientiä Suomesta.

Elintarvikemarkkinalaki tuli voimaan 1.1.2019. Sen tavoitteena on parantaa elintarvikemarkkinoiden toimivuutta ja turvata elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asemaa.

Hallituksen esitys elintarvikelain uudistamiseksi (HE 262/2018 vp) ja hallituksen esitys eläinten hyvinvoinnista (HE 154/2018 vp) annettiin eduskunnalle syksyllä 2018. Molemmat lakiesitykset raukesivat keväällä 2019.

EU:n lannoitevalmisteasetuksen valmistelussa saatiin säilytettyä Suomen kadmiumpoikkeus ja vähennettyä terveysriskiä erityisesti pienillä lapsilla, joiden keskimääräinen kadmiumaltistus on jo tällä hetkellä vaarallisen korkealla tasolla.

Lannanpolttoa energiantuotannossa helpottava hallituksen esitys (HE 95/2018 vp) annettiin eduskunnalle ja eduskunta hyväksyi siihen sisältyvän lakiesityksen lokakuussa 2018. Laki tuli voimaan 15.10.2018.

8.4.3 Luonnonvaratalous

Kalat

Vuonna 2017 käyttöön otetut kaupallisen kalastuksen siirrettävät käyttöoikeudet ja toimijakohtaiset kalastuskiintiöt johtivat rakenneuudistuksen käynnistymiseen kalanjalostusteollisuudessa, koska yritykset näkivät uuden järjestelmän antavan aiempaa paremmat edellytykset varmistaa raaka-aineen saantinsa strategisilla yrityskaupoilla.

Kertomusvuonna EU-tasolla tehtiin Suomen aloitteesta kalastuksenvalvontaa tehostavia toimenpiteitä, jotka varmistavat Itämeren lohikalakantoja: EU:n kalastuskiintiöasetuksessa kielletään kokonaan taimenen avomerikalastus Itämerellä. Euroopan komissio teki lohenkalastuksen valvontatarkastuksen Puolaan, Ruotsiin ja Suomeen. Euroopan kalastuksenvalvontavirasto päätti ottaa lohenkalastuksen vuonna 2019 erityiseksi painopisteeksi Itämerellä. Kansallisesti lohen kaupallisen kalastuksen valvontaa tehostettiin ottamalla käyttöön kalastusmatkalta paluuta koskeva ennakkoilmoitusmenettely, jonka ansiosta valvontamäärät lisääntyivät moninkertaiseksi edelliseen vuoteen verrattuna.

Metsät

Metsävaratieto ja sähköiset palvelut -hankkeessa kehitettiin metsävaratiedon laatua, liikkuvuutta ja palveluita. Metsäkeskuksen ja Luonnonvarakeskuksen vuonna 2018 päättyneet hankkeet edistivät puumarkkinoiden vakaata toimintaa, monimuotoisuutta edistävien hankkeiden kohdentamista ja kevensivät hallinnollista taakkaa. Vakaiden puumarkkinoiden, puutuotteiden hyvän markkinatilanteen ja tehtyjen investointien myötä runkopuun hakkuumäärä kohosi ennakkotiedon mukaan noin 77 miljoonaan (2017 noin 72,4 miljoonaan) kuutiometriin. Tuoreimpien valtakunnan metsien inventointitietojen mukaan metsien kasvu on noin 107 miljoonaa kuutiometriä vuodessa. Monimuotoisuutta edistettiin lisääntyneen METSO-rahoituksen sekä talousmetsien hoitoon kohdistetun Monimetsä -hankeen keinoin metsätalouden kokonaiskestävyyttä korostaen. Kolmivuotisen hankkeen toimintaan ja tilaisuuksiin on osallistunut lähes 1 000 metsäammattilaista.

Osana EU:n LULUCF-asetuksen toimeenpanoa valmisteltiin Suomen metsien vertailutaso. Vertailutaso on luku, johon metsien hiilinielun kokoa verrataan vuosina 2021–2025. Vertailutaso arvioidaan vuoden 2019 aikana osana komission järjestämää ja jäsenmaiden toteuttamaa vertaisarviointiprosessia. Kansallinen metsästrategia 2025 päivitettiin. Uusissa toimenpiteissä korostuvat ilmastokestävä metsätalous, siirtyminen fossiilisten raaka-aineiden käytöstä uusiutuvien raaka-aineiden käyttöön sekä EU- ja kansainvälinen vaikuttaminen.

Riista

Kertomusvuonna alle 18-vuotiaiden riistanhoitomaksua alennettiin 39 eurosta 20 euroon. Muutoksella alennetaan metsästysharrastuksen kustannuksia ja kannustetaan nuoria metsästysharrastuksen pariin.

Riistanhoitoyhdistyksille myönnettävän valtioavustuksen myöntökriteereitä uudistettiin kannustaviksi. Jatkossa valtionavustus määräytyy pääosin toiminnan tuotosten, kuten järjestettyjen koulutustilaisuuksien ja riistakolmiolaskentojen perusteella. Aiemmin avustukset jaettiin pääosin jäsenmäärien mukaisessa suhteessa

Suomen susikannan hoitosuunnitelman päivitystyö käynnistettiin laajapohjaisena yhteistyönä ja Luonnonvarakeskukselle myönnettiin lisämääräraha Länsi-Suomen susikannan seurantaan. Hirven, valkohäntäpeuran ja metsäkauriin metsästysaikoja pidennettiin liikenne- ja taimikkovahinkojen vähentämiseksi ja metsästyksen kohdentamiseksi talvilaidunalueille.

Suurpetopolitiikassa painopisteenä oli susikannan hoitosuunnitelman mukaisesti jatkaa suden metsästystä. Kannanhoidollisen metsästyksen luontodirektiivin mukaisuudesta valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka pyysi ennakkoratkaisua EU:n tuomioistuimelta. Vaikutusta voi olla Suomen ja koko EU:n suurpetopolitiikkaan. Vuonna 2018 suurpetojen aiheuttamat vahingot olivat kokonaisuudessaan noin 10 miljoonaa euroa. Kaikista petoeläinten aiheuttamista vahingoista porovahinkoja on 94 prosenttia. Suurpetojen kotieläin-, viljelys- ja mehiläisvahingot ovat pysyneet jo useamman vuoden ajan 0,4–0,6 miljoonassa eurossa. Vuonna 2018 syntyneet vahingot korvataan vuoden

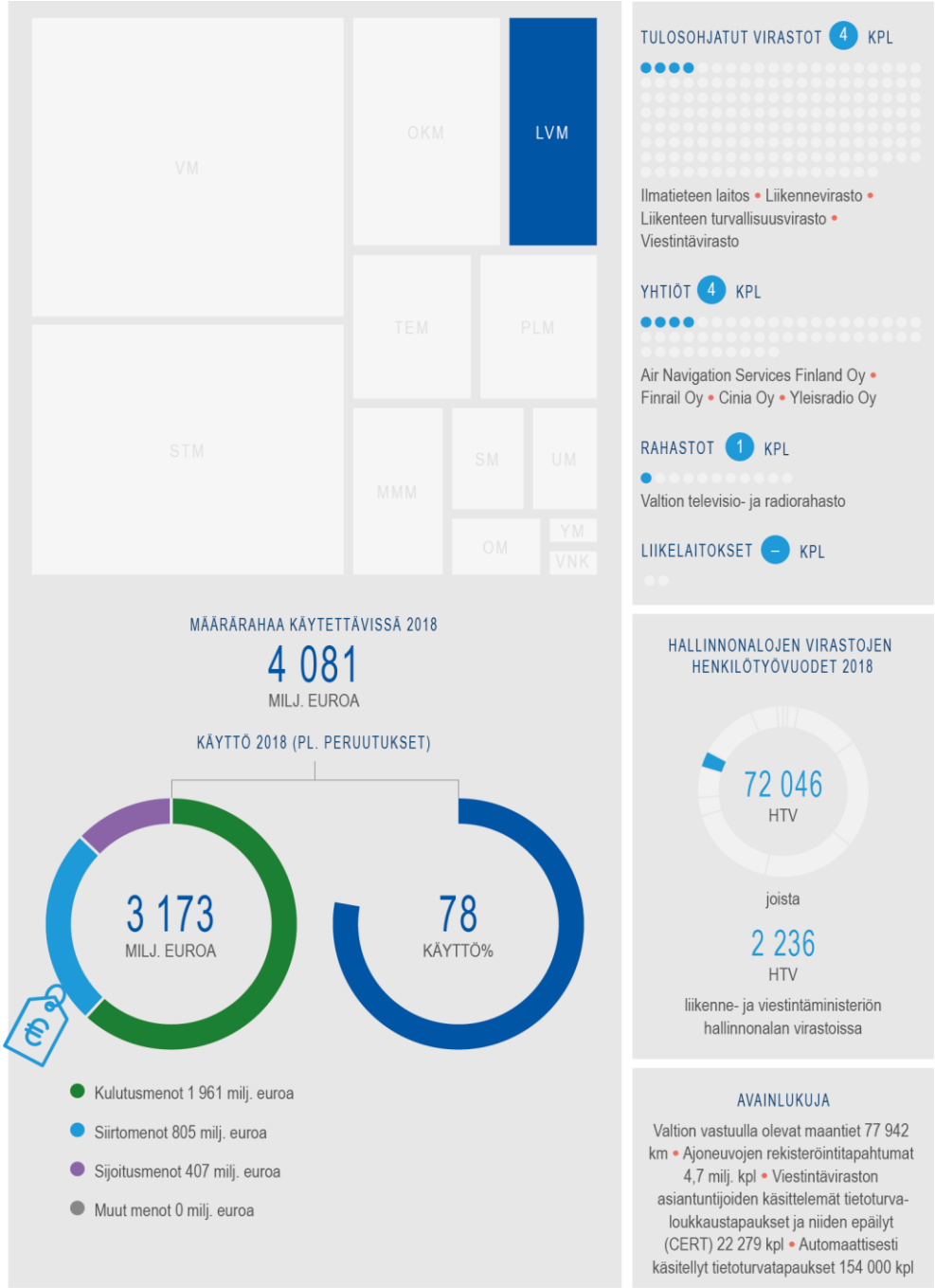
2019 puolella, jolloin eduskunnan hyväksymä riistavahinkolain muutos vaikuttaa maksettavaan korvaussummaan. Maaliskuussa 2019 voimaan tulleella muutoksella poikkeuksellisen suuret porovahingot -korvauselementti (niin sanottu Lex Halla) kumoutuu. Muutos pienentää maksettavia korvauksia noin 2,4 miljoonalla eurolla, jolloin suurpetokorvauksia tultaneen maksamaan yhteensä noin 7,6 miljoonaa euroa, josta 7,2 miljoonaa euroa on porovahinkoja.

Vesi

Tulvariskien hallinnan toimilla vähennettiin merkittäviä tulvariskialueita. Esimerkiksi Salossa Uskelanjoella otettiin käyttöön onnistuneesti jääpatojen torjuntaratkaisuja. Merkittävät tulvariskialueet vuosiksi 2018–2024 nimettiin. Niille asetettiin uudet tulvaryhmät, joiden tehtävänä on määrittää tavoitteet tulvariskien hallinnalle ja vastata tulvakarttojen päivittämisestä, riskienhallintasuunnitelmien tekemisestä ja käytännön toimenpiteistä riskien vähentämiseksi.

Vesiosaamisen viennin edistämiseksi Suomi johti Kiinan ja EU:n välistä vesiyhteistyötä toimimalla China-Europe Water Platformin (CEWP) Euroopan sihteeristönä. Suomen ja Kiinan kahdenvälisessä yhteistyössä edistettiin siniseen biotalouteen liittyvää liiketoimintaa vesipalveluiden digitalisoimiseksi. Lisäksi aloitettiin ja jatkettiin useita vesialan vientihankkeita, joissa on mukana suomalaisia yrityksiä. Esimerkiksi syyskuussa järjestettiin Etelä-Afrikassa suomalaista vesiosaamista esittelevä seminaari ja lukuisia yritystapaamisia ministerin vierailun yhteydessä. Kiinassa marraskuussa pidetyn CEWP:n vuosikokouksen yhteyteen järjestettiin suomalaisille vesialan yrityksille kansainvälistymistä ja vienninedistämistä koskeva delegaatiomatka.

9 Liikenne- ja viestintäministeriö



KESKEISET HALLINNOLLISET MUUTOKSET

Liikenne- ja viestintävirasto ja Väylävirasto aloittivat toimintansa 1.1.2019. Liikenne- ja viestintävirastoon yhdistettiin Liikenteen turvallisuusviraston ja Viestintäviraston tehtävät sekä eräitä tehtäviä Liikennevirastosta. Väylävirastoon jäivät Liikenneviraston väylänpidon tehtävät. Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut muutettiin 1.1.2019 osakeyhtiömuotoon ja perustettiin liikenteenohjauskonserni Traffic Management Finland Oy, johon siirtyivät Air Navigation Services Finland Oy ja Finrail Oy.

tutkibudjettia.fi

9.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin

Taulukko 49. Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset ministeriön toimialalle

Teknologinen murros

Digitalisaatiossa on siirrytty valtavirtaistamisen aikaan. Yleiskäyttöiset ja yhteentoimivat ratkaisut korostuvat. Käyttäjät ovat entistä tietoisempia omien tietojensa hallinnasta. Jakamis- ja alustatalouteen perustuvien palvelujen kuluttaminen on kasvussa. Nopeampien ja tehokkaampien tiedonsiirtoyhteyksien tarve on kasvanut.

Ilmastonmuutos

Maapallon lämpeneminen on ylittämässä turvallisena pidetyn 1,5 asteen rajan vuosisadan puoleen väliin mennessä. Päästövähennyksiin tähtääviä toimia on nopeutettava. Samanaikaisesti on sopeuduttava ilmastonmuutoksen vaikutuksiin.

Kriittisen infrastruktuurin toimintavarmuus

Liikenneverkon infrastruktuuri on rappeutumassa, eikä sen palvelutasoa pystytä turvaamaan ilman rahoitustason nostoa sekä nykyisten rahoitus- ja toimintamallien kehittämistä. Viestintä- ja tietoverkkojen toimintavarmuuden ja turvallisen tiedonkäsittelyn tarve korostuu yhteiskunnan prosessien automatisoituessa ja teknistyessä. Samalla liikenne- ja viestintäverkkojen palautumiskyvyn merkitys korostuu.

9.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä

Taulukko 50. Toimintaympäristön ja toimialan riskit sekä niihin varautuminen

1	**Liikenne- ja viestintäyhteyksien toimintavarmuutta ja saatavuutta ei pystytä turvaamaan erityisesti häiriötilanteissa, eikä liikennejärjestelmän rahoitusta ja taloudellista ohjausta pystytä turvaamaan.**
	Verkkojen luotettava toiminta varmistetaan säädösympäristöä ja uusia toimintamalleja kehittämällä. Pidetään ajan tasalla hallinnonalan valmius- ja varautusmissuunnitelmat sekä ylläpidetään valmiutta kriisi- ja poikkeusolojen viestintään. Lisäksi tehdään suunnitelmia vakavien häiriötilanteiden varalle. Laadukkaalla sääennustetuotannolla minimoidaan sää- ja luonnonilmiöiden aiheuttamia haittoja ja edistetään niistä toipumista. Selvitetään ja tehdään esityksiä eri malleista ja vaihtoehdoista, joilla turvataan liikennejärjestelmän riittävä palvelu- ja rahoitustaso.
2	**Teknologisen murroksen mahdollisuudet hukataan.**
	Säädösympäristöä jatkuvasti arvioimalla ja kehittämällä varmistetaan uudet ratkaisut mahdollistava toimintaympäristö. Tuotetaan ja viestitään tarpeellista tietopohjaa uusien palvelu- ja toimintamallien käyttöönottamiseksi avoimessa vuoropuhelussa sidosryhmien kanssa. Uusien teknologioiden hyödyntämistä edistetään digitaalisen infrastruktuurin strategialla. Vaikutetaan kansainvälisesti EU:n datatalouden pelisääntöihin ja EU:n komission kyberturvallisuusaloitteisiin ja sähköisen viestinnän yksityisyyden suojan sääntelyyn. Lisätään datan saatavuutta ja oikeuksia tietojen käyttöön.
3	**Uuden teknologian, biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen käyttöönotossa ja edistämisessä sekä liikenteen hinnoittelun uudistamisessa epäonnistutaan. Liikenteen energiatehokkuus ei parane tavoitteiden mukaisesti.**
	Tuotetaan erilaisia ratkaisumalleja liikenteen hinnoittelun ja verotuksen uudistamiseksi. Edistetään autokannan uudistumista, sähköautojen ja vaihtoehtoisten käyttövoimien yleistymistä määräaikaisilla ja oikein mitoitetuilla tuilla sekä muulla taloudellisella ohjauksella. Toteutetaan pyöräilyn ja kävelyn edistämisohjelma sekä energia- ja ilmastostrategiassa ja keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisessa suunnitelmassa määritellyt toimenpiteet. Huomioidaan liikkumisen ja kuljetusten ympäristövaikutukset hallinnonalan johtamisessa ja lakihankkeiden vaikutustenarvioinnissa.

Taulukko 51. Riskien merkityksen arviointi

Vaikutus				
Kriittinen		1	3	
Merkittävä	2			
Kohtalainen				
Vähäinen				
	Epätodennäköinen	Mahdollinen	Todennäköinen	Lähes varma
			Todennäköisyys	

9.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

Taulukko 52. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arviointi perusteluineen (arvosanat: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, aloittamatta/heikko)

Innovatiiviset viestintä- ja liikennepalvelut ylläpitävät hyvinvointia ja luovat kestävää kasvua sekä kansallista kilpailuetua. Vaikuttavuustavoitetta toteuttavat hallinnonalan painopisteet ovat liikenteen ja viestinnän palvelumarkkinat ja palvelut, liikenteen energiareformi sekä elinvoimainen media-ala.	
Hyvä	Säädösympäristön uudistamisella on luotu edellytykset toimintamallien ja palveluiden kehittymiselle sekä poistettu markkinoille pääsyn esteitä. Liikennepalvelulaki on kannustanut kehittämään uusia palveluja ja järjestelmiä. Palvelut sekä hinnoittelumallit näyttävät monipuolistuneen. Liikenteen päästöt ovat alentuneet, mikä pääosin selittyy liikenteessä käytetyn biopolttoaineen määrän vaihtelulla. Autokannassa tai liikennesuoritteen kehittymisessä ei nykyisin käytössä olevilla ohjauskeinoilla ja liikenteen hinnoittelumalleilla ole saatu aikaan riittävää muutosta tavoitteisiin nähden. Media-alaa koskevilla toimenpiteillä on turvattu uutistoiminnan monimuotoisuutta ja monipuolista sisältöä.
Tiedon hyödyntämisestä syntyy uutta liiketoimintaa sekä käyttäjälähtöisiä ja luotettavia palveluita. Vaikuttavuustavoitetta toteuttavat hallinnonalan painopisteet ovat tiedon hyödyntäminen ja liiketoimintamahdollisuudet sekä luottamus digitaalisiin palveluihin.	
Hyvä	Liikennepalvelulain tietosääntely on luotu edistämään elinkeinoelämän digitalisaatiota, luomaan kasvuedellytyksiä sekä mahdollistamaan uutta liiketoimintaa. Tietosääntelyn perusteella liikkumispalveluja koskevia olennaisia tietoja on avattu muiden toimijoiden hyödynnettäväksi. Massadatan ja omadatan hyödyntämisen edellytykset ovat edelleen parantuneet. Automaation ja robotiikan hyödyntämisen sekä yhteentoimivien liikennejärjestelmien edellytykset ovat parantuneet. Suomi on edelleen maailman kärkimaita tietoturvatasolla mitattuna, mutta yritysten varautuminen digitaalisen turvallisuuden uhkiin on koettu monella alalla riittämättömäksi.
Liikenne- ja viestintäverkot muodostavat edellytykset yhteiskunnan kehittymiselle ja uudistumiselle. Vaikuttavuustavoitetta toteuttavat hallinnonalan painopisteet ovat liikenne- ja viestintäverkot sekä liikennejärjestelmän rahoitus ja taloudellinen ohjaus.	
Välttävä	Korjausvelkaohjelman ansiosta liikenneverkon korjausvelan määrä ei liikenneverkon rappeutumistahdista huolimatta kasvanut edellisestä vuodesta. Liikenneverkon palvelutasoa ei pystytä nykyisellä rahoitustasolla ja rahoitus- ja toimintamalleilla turvaamaan. Liikenne- ja viestintäverkkojen kehittämiseksi on tarve tehdä pitkäjänteisempää ja kokonaisvaltaisempaa suunnittelua vaikuttavuuden lisäämiseksi. Tämä huomioidaan valtakunnallisen 12-vuotisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisessa. Laajakaistan tukiohjelmasta huolimatta kiinteän laajakaistan kattavuudessa on jääty kansainvälisessä vertailussa jälkeen. Kattavuudessa on puutteita sekä kaupunkiseuduilla että haja-asutusalueilla.

Kestävä kehitys

Kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman toimeenpanossa liikenne- ja viestintäministeriön rooli on ennen kaikkea toteuttaa liikenteen (etenkin tieliikenteen) päästöjen vähentämisen toimenpiteitä ja luoda säädösympäristöä kehittämällä edellytyksiä uusille, digitaalisille ja tiedon hyödyntämiseen perustuville palveluille. Hallinnonalalla toteutetaan myös Agenda 2030 -toimintaohjelman hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopistealueen tavoitteita tukemalla kuluttajien ympäristöystävällisiä liikkumis- ja ajoneuvovalintoja sekä julkisen sektorin ja yritysten energiatehokkaita ajoneuvohankintoja.

Liikenteen turvallisuutta edistetään vastuullisella, ennaltaehkäisevällä ja riskianalyysiin perustuvalla liikennejärjestelmän kehittämisellä. Toiminta on pitkäjänteistä ja poikkihallinnollista. Liikenneturvallisuustyössä hyödynnetään myös digitalisaation ja automaation mahdollisuuksia.

Toimenpideohjelma Liikenteen ja viestinnän digitaaliset palvelut esteettömiksi sisältää useita hallinnonalan virastojen toimenpiteitä, jotka on otettu huomioon virastojen tulostavoitteissa. Toimenpiteet liittyvät muun muassa esteettömyyden huomioimiseen liikenteen ja viestinnän hallinnonalan jokapäiväisessä työssä, lainsäädännön ja ohjeistuksen selkeyttämiseen, esteettömyystietojen saatavuuden ja liikkumispalvelujen tuottajien tietoisuuden parantamiseen, sähköisten palvelujen helppokäyttöisyyden ja esteettömyyden edistämiseen sekä uusien, entistä helppokäyttöisempien palvelujen kehittämiseen ja kokeiluihin esineiden internetin ja robotisaation avulla. Lisäksi toimenpiteenä on helpottaa niiden henkilöiden arkea, jotka eivät vielä pysty käyttämään sähköisiä palveluja. Tilastotietoa esteettömyydestä on julkaistu Liikennefakta.fi -sivustolla.

Liikenteen päästövähennyksien saavuttamista on edistetty ottamalla käyttöön vähäpäästöisten ajoneuvojen tukia. Vuonna 2018 laadittiin kävelyn- ja pyöräilyn edistämisohjelma, jonka tavoitteena on lisätä sekä kävely- että pyörämatkojen määrää 30 prosentilla vuoteen 2030 mennessä. Vuonna 2018 asetettu liikenteen ilmastopolitiikan työryhmä (ILMO45) linjasi raportissaan keinoja, joilla liikenteen kasvihuonekaasupäästöt voitaisiin kokonaan poistaa vuoteen 2045 mennessä. Ratkaisu hiilettömään liikenteeseen löytyy nolla- ja vähäpäästöisistä autoista ja uusiutuvista polttoaineista, henkilöautojen ajokilometrien vähentämisestä ja kestävistä kulkumuodoista.

Päästövähennysten edistämiseksi on vaikutettu EU:ssa uusia ajoneuvoja koskeviin päästövaatimuksiin ja julkisia ajoneuvohankintoja koskeviin vaatimuksiin. Meriliikenteen päästövähennyksiin on vaikutettu kansainvälisessä merenkulkujärjestössä IMO:ssa. Lentoliikenteen osalta on osallistuttu kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen hyvitysjärjestelmän (CORSIA) jatkovalmisteluun.

Liikennettä, palveluja ja markkinoita koskevalla lainsäädännön kokonaisuudistuksella (liikennepalvelulaki) tuetaan uusien liikkumispalveluiden yleistymistä siten, että ympäristöystävällisestä liikkumisesta tulee valtavirtaa. Yleistyessään uudet palveluratkaisut tehostavat liikennejärjestelmän energiatehokkuutta sekä mahdollistavat kapasiteetin tehokkaamman käytön esimerkiksi älykkään reittisuunnittelun ja jakamis- ja alustatalouteen perustuvien palveluratkaisujen avulla. Liikennepalvelulakihanke on edennyt kolmanteen vaiheeseen, jossa painotetaan logistiikan digitalisaatiota. Digitalisaatio ja tiedon hyödyntäminen luovat parempia mahdollisuuksia kestävän kehityksen toteuttamiselle.

9.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys

9.4.1 Liikenne ja viestintä palveluna

Liikenteen ja viestinnän palvelut ja markkinat

Liikennepalvelulailla (320/2017) mahdollistetaan uudenlaiset, tietoon perustuvat, käyttäjälähtöiset ja eri liikennemuotoja yhdistävät palvelut. Sääntelyn keventäminen on luonut edellytyksiä lisääntyvälle kilpailulle ja kuluttajalähtöiselle toimintatavalle. Liikennepalvelulain ensimmäinen ja pääosin toinen vaihe tulivat voimaan vuonna 2018. Eduskunta hyväksyi hankkeen kolmannen vaiheen säännökset helmikuussa 2019. Muutokset tulevat pääosin voimaan maaliskuussa 2019 ja osittain tammikuussa 2020. Lain ensimmäisessä vaiheessa mahdollistettiin uudenlaiset, tietoon perustuvat, käyttäjälähtöiset ja eri liikennemuotoja yhdistävät palvelut. Toisessa vaiheessa lakiin tuotiin mukaan tieliikenteen lisäksi myös muut liikennemuodot sekä parannettiin edellytyksiä liikenteen palveluiden digitali-

soimiseksi ja tiedon hyödyntämiseksi. Kolmannessa vaiheessa on edistetty logistiikkasektorin digitaalisen toimintaympäristön rakentumista ja luotu edellytyksiä uusille alan tehokkuutta edistäville innovaatioille ja automatisaation käyttöönotolle.

Liikennepalvelulain ensivaikutukset ovat olleet pitkälti odotetunlaisia. Liikkumispalvelujen tarjoajat ovat avanneet olennaisten tietojen rajapintoja ja myyntirajapintojen avaaminenkin on käynnistynyt. Laki on toimijoilta saadun palautteen mukaan kannustanut kehittämään uusia palveluja ja järjestelmiä. Tiiviimpää yhteistyötä toimijoiden kesken tarvitaan kuitenkin edelleen. Taksialalla toimivien yritysten ja kuljettajien määrä on kasvanut huomattavasti. Myös palvelut sekä hinnoittelumallit näyttävät monipuolistuneen. Taksien enimmäishintoja ei enää säännellä. Lainsäädännön ensivaiheen vaikutuksia on kuvattu liikennepalvelulain seurantaraportissa. Tilastokeskuksen julkaiseman taksialan suurimpien toimijoiden hintaseurannan mukaan taksien hinnat ovat nousseet noin 7 prosenttia liikennepalvelulain voimaantulon jälkeen tammikuuhun 2019 mennessä. Liikenne- ja viestintäministeriö jatkaa liikennepalvelulain vaikutusten seurantaa yhdessä liikenne- ja viestintäviraston kanssa. Seuraavan kerran lain vaikutuksista raportoidaan kootusti vuonna 2022.

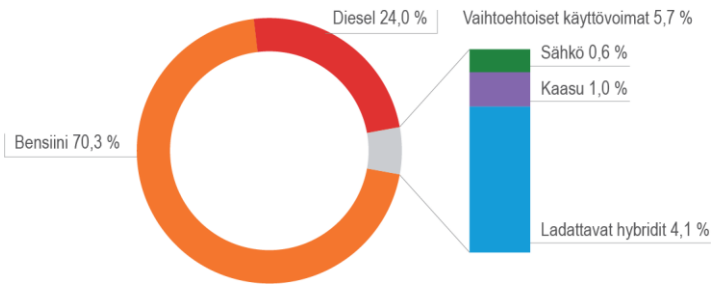
Rautatieliikenteen kilpailun avaamista on jatkettu vuoden 2018 aikana. Tarkoituksena on luopua VR-Yhtymä Oy:n (VR) yksinoikeudesta liikennöidä Suomen rataverkolla 2020-luvulla. Kilpailun avaaminen on tarkoitus aloittaa Etelä-Suomen taajamajunaliikenteestä. VR:n kanssa on sovittu kilpailun avaamisen ensimmäisen vaiheen etenemissuunnitelmasta, jonka mukaisesti VR on yhtiöittänyt kunnossapitoliiketoimintansa. Ministeriö on teettänyt kilpailutusprosessiin liittyen asiantuntijaselvityksiä esimerkiksi kalustokysymyksistä, liikenteen kysyntäennusteista, VR:n yhtiöjärjestelyistä ja operaattorien välisestä lippuyhteistyöstä. Rautatietoimialan kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi, kilpailun avaamiseksi ja suurten raideliikenneinvestointien edistämiseksi perustettiin hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan 1.2.2019 tekemän linjauksen ja valtioneuvoston 14.2.2019 tekemän päätöksen mukaisesti valtion kokonaan omistama osakeyhtiö Pohjolan Rautatiet Oy.

Liikenteen energiareformi

Pariisin ilmastosopimuksen perusteella liikenteen päästöjä on vähennettävä puolella vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tilanteeseen. Valtioneuvoston selonteoissa kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta (VNS 7/2016 vp – EK 12/2017 vp) sekä keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmasta (VNS 7/2017 vp – EK 4/2018 vp) vaikuttavimmiksi keinoiksi päästöjen vähentämiseksi on tunnistettu liikennejärjestelmän ja liikennevälineiden energiatehokkuuden parantaminen sekä vaihtoehtoisten polttoaineiden suhteellisen osuuden lisääminen liikenteessä. Liikenne- ja viestintäministeriön huhtikuussa 2018 asettama ilmastopoliittinen työryhmä (ILMO45) linjasi keinoja, joilla liikenteen kasvihuonekaasupäästöt voitaisiin kokonaan poistaa vuoteen 2045 mennessä. Liikenteen ilmastopoliittisen työryhmän loppuraportti valmistui joulukuussa 2018.

Vaihtoehtoisia käyttövoimia hyödyntävien henkilöautojen määrä on myönteisestä kehityksestä (2,6 prosenttia vuonna 2017 ja 5,7 prosenttia 2018) huolimatta edelleen vähäinen. Vuoden 2018 aikana rekisteröitiin lähes 7 000 vaihtoehtoista käyttövoimaa hyödyntävää henkilöautoa, kun tavoitteen mukainen määrä oli 8 800. Vuoden 2018 alusta otettiin käyttöön määräaikainen romutuspalkkio, sähköautojen hankintatuki sekä etanoli- ja kaasukonversiotuki. Tavoitteena on vaihtoehtoisten polttoaineiden suhteellisen osuuden lisääminen ja autokannan keski-iän laskeminen.

Kuvio 8. Henkilöautojen ensirekisteröinnit käyttövoiman mukaan



Lähde: Liikenne- ja viestintävirasto

Elinvoimainen media-ala

Media-alan toimintaedellytysten parantamiseksi laadittiin kertomusvuonna valtioneuvoston periaatepäätös media-poliittisesta ohjelmasta. Ohjelmalla varmistetaan suomalaisen median monimuotoisuutta ja journalismin tuottamisedellytyksiä. Toimenpiteillä tuetaan vastuullista mediaa, vahvistetaan mediakasvatusta, vastustetaan disinformaation leviämistä ja kehitetään saavutettavuutta. Toimenpiteitä ovat muun muassa e-lehtien ja e-kirjojen arvonlisäveron alentaminen samalle tasolle painettujen versioiden kanssa, mediaa koskevien EU-säädösten (esimerkiksi audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi) kansallinen täytäntöönpano mahdollisimman teknologianeutraalisti ja joustavasti sekä mediakasvatuksen huomiointi ammatillisessa koulutuksessa. Kertomusvuonna varattiin 1,5 miljoonan euron määräraha kansallisen uutistoimiston tukemiseen, joka vuonna 2019 myönnettiin valtionavustuksena Oy Suomen Tietotoimisto STT:lle.

Radion ohjelmistotoimiluvat vuoden 2020 alussa alkavalle kymmenvuotiselle toimikaudelle myönnettiin. Toimilupia myönnettiin myös uusille toimijoille. Toimiluparatkaisuissa painotettiin muun muassa jatkuvuutta ja kykyä pitkäjänteiseen liiketoimintaan. Tällä pyrittiin osaltaan varmistamaan radiotoiminnan ennakointi ja luomaan toimialalle ja toimijoille vakaa toimintaympäristö. Myös uusien toimijoiden ja pienempien toimijoiden, kuten paikallisradioiden toimintamahdollisuudet pyrittiin turvaamaan.

9.4.2 Digitaalinen tieto hyvinvoinnin ja kasvun lähteenä

Tiedon hyödyntäminen ja liiketoimintamahdollisuudet

Avoin liikenne- ja viestintätieto ja tietojen siirrettävyys on välttämätöntä palveluiden ja liiketoiminnan kehittämiseksi. Datan hyödyntämisestä liiketoiminnassa annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti edistettiin suurten tietoaineistojen (massadata) hyödyntämistä ja liiketoimintaa sekä ihmiskeskeisen datan (omadata) kehittämistä.

Liikennepalvelulain mukaisella tietosääntelyllä on mahdollistettu matkaketjut ja kokonaan uudenlaiset multimodaaliset liikennepalvelut kuluttajille sekä edistetty liikennepalveluiden asiakaslähtöisyyttä ja saumattomampaa yhteentoimivuutta liikennemarkkinoilla. Palvelutarjoajien liikkumispalveluja koskevat olennaiset tiedot avattiin muiden toimijoiden hyödynnettäväksi. Samalla viranomaisten ylläpitämien liikenteen rekisterien tiedot on avattu paremmin palvelutarjoajien hyödynnettäväksi. Tammikuun alusta 2019 palveluntarjoajien on myös mahdollistettava käyttäjätilien ja alennusten hyödyntäminen eri ostokanavissa. Liikkumispalveluiden kehittäjille tarkoitetussa liikkumispalvelukatalogissa palveluiden tuottamiseen osallistuu yhteensä lähes 6 000 yritystä. Katalogiin on ilmoitettu lähes 2 500 palvelua.

Logistiikan ja kuljetussektorin kehittämissuunnitelmaa sekä satamien digitalisaation vahvistamista koskeva valtioneuvoston periaatepäätös annettiin keväällä 2018. Logistiikan digitalisaation kansallisen toimeenpanosuunnitelman toteutus on käynnissä ja vuoteen 2020 mennessä luodaan Suomeen uudet toimintamallit, jotka mahdollistavat tiedon huomattavasti nykyistä paremman virtaamisen kuljetusketjuissa. Kehittämissuunnitelmalla tavoitellaan logistiikkapalveluiden tehokkuuden lisäämistä ja kustannussäästöjä.

Suomen tavoitteena on olla liikenteen automaation kärjessä, varmistaa toiminnan kehitykselle paras mahdollinen säädös- ja toimintaympäristö ja lisätä robotiikkaan ja automaatioon liittyviä innovaatioita ja liiketoimintaa sekä lisätä niiden hyödyntämistä kaikkialla yhteiskunnassa. Liikenteen automaation ja robotiikan tiekartta 2017–2019 on vuoden 2018 loppuun mennessä pääosin toteutettu.

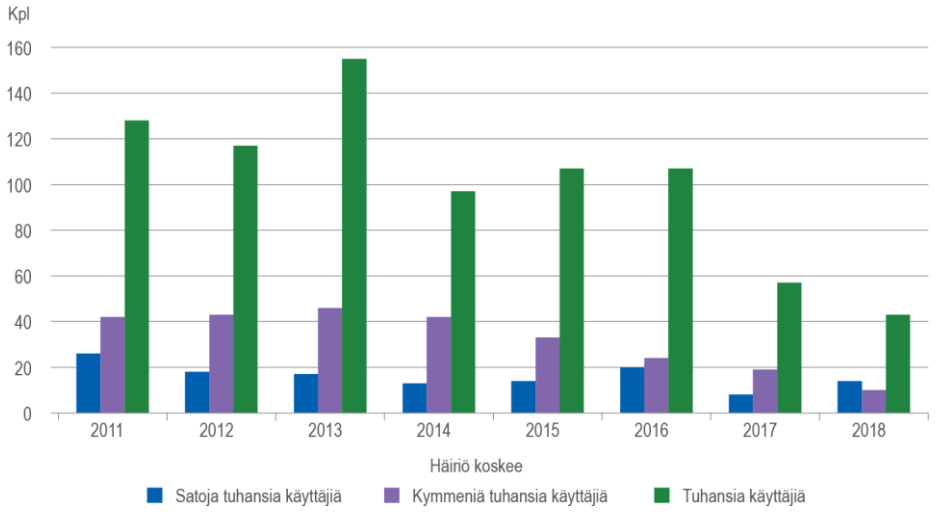
Satelliittinavigoinnin toimenpideohjelmalla edistetään satelliittinavigoinnin tehokasta hyödyntämistä yhteiskunnan eri osa-alueilla, erityisesti automaattiliikenteessä. Ohjelmalla vahvistetaan myös Suomen avaruusalan houkuttelevuutta ja edellytyksiä avaruusalan investointien, liikevaihdon ja työllisyyden kasvulle. Pohjoisilla ja arktisilla leveysasteilla maantieteellinen sijainti asettaa haasteita tarkan paikannuksen täysimääräiseen hyödyntämiseen. Tarkan paikannuksen merkitys korostuu uusien liikennepalveluiden ja liikenteen automaatioratkaisujen myötä. Uusilla liikenneratkaisuilla ja olosuhdetietojen tehokkaammalla hyödyntämisellä on myös merkittävä vaikutus ilmastonmuutosta vastaan käytävässä työssä.

Luottamus digitaalisiin palveluihin

Kansallisen tietoturvallisuusstrategian täytäntöönpanoa on parannettu vahvistamalla yksityisyyden ja viestinnän luottamuksellisuuden suojaa sekä kehitetty liikenteen ja viestinnän aloilla tietoturvariskien hallintaan velvoittavaa lainsäädäntöä. Yhteiskunnan keskeisten palvelujen tietoturvaa parantavat lakimuutokset ovat tulleet voimaan toukokuussa 2018. Eduskunta hyväksyi maaliskuussa 2019 sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehittymistä edistäviä muutoksia vahvasta sähköisestä tunnistamisesta annettuun lakiin. Kuluttajille kilpaillut tunnistuspalvelujen markkinat näkyvät erityisesti turvallisempina ja helpompina tunnistustapahtumina. Jatkossa käyttäjät voivat valita entistä helpommin tarpeisiinsa sopivan tavan tunnistautua ja käyttää sitä laajasti eri palveluissa. Sääntelyllä vaikutetaan myös siihen, ettei tunnistuspalveluja tarjoavien toimijoiden keskinäinen hinnoittelu muodostu esteeksi uusien palveluiden kehittämiselle.

Viestintäverkkojen merkittävien toimivuushäiriöiden määrä on ollut laskeva vuodesta 2013. Niiden määrä on vähentynyt voimakkaasti vuosina 2017 ja 2018. Muutosta selittää erityisesti teleyritysten verkkoihinsa tekemät muutokset sekä sähköverkkoyhtiöiden ja teleyritysten parantunut yhteistyö. Televerkkoihin ja niiden hallintaan tehtyjen muutosten ansiosta häiriötilanteet eivät enää vaikuta niin laajalla alueella kuin ennen ja teleyritykset saavat poistettua häiriöt aiempaa nopeammin.

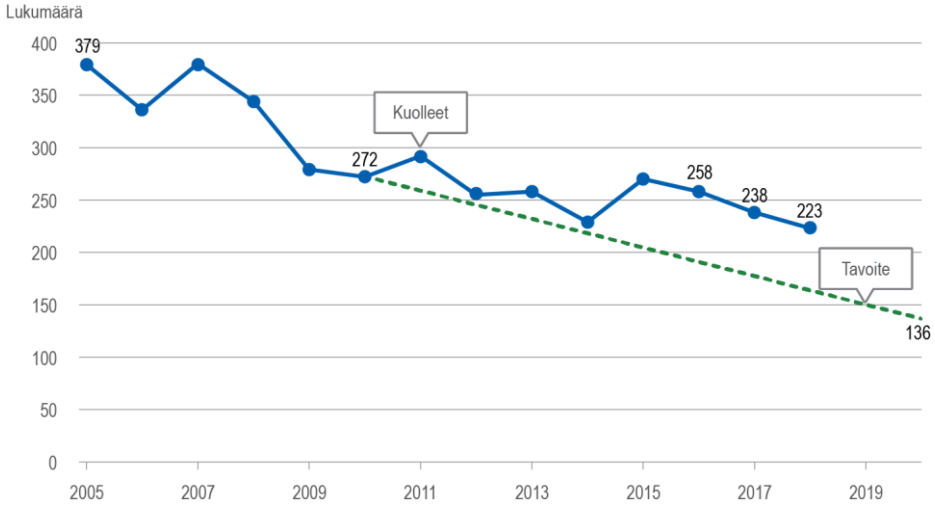
Kuvio 9. Viestintäverkkojen toimivuus ja vakavien toimintahäiriöiden määrä vuosina 2010–2018



Lähde: Liikenne- ja viestintävirasto

Tieliikenteessä tapahtuu kaikista liikennemuodoista eniten vakavia onnettomuuksia. Tieliikennekuolemat ovat vähentyneet 2010-luvulla, mutta selvästi puolittamistavoitetta vähemmän (enintään 136 vuonna 2020). Ennakkotietojen mukaan vuonna 2018 tieliikenteessä kuoli 223 ihmistä, mikä on noin 10 enemmän kuin vuonna 2017. Loukkaantumiset ovat vähentyneet tavoitteen mukaisesti (vuoden 2020 tavoite 5750). Vuonna 2018 loukkaantuneita oli ennakkotietojen mukaan 5 286 henkilöä. Tieliikenteen turvallisuudessa Suomi on Ruotsia jäljessä. Ruotsissa tieliikenteessä kuolee väestöön suhteutettuna noin kolmannes vähemmän ihmisiä kuin Suomessa.

Kuvio 10. Tieliikenteessä kuolleiden määrä suhteessa tavoitteeseen



Lähde: Tilastokeskus (2018 ennakkotieto)

Tieliikennelain uudistuksella sujuvoitetaan liikennettä ja otetaan huomioon ympäristönäkökohtia. Uudistettu laki tulee voimaan 1.6.2020. Sääntely ajanmukaistuu ja samalla varaudutaan automaation ja digitalisaation mukanaan tuomiin mahdollisuuksiin. Uudistus on osa valtioneuvoston tieliikenneturvallisuutta koskevan periaatepäätöksen toimeenpanoa. Lähes kaikki sen toimenpiteet on jo toteutettu.

9.4.3 Infrastruktuuri kasvun alustana

Liikenne- ja viestintäverkot

Väylien kuntoa koskevia tavoitteita ei saavutettu. Merkittävä osa maantiesilloista on peruskorjausiässä, eikä perusväylänpidon rahoituksella pystytä täysin vastaamaan siltojen korjausvelkaan. Huonokuntoisten päällystettyjen teiden määrä on kasvanut vuodesta 2017. Korjausvelkaohjelman rahoituksella ei vuonna 2018 tehty enää juurikaan päällystystä, vaan panostukset kohdistuivat raskaampiin toimenpiteisiin. Rataverkon kuntoindeksi säilyi edellisen vuoden tasolla.

Myös matka- ja kuljetusketjujen toimivuus jäi tavoitteista. Radanpidosta johtuvat viivästykset junaliikenteelle ovat edelleen kasvaneet. Taustalla on muun muassa liikenteeseen vaikuttaneiden ratatöiden suuri lukumäärä, ratainfran laiteviat ja radan komponenttien kunto. Talvimerenkulun palveluiden keskimääräinen odotusaika kasvoi hieman viime vuodesta, mutta on lähellä neljän tunnin palvelutasotavoitetta. Vuosittaiset vaihtelut johtuvat lähinnä talven haastavuudesta.

Taulukko 53. Väyläverkon palvelutaso

		Toteuma		Tavoite	Toteuma
Väylien kunto	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2018**
Huonokuntoiset tie- ja ratasillat, kpl	730	750	734	800	820
Huonokuntoiset päällystetyt tiet (vilkasliikenteinen verkko/muu verkko), km	950/ 5 200	950/ 5 600	728/ 5910	750/ 6300	853/ 6 163
Rataverkon kuntoindeksi	95	97	98	96	98
Huonokuntoiset rannikon ja sisävesien kauppamerenkulun kiinteät turvalaitteet, %	8	6,9	8,9	8,5	8,8
Matka- ja kuljetusketjujen toimivuus	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2018**
Radanpidosta johtuvat viivästykset kaukoliikenteessä, enintään % (kaukoliikenteen junista myöhässä 5 minuuttia määräasemalla)	5,6	5,14	8,7	4	9,1
Radanpidosta johtuvat viivästykset lähiliikenteessä, enintään % (lähiliikenteen junista myöhässä lähtö- tai pääteasemalla 3 minuuttia tai yli)	2,7	2,62	3,2	1,5	3,7
Talvimerenkulun palveluiden odotusaika, tuntia keskimäärin	4,97	3,41	3,91	4,0	4,28

Lähde: Väylävirasto

Yksityistielain (560/2018) uudistuksella on selkeytetty lainsäädäntöä sekä osaltaan tuettu uuden elinkeinotoiminnan syntymistä ja turvattu yksityisteiden varrella sijaitsevan asutuksen edellyttämä

liikkuminen sekä elinkeinoelämän kuljetukset. Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005; 572/2018) tuli voimaan 1.8.2018. Laissa säädetään valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnasta ja yleisesti alueellisesta liikennejärjestelmätyöstä. Asetuksella pääväylistä ja niiden palvelutasosta (933/2018) määritellään väylien, matkojen ja kuljetusten palvelutasosta. Liikennemäärien lisäksi pääväylien määrittelyssä on huomioitu alueellinen saavutettavuus ja kansainväliset yhteydet.

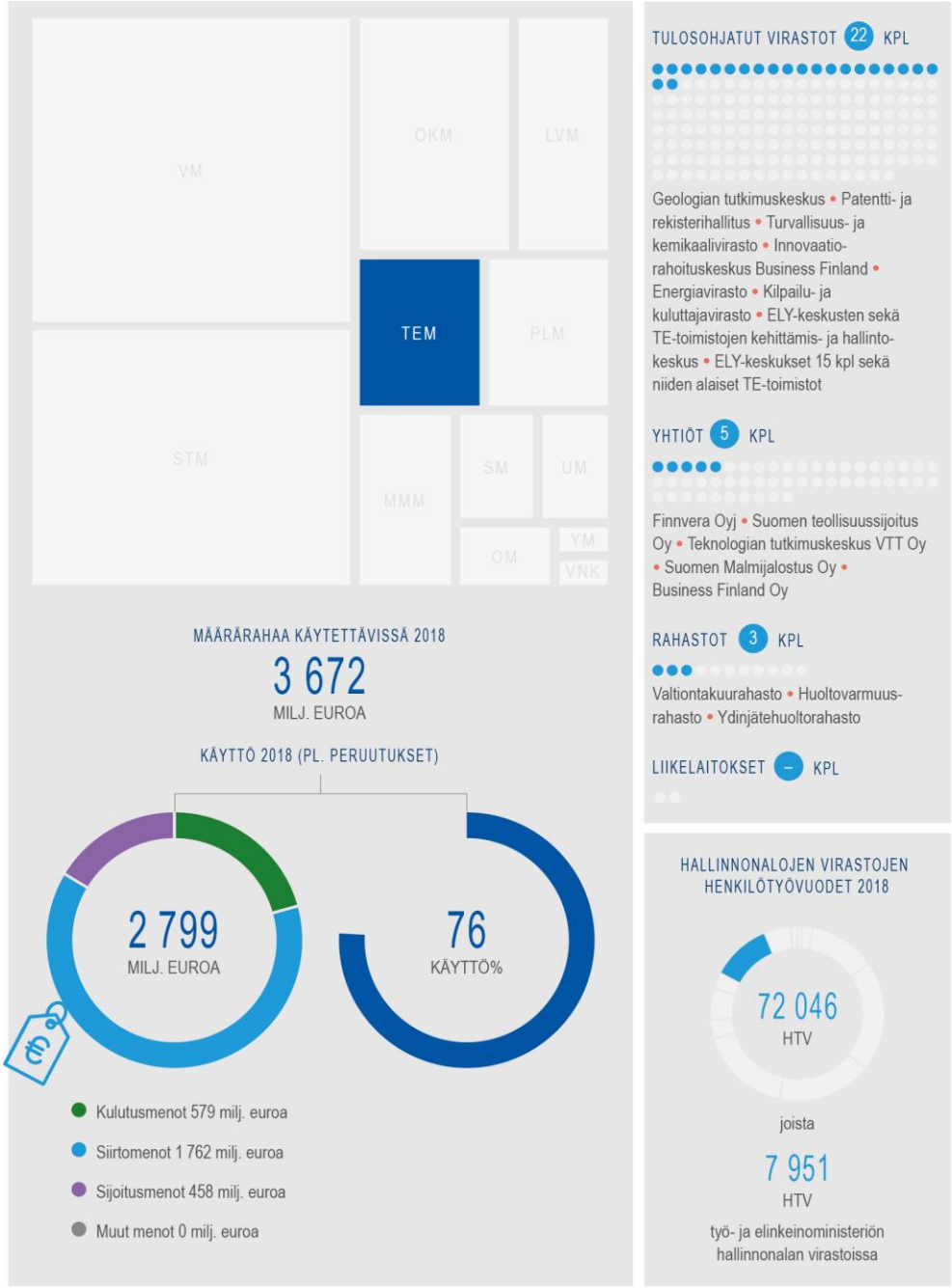
Digitaalisten teknologioiden ja liiketoiminnan kasvuympäristön edistämiseksi julkaistiin uusi digitaalisen infrastruktuurin strategia. Strategia koskee valokuitulaajakaistaverkkojen rakentamisen edistämistä ja sisältää linjaukset viidennen sukupolven viestintäverkkojen (5G) käyttöönottamiseksi. Syksyllä 2018 huutokaupattiin 3,5 gigahertsin taajuusalueen toimiluvat. Taajuuksia voidaan hyödyntää 5G-yhteyksien tarjontaan koko Manner-Suomessa. Verkkojen rakentamisen arvioidaan alkavan vuoden 2019 aikana.

Kiinteän laajakaistaverkon kattavuudessa on edelleen haasteita sekä kaupunkiseuduilla että hajaasutusalueilla. Lakimuutoksella annettiin lisäaikaa Nopea laajakaista -tukiohjelmassa rahoitettujen yhteyksien rakentamiseen. Laajakaistakehitys näkyy erityisesti yhteysnopeuksien kasvuna. Kiinteässä verkossa noin kolmannes liittymistä on nopeudeltaan 100 megabittiä sekunnissa eli niistä voidaan käyttää erittäin monipuolisesti nykyisiä laajakaistapalveluja. Mahdollisuus saada kiinteä 100 megabittiä sekunnissa nopeuksinen liittymä on yli puolessa kotitalouksista. Nopeat laajakaistayhteydet ovat välttämättömiä digitalisoituvien palvelujen ja toimintojen saatavuuden turvaamiseksi koko maassa. Helmikuussa 2018 avautui Laajakaistainfo.fi -sivusto, jossa on nopeisiin verkkoyhteyksiin liittyvää tietoa eri tekniikoista ja saatavilla olevasta rahoituksesta. Sivustolta saa tietoa laajakaistan saatavuudesta eri osissa maata ja esimerkkejä siitä, minkälaisia mahdollisuuksia digitalisaatio avaa, kun käytössä ovat nopeat verkkoyhteydet.

Liikennejärjestelmän rahoitus ja taloudellinen ohjaus

Liikenneverkon kannalta merkittävää oli yhteensä 2,5 miljardin euron korjausvelan kasvun pysäyttäminen toistaiseksi vuosille 2016–2018 osoitetulla 600 miljoonan euron lisärahoituksella, perusväylänpitoon kehittämishankkeiden momentilta siirretyillä 334 miljoonalla eurolla ja muilla määrärahalisäyksillä. Korjausvelan rahoittamisen ja tulevaisuuden investointitarpeisiin liittyviä haasteita ratkonut parlamentaarinen liikenneverkkotyöryhmä julkaisi helmikuussa 2018 loppuraporttinsa. Lisäksi valtakunnallista 12-vuotisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelua ohjannut parlamentaarinen työryhmä julkaisi loppuraporttinsa joulukuussa 2018, joka annettiin helmikuussa 2019 selontekona eduskunnalle (VNS 8/2018 vp – EK 44/2018 vp). Parlamentaariset ryhmät linjasivat 300 miljoonan euron pitkäjänteisestä perusväylänpidon rahoitustarpeesta sekä tarpeesta lisätä myös kehittämishankkeiden määrärahatasoa vuositasolla noin miljardiin euroon ja hyödyntää vaihtoehtoisia rahoitusmalleja hankkeiden toteuttamisessa.

10 Työ- ja elinkeinoministeriö



KESKEISET HALLINNOLLISET MUUTOKSET

Vuoden 2018 alusta aloitti toimintansa Innovaatiorahoituskeskus Business Finland ja Business Finland Oy, joihin yhdistyivät Innovaatiorahoituskeskus Tekesin ja Finpron toiminnot. • Terrafame Group Oy:n toimintamandaattia laajenettiin ja nimi muutettiin Suomen Malmijalostus Oy:ksi. • Baltic Connector Oy siirrettiin valtioneuvoston kanslian omistajaohjaukseen.

tutkibudjettia.fi

10.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin

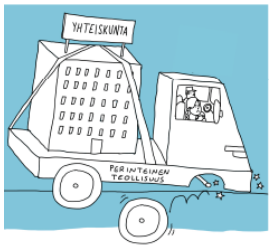
Taulukko 54. Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset ministeriön toimialalle

Ilmastonmuutos

Kansainväliset sopimukset ja EU-säännökset edellyttävät kasvihuonekaasupäästöjen leikkauksia. Muiden hallinnonalojen kanssa yhteistyössä suunnitellaan ja otetaan käyttöön tarvittavat instrumentit erityisesti EU:n päästökauppajärjestelmän ulkopuolisten toimialojen päästöjen vähentämiseksi kustannustehokkaasti. Edistetään energiatehokkuutta ja uusiutuvia energialähteitä.

Väestörakenne ja kaupungistumiskehitys

Väestö ikääntyy ja keskittyy kaupunkeihin. Kaupungistuminen tuo haasteiden rinnalla merkittäviä kasvu- ja hyvinvointivaikutuksia. Tarvitaan elinvoimaisia kasvukeskuksia ja innovaatioympäristöjä. Kansainvälisten osaajien houkuttelu on siksi oleellista. Väestön osaamista kehittävistä työllisyyspalveluista ja koulutusmahdollisuuksista on huolehdittava. Suurten kaupunkien rooli talouden vetureina kasvaa. Kansallista kaupunkipolitiikkaa on tarkennettava vastaamaan tuleviin muutoksiin.



Työn murros

Tuotannon tehokkuus sekä työn paikka- ja aikariippumattomuus lisääntyvät ja työvoiman osaamisvaatimukset muuttuvat nopeastikin. Riskinä on, että osaavan työvoiman tarjonta hiipuu sekä kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuus kasvaa. Lisäksi työn ja yrittäjyyden rajapinnan hämärtyminen luo muutostarvetta esimerkiksi säädöksiin ja sosiaaliturvaan.

Teknologinen murros

Erityisesti dataan perustuvat ratkaisut, tekoäly ja digitaalinen alustatalous korostuvat. Kasvupalvelujen uudistamisessa dataan perustuvilla ratkaisuilla ja digitalisaatiolla on keskeinen rooli. Digitalisaation, tekoälyn ja koneoppimisen sekä näihin liittyvien sovellusten suurimmat vaikutukset yritystoimintaan ja työelämään ovat kuitenkin vasta edessä.

10.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä

Taulukko 55. Toimintaympäristön ja toimialan riskit sekä niihin varautuminen

1	**Työn murrokseen ei varauduta.**
	Kohtaanto-ongelmat ovat lisääntyneet ja puutteet osaavan työvoiman saatavuudessa heikentävät yritysten kasvumahdollisuuksia. Riskeihin varaudutaan joustavaa ja työelämälähtöistä osaamista kehittämällä, monialaisilla ohjauspalveluilla ja nopeuttamalla työperäistä maahanmuuttoa.
2	**Vientirahoitusmarkkinoiden toiminta häiriintyy.**
	Valtion vienninrahoitusvaltuuksia on korotettu ja vastuukanta on kasvussa. Riskinä on, että noin 1,4 miljardin euron suuruiset puskurirahastovarat eivät riittäisi kattamaan mahdollisia takaustappioita, vaikka riskiarviolaskelmien mukaan Finnvera Oyj:n ja valtiontakuurahaston puskurivarat ovat riittävät. Riskeihin varaudutaan kehittämällä Finnveran riskinhallintajärjestelmää, ylläpitämällä puskurirahastoja ja Valtiokonttorin tekemillä suojausjärjestelyillä suurissa vientihankkeissa.
3	**Innovaatio- ja elinkeinopolitiikan vaikuttavuus ja kyky vastata elinkeinoelämän tarpeisiin heikkenevät.**
	Epäonnistutaan Business Finlandin muutoksen läpiviemisessä, minkä seurauksena henkilöstö- ja asiakastyytyväisyys laskevat ja julkisten toimien vaikuttavuus tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan, ekosysteemikehittämisen ja kansainvälistymisen edistämisessä heikkenee. Riskeihin varaudutaan tulosohjauksella ja tarvittaessa nopeilla korjaustoimilla.Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n kyky kehittää uutta osaamista ja teknologiaa heikkeni julkisen rahoituksen leikkausten johdosta vähentäen sen kotimaisia ja ulkomaisia asiakkaita. Riskiä lievennettiin kehittämällä valmiuksia hyödyntää EU:n tutkimusohjelmien rahoitusta. Rahoitusta Business Finlandille ja VTT:lle on 2018 lisätty.
4	**Biomassojen hyödyntämisrajoituksilla on suuri vaikutus metsä- ja energiasektoreille.**
	EU:ssa on tullut voimaan säädöksiä, joilla on vaikutuksia metsäbiomassan käyttöön metsäteollisuudessa, biopolttoaineiden ja energian tuotannossa. EU:n biotalousstrategian yhtenä keskeisenä tavoitteena tulee nähdä biotalouden lisäarvon kasvattaminen. Osaamisen, tutkimuksen, neuvonnan ja yhteistyön lisääminen ja investointien vauhdittaminen ovat tärkeitä Lisäksi politiikkakoherenssia tulee edistää. Riskeihin varaudutaan pyrkimällä lähestymään asiaa yleiseurooppalaisesta näkökulmasta, eikä metsäperäisyyttä korosteta liikaa. Sen sijaan korostetaan biomassojen alueellisen erilaisuuden ja käyttötarpeen eroja.

Taulukko 56. Riskien merkityksen arviointi

Vaikutus				
Kriittinen			3	
Merkittävä	2	1, 4		
Kohtalainen				
Vähäinen				
	Epätodennäköinen	Mahdollinen	Todennäköinen	Lähes varma
			Todennäköisyys	

10.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

Taulukko 57. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arviointi perusteluineen (arvosanat: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, aloittamatta/heikko)

Kansainvälisesti kilpailukykyistä toimintaympäristöä elinkeinoelämälle tuetaan sekä yritysten pääomamarkkinoita että innovaatiorahoitusta kehittämällä.	
Hyvä	Business Finlandin (BF) rahoitusinstrumenteilla ja neuvontapalveluilla suomalaisia yrityksiä on kannustettu ja tuettu uusien toimintamallien, tuotteiden ja asiakastarpeiden kehittämiseen, kilpailukyvyn tehostamiseen ja hyödyntämään uusien globaalien arvonluontiverkostojen innovaatio- ja liiketoimintamahdollisuuksia. Suomi on noussut pohjoismaiden suosituimmaksi ulkomaisten investointien kohdemaaksi. BF-uudistuksen kautta on tehostettu ulkomaisten tutkimus- ja kehitysintensiivisten investointien hankintaa, minkä ansiosta Suomeen on syntynyt kansainvälisesti kilpailukykyisiä innovaatio- ja liiketoimintaekosysteemejä. Suomen Teollisuusijoitus Oy ja Business Finland Venture Capital Oy toimivat aktiivisesti pääomasijoitusmarkkinoilla. Alkavan vaiheen rahoitus jatkoi kasvuaan Suomessa ja alkuvuoden 2018 sijoitusaktiivisuus oli ennätystasolla. Ulkomaisten sijoittajien kiinnostus suomalaisiin alkaviin yrityksiin jatkui vahvana.
Kasvuhakuisten yritysten rahoituksen saatavuutta parannetaan sekä kannustetaan yrityksiä kansainvälisille markkinoille.	
Hyvä	Julkisen yrityspalvelujärjestelmän kykyä ja tehokkuutta palvella yritysten kansainvälistymistavoitteita on vahvistettu Business Finlandilla. Uudistuksella saavutettujen synergiaetujen ansiosta resurssien painopistettä on siirretty ulkomaanverkostoon ja asiakasrajapintaan, jolloin asiakkaille on tuotettu suurempi lisäarvo kasvun ja kansainvälistymisen tueksi. Suomen vienti ja linkittyminen kansainvälisiin arvoverkostoihin on kuitenkin edelleen liikaa suurten yritysten varassa. Finnveran pk- ja midcap- yritysten rahoituksesta myönnettiin 41 prosenttia kasvaville ja kansainvälistyville yrityksille. Pk-yritysaloite -ohjelman kasvuyritysten rahoitukseen varattua rahoitusta korotettiin 400 miljoonasta eurosta 750 miljoonaan euroon lisääntyneen kysynnän johdosta. Muihin EU-maihin verrattuna Suomi on hyötynyt Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) rahoituksesta suhteessa väkilukuun eniten ja suhteessa bruttokansantuotteeseen kymmenenneksi eniten. ESIR on mahdollistanut merkittäviä rahoitusohjelmia myös pk-sektorille.
Työnhakijan roolia työnhaussa aktivoidaan.	
Hyvä	Erityisesti työttömien aktivointiin ja sosiaaliturvan kannustavuuteen on panostettu. Työttömien velvollisuutta ottaa vastaa tarjottua työtä ja osallistua palveluihin työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä on tiukennettu. Työttömyysturvan aktiivimalli on käynnistetty, sen ehtoja on tarkasteltu ja tarkastellaan erityisesti aktiivisuuden osoittamisen keinojen osalta ja työllisyysmäärärahoja on lisätty työttömien palveluihin. Aktiivimallin kanssa samaan aikaan vuoden 2018 alusta tuli voimaan työttömän mahdollisuus kokeilla yrittäjänä toimimista neljän kuukauden ajan ilman, että yrittäjyyden pää- tai sivutoimisuutta arvioidaan.
Huolehditaan siitä, että yritysten säädösympäristö on toimiva ja kilpailukykyinen.	
Hyvä	Uuden lainsäädännön yrityksille aiheuttaman sääntelytaakan hillitsemiseksi laaditun yksi yhdestä -periaatteen kehittämisen lisäksi kaikessa lainvalmistelussa on otettu huomioon yritysten säädösympäristön toimivuus ja kilpailukyvyn edistäminen. Sääntelyä on sujuvoitettu esimerkiksi työaikalain kokonaisuudistuksessa, keventämällä perintätoiminnan lupamenettelyitä ja edistämällä kilpailua sähkömarkkinoilla.

Talouden kilpailullisuuteen ja markkinoiden toimivuuteen panostetaan.	
Hyvä	Hallituskaudella on tehty lukuisia kilpailua lisääviä ja markkinoita avaavia lainsäädäntömuutoksia eri toimialoilla.
Työnantajien hallinnollista taakkaa pyritään keventämään lupa- ja ilmoitusmenettelyjä karsimalla.	
Tyydyttävä	Kertomusvuonna annetut työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellut hallituksen esitykset ovat yksi yhdestä -periaatteella arvioituna kasvattaneet yritysten sääntelytaakkaa 0,5 miljoonalla eurolla vuodessa. Toisaalta esimerkiksi tulorekisterin käyttöönotolla, joka ei ole arviossa mukana, kevennettiin merkittävästi työnantajien hallinnollista taakkaa. Lisäksi työaikalain kokonaisuudistus joustavoitti merkittävästi työaikoja koskevaa sääntelyä. Yksi yhdestä -periaatteen kehittämisen myötä yritysten hallinnollinen taakka on tuotu aiempaa näkyvämmäksi.

Kestävä kehitys

Työ- ja elinkeinoministeriön rooli kestävän kehityksen edistämisessä on olla toimintaympäristön rakentaja, joka edistää kestävää kasvua, työllisyyttä ja hyvinvointia. Ministeriö edistää hiilineutraaliin talouteen siirtymistä sekä osaavan ja tasa-arvoisen työelämän rakentamista. Ministeriö tukee heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työhön pääsyä ja ehkäisee syrjäytymistä toteuttaen näin toteuttaa Agenda 2030:n ei jätetä ketään jälkeen -periaatetta.

Kestävän kehityksen ratkaisujen markkinoille pääsyä globaalisti ja vastuullista liiketoimintaa edistetään. Ihmisarvoisen työn tavoitteita ja käytännön noudattamista edistetään johdonmukaisesti yhdessä muiden ministeriöiden ja työmarkkinajärjestöjen kanssa Suomessa ja myös globaalisti hyödyntäen YK:n, ILO:n ja EU:n toimintaa.

Energiapolitiikassa edistetään siirtymää kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa tukemalla uusiutuvia energialähteitä ja edistämällä resurssitehokkuutta (energia- ja materiaalitehokkuutta). Tavoitteen edistämiseen varattu rahoitus oli vuoden 2018 talousarviossa noin 395 miljoonaa euroa. Vuonna 2018 energia- ja ilmastostrategian toimeenpanoon osoitettiin 55 miljoonaa euroa, informaatio- ja edistämistoimintaan 3,5 miljoonaa euroa, uusiutuvan energian tuotantotukeen 314 miljoonaa euroa, cleantech- ja biotalousratkaisujen kärkihankerahoitukseen 24 miljoonaa euroa sekä kiertotalouden investointi- ja kehittämistukeen 2 miljoonaa euroa.

Innovaatiojärjestelmää kehitetään ja luodaan mahdollisuuksia kestävän kehityksen innovaatioille, joilla voidaan uudistaa elinkeinoelämää kohti hiilineutraalia taloutta. Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy edistää globaalien kehityshaasteiden ratkaisemista ja Business Finland -ohjelmilla tuetaan kestävien ja innovatiivisten ratkaisujen pääsyä kansainvälisille markkinoille. Kehittämistoimet kohdentuvat muun muassa seuraaviin toimialoihin: bio- ja kiertotalous, terveys ja hyvinvointi, kestävät ja älykkäät yhdyskunnat, älykäs teollisuus, digitalisaatio ja keinoäly sekä vähähiilinen energia. Innovaatiopolitiikan uudistamisessa otetaan huomioon Agenda 2030. Ministeriö myös tukee innovaatiotoimillaan YK:n teknologiainnovaatiohub UNTIL:n toiminnan käynnistämistä.

Kierto- ja biotalouden kärkihankkeen ja kansallisen kiertotalouskartan toimet ovat ministeriön osalta kohdentuneet muun muassa puun eri arvoketjujen ja muovia korvaavien innovatiivisten puutuotteiden kehittämiseen. Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n Bioruukki-kokeilu on vauhdittanut uusien bio- ja kiertotalouspohjaisten ratkaisujen syntymistä ja pilotointia. Kiertotalouden investointituki otettiin käyttöön kokeiluna.

Kestävien innovatiivisten julkisten hankintojen osaamiskeskus (KEINO) vahvistaa neuvonnan ja tuen avulla julkisen sektorin hankinnan roolia markkinoiden avaamisessa ja kestävän kehityksen omaksumista kunnissa ja julkisten ostajien parissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja työvoiman osaamista sekä ei jätetä ketään jälkeen -periaatetta syrjäytymisen ehkäisyä tukemissa toimissaan sekä kansallisen keinoälyohjelman kautta, jonka tavoitteena on edistää keinoälyosaamista yhteiskunnassa laajasti. Koulutusresursseja ja -tarjontaa on suunnattu suurimmille työvoiman kysyntäaloille sekä kehitetty lyhytkestoisia työelämälähtöisiä, osin työnantajien kanssa yhteisesti rahoitettuja, koulutusmalleja. Koulutuspalvelut tarjoavat ajantasaista ja tulevaisuuteen tähtäävää osaamista, jonka avulla henkilöt voivat päivittää ja täydentää aiempaa ammatillista osaamistaan vastaamaan muuttuvia työelämän tarpeita.

Nuorten yhden luukun palvelupisteille (Ohjaamot) vakiinnuttamiseen myönnetty rahoitus oli ensimmäistä vuotta käytössä ja valtion rahoituksen lisäksi monet kunnat panostivat Ohjaamo-toimintaan. Lisäksi toimeenpantiin Ohjaamojen psykososiaalisen tuen sekä nuorten tulosperusteisten hankintojen hankkeita. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi pantiin täytäntöön vuoden 2018 alusta lukien. Reformin toimeenpanoa on toteutettu yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa. Lisäksi edellä mainitut ministeriöt toteuttivat yhteistyössä jatko-, täydennys- ja muuntokoulutushankkeita, joilla vastattiin korkea-asteen työvoimapulaan.

Työvoiman osaamista ja työllisyyttä on tuettu myös mahdollistamalla ilman tarveharkintaa työttömien lyhytkestoinen alle kuuden kuukauden opiskelu työttömyysetuutta menettämättä vuoden 2019 alusta lukien sekä käynnistetty työkykyohjelma tukemaan työssä ja työmarkkinoilla pysymistä. Oppisopimuspaikkojen syntymistä helpottavat lakimuutokset astuivat voimaan 1.7.2018. Hallitus on panostanut erityisesti työttömien aktivointiin ja sosiaaliturvan kannustavuuteen. Työttömien velvollisuutta ottaa vastaa tarjottua työtä ja osallistua palveluihin työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä on tiukennettu. Työttömyysturvan aktiivimalli on käynnistetty, sen ehtoja on tarkasteltu ja tarkastellaan sekä työllisyysmäärärahoja on lisätty työttömien palveluihin. Aktiivimallin kanssa samaan aikaan vuoden 2018 alusta lukien tuli voimaan myös työttömän mahdollisuus kokeilla yrittäjänä toimimista neljän kuukauden ajan ilman, että yrittäjyyden pää- tai sivutoimisuutta arvioidaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö on yhteistyössä muiden keskeisten ministeriöiden kanssa toteuttanut toimia maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttamiseksi. Kotoutumiskoulutusta on uudistettu työelämälähtöisemmäksi ja ohjausta ammatilliseen koulutukseen on nopeutettu poistamalla yleinen kielitaitovaatimus ja lisäämällä kieliopintoja koulutuksen aikana. Työelämää lähellä olevia palveluja hyödynnetään myös maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi. Perustaidoissa tukea tarvitseville on uusia mahdollisuuksia suorittaa aikuisten perusopetus. Työvoiman ulkopuolella oleville on luotu uusi koulutusmalli, jolla vahvistetaan siirtymiä työmarkkinoille, yhteiskunnallista osallisuutta ja kielitaitoa. Työ- ja elinkeinoministeriö myönsi viidelle suurimmalle kaupungille 2,5 miljoonaa euroa maahanmuuttajien osaamiskeskustoimintaan, jossa TE-hallinto, kunnat ja oppilaitokset ohjaavat asiakkaita joustavasti osuvaan koulutukseen ja työmarkkinoille.

Työ- ja elinkeinoministeriö on sitoutunut kestävään kehitykseen. Ministeriö on laatinut toimenpidesitoumuksen, jonka tavoitteena on sisällyttää kestävä kehitys ministeriön tulosjohtamiseen sekä politiikkasuunnitteluun. Politiikkasuunnittelun keskeinen väline on kestävän kasvun agenda, joka on kytketty kestävään kehitykseen.

Toimialalla toteutetut valtion toiminnan ja rahoituksen arvioinnit

- VTT:n arviointi 2018
- Yritystukien uudistamista koskeva arviointi, parlamentaarisen työryhmän loppuraportti

10.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys

10.4.1 Elinkeino- ja innovaatiopolitiikka

Julkisia kansainvälistymispalveluja (Team Finland) on tehostettu 1.1.2018 toimintansa aloittaneella Business Finlandilla, josta yritykset saavat innovaatiorahoituksen, viennin ja kansainvälistymisen edistämisen sekä ulkomaisen matkailun ja investointien edistämisen palvelut. Resurssien painopistettä on siirretty yritysten kansainvälistymisen kannalta tärkeään ulkomaanverkostoon ja asiakasrajapintaan. Business Finlandin kansainvälistymis- ja innovaatiorahoituspalvelujen asiakkaana olevien pk-yritysten uutta vientiä syntyi 8,9 miljoonaa euroa ja uutta liikevaihtoa 10,8 miljoonaa euroa. Business Finlandin asiakkaana olevien pienten ja keskisuurten yritysten vienti kasvoi 10 prosenttia. Business Finlandin johdolla Team Finland -verkoston tarjoamaa palvelukokonaisuutta on kehitetty yhtenäisemmäksi ja asiakaslähtöisemmäksi. Suomen toimintaympäristön kilpailukyvyn kehittämistä, yritysten uudistamista ja viime kädessä suomalaisten yritysten menestymistä globaaleilla markkinoilla on tuettu esimerkiksi Tekoälyaika-ohjelman kautta. Ohjelman tavoitteena on ollut tukea yritysten kilpailukykyä ja kehittää toimintaympäristöä tukemaan parhaalla mahdollisella tavalla tekoälyn ja robotiikan hyödyntämistä.

Taulukko 58. Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

	Toteuma 2016	Toteuma 2017	Tavoite 2018	Toteuma 2018
Suomi on kansainvälisesti kilpailukykyinen toimintaympäristö elinkeinotoiminnalle				
Alkaviin yrityksiin tehtyjen yksityisten riskisijoitusten määrä, milj. euroa	101	125	>120	179
Ulkomaisessa omistuksessa olevien tytäryhtiöiden henkilöstön määrän kasvu Suomessa, %	0,6	4,8	>4	*
Yritykset uudistuvat ja elinkeinorakenne monipuolistuu				
Yritysten t&k-menojen kehitys, %	-3,6	+3,2	>0	+3,2
Suomalaiset yritykset menestyvät globaaleilla markkinoilla				
Suomen osuus vientimarkkinoista, vuosimuutos %	0,36	0,38	≥0,38	*

* Tieto ei vielä saatavilla.

Tutkimus- ja kehitysinvestointien hiipuminen on ollut vakava huoli Suomessa jo vuosia. Yritysten tutkimus- ja kehitysmenot kääntyivät kuitenkin vuonna 2017 lupaavaan kasvuun (reaalisesti lisäys 2,4 prosenttia), joka jatkui myös vuonna 2018. Kasvu kumpusi erityisesti palvelusektorilta. Teollisuudessa tutkimus- ja kehitysmenojen kasvu on ollut suhteellisen vaatimatonta, eikä selvää toipumista ICT-sektorin alamäen jälkeen ole vielä nähtävissä. Tutkimus- ja kehitysmenojen arvioidaan kasvavan vuonna 2018 noin 140 miljoonalla eurolla (250 miljoonaa euroa 2017). Samalla tutkimuk-

sen ja kehityksen kokonaismenojen osuus bruttokansantuotteesta laskee 2,7 prosenttiin (2,76 prosenttia 2017). Yritysten ja julkisten tutkimusorganisaatioiden yhteistyö on Business Finlandin avustusleikkausten seurauksena vähentynyt, mikä on osaltaan karsinut yritysten kannustimia rakentaa kansainvälistä kilpailukykyään tutkimus- ja kehitystoiminnalla. Julkisen sektorin tutkimus-, kehitys- ja innovaatiorahoituksen leikkaukset ovat vaikuttaneet myös Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n mahdollisuuksiin investoida uuden osaamisen ja teknologioiden kehittämiseen.

Suomen ulkomaankaupan kasvua on tukenut maailmanmarkkinoiden suotuisa kehitys. Isot kansainväliset suomalaisyritykset hyödyntävät globaalien markkinoiden kasvun mahdollisuudet kehittyvillä markkinoilla. Pienten ja keskisuurten yritysten osuus Suomen kokonaisviennistä on pysynyt tasaisena 16 prosentin tuntumassa, mutta Suomen talouden kasvun kannalta kehityksen tulisi olla nopeampaa. Palveluvienti on voimakkaassa kasvussa. Suomalaisyritysten globaalimarkkinaosuus tavaraviennissä on viime vuosina laskenut, mutta palveluviennissä markkinaosuutta on kasvatettu. Suomessa 2000-luvulla viennin kasvusta 68 prosenttia on ollut palveluvientiä.

10.4.2 Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikka

Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikan toimia on kohdennettu työttömyysjaksojen lyhentämiseen, työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoon, yrittäjyyden edistämiseen sekä nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyden alentamiseen. Lisäksi laajennettiin yhteistyötä yksityisten palveluntuottajien kanssa.

Vuonna 2018 työttömyysaste laski Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan 7,4 prosenttiin (8,6 prosenttia 2017). Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston mukaan työttömien työnhakijoiden määrä laski 256 000 henkilöön (303 000 henkilöä 2017). Vuonna 2018 erityisesti pitkäaikaistyöttömien määrä jatkoi vähenemistä ollen keskimäärin noin 76 400 vuonna 2018 (104 900 vuonna 2017). Työttömyys laski suhteellisesti melko tasaisesti kaikissa ikäluokissa.

Julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin käytettiin yhteensä 317,7 miljoonaa (373,2 miljoonaa euroa 2017) euroa. Eroa vuosien 2017 ja 2018 välillä selittää pääasiassa tutkintoon johtavan työvoimakoulutuksen rahoitusvastuun siirtyminen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Lisäksi palkkatuettua työtä ja starttirahaa rahoitettiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan rahoituksella yhteensä 179,6 miljoonaa euroa (113,2 miljoonaa euroa 2017). Lisäksi työttömien palveluihin kohdennetaan myös Euroopan sosiaalirahaston opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan rahoitusta. Työttömien aktivointiaste oli 32,6 prosenttia (28,3 prosenttia 2017). Aktivointiasteeseen laskettaviin palveluihin osallistui yhteensä keskimäärin noin 123 900 henkilöä (119 700 vuonna 2017).

Taulukko 59. Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikan vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

	Toteuma 2016	Toteuma 2017	Tavoite 2018	Toteuma 2018
Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto paranee				
Rekrytointiongelmia kokeneiden toimipaikkojen osuus, %	28,1	36,6	<23	41,3
Rakenteellinen työttömyys vähenee				
Vaikeasti työllistyvien määrä, hlöä	213 866	191 889	<186 550	159 823
Työttömyysjaksot lyhenevät				
Virta yli 3 kk työttömyyteen, %	47,3	44,0	<35	42,4
Nuorten osallisuus lisääntyy				
Virta yli 3 kk työttömyyteen alle 25-vuotiailla, %	37,2	32,0	<24	31,0
Maahanmuuttajien osallisuus lisääntyy				
Virta yli 3 kk työttömyyteen maahanmuuttajilla (kansalaisuus), %	48,9	43,9	<43	43,3
Yrittäjyys lisääntyy				
Uusien yritysten määrä, lkm	7 610	6 634	10 000	8 534

Erityisesti vaikeasti työllistyvien määrä ja kotoutumiskoulutuksen jälkeen työttömäksi jääneiden osuus toteutuivat merkittävästi tavoiteltua paremmin vahvistuneen työvoiman kysynnän ja toiminnan kehittämisen myötä (muun muassa määräaikaishaastatteluiden jatkaminen). Lisäksi työvoimakoulutuksen jälkeen työttömäksi jääneiden osuus toteutui suurin piirtein tavoitellulla tasolla. Muiden tavoitteiden kehitys jatkui positiivisena, vaikka tavoitteita ei saavutettu. Poikkeuksena on rekrytointiongelmia kokeneiden toimipaikkojen osuus, joka jatkoi kasvua. Tästä syystä toimenpiteitä ja rahoitusta on suunnattu osaavan työvoiman saatavuuden edistämiseen.

Maahanmuuttajista hieman vuotta 2017 pienemmän osuuden työttömyys jatkui yli kolme kuukautta työttömyyden alusta lukien, mutta osuus on edelleen melko korkealla tasolla. Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja on nopeutettu muun muassa uudistamalla kotoutumiskoulutusta työelämälähtöisemmäksi. Koulutuksen sisälle on luotu nopeasti työllistyvien polut. Kotoutumiskoulutuksesta ohjataan nopeammin ammatilliseen koulutukseen, jonka sisällä voidaan jatkaa kieliopintoja. Työ- ja elinkeinopalveluiden koko palveluvalikoimaa hyödynnetään aktiivisesti maahanmuuttajien työllistämisen edistämiseksi. Erityisesti työmarkkinoita lähellä olevia vaikuttavia palveluita, kuten palkkatukityö, työkokeilu ja uravalmennus, tarjotaan maahanmuuttajille. Ulkomaalaisten aktivointiaste nousi työ- ja elinkeinotoimistojen tehokkaan ohjauksen ja lisääntyneiden palvelujen vuoksi.

Moniammatillisia kotouttamisen osaamiskeskuksia perustetaan suurimpiin kasvukeskuksiin Helsingin Stadin osaamiskeskuksen hyvien tulosten ansiosta. Asiakkaat ohjataan joustavasti työ- ja elinkeinopalveluiden, sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä valtionosuusrahoitteisten palveluiden piiriin kulloisenkin tarpeen mukaisesti. Maahanmuuttajien työllistymisen nopeuttamiseksi 2016 käynnistetyn vaikuttavuusinvestointiin pohjautuvan SIB-kokeilun toimintaa on kohdistettu erityisesti työvoimakapeikkoaloille. Vuoden 2018 loppuun mennessä KOTO-SIB -koulutukseen oli aloittanut 1 305 maahanmuuttajaa ja mallin avulla työllistyi 417 henkilöä.

Hallitus julkaisi kertomusvuonna maahanmuuttopoliittisen ohjelman työperusteisen maahanmuuton vahvistamiseksi.

Talent Boost -toimenpideohjelman toimeenpanoa jatkettiin käynnistämällä Talent Boost -toiminnot Business Finlandissa ja vahvistamalla yhteistyötä kaupunkien kanssa. Toimintoihin kuuluvat muun muassa Workinfinland.fi -verkkosivusto, osaajille kohdennettu globaali markkinointiviestintä ja houkuttelukampanjat #Finlandworks-brändillä sekä kansainvälisten osaajatoimintojen (Talent Hub) rakentaminen suurimmille korkeakoulupaikkakunnille.

Työ- ja elinkeinopalveluiden ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten palveluiden uudistaminen kasvupalveluksi jatkui. Uusia kasvupalvelupilotteja valmisteltiin yhdessä ELY-keskusten kanssa ja pilottien on tarkoitus käynnistyä vuoden 2019 aikana. Alueellisissa kuntakokeiluissa harjoitettiin ja kokeiltiin uudenlaista yhteistyötä kuntien kanssa. Palvelujen digitalisointia jatkettiin muun muassa TE-digihankkeessa ja työmarkkinatorin kehitystyössä

10.4.3 Yritysten toimintaympäristö, markkinoiden sääntely ja työelämä

Kertomusvuonna eduskunnalle annettiin hallituksen esitys kilpailulain muuttamisesta (HE 68/2018 vp), jonka tavoite oli tehostaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston harjoittamaa kilpailunrajoitusten ja kilpailuneutraliteetin valvontaa. Lakiesitys hyväksyttiin 7.3.2019 ja se tulee voimaan vuoden 2020 alussa.

Eduskunnalle annettiin kertomusvuonna hallituksen esitykset työaikalain kokonaisuudistuksesta (158/2018 vp), joka hyväksyttiin eduskunnassa maaliskuussa 2019. Sen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020. Hallituksen esitys vuosilomalain muuttamisesta (219/2019 vp) hyväksyttiin helmikuussa 2019 ja se tulee voimaan 1.4.2019. Lisäksi työsopimuslain työntekijästä johtuvaa irtisanomisperusta koskevaa säännöstä muutettiin siten, että irtisanomisperusteen painavuutta arvioitaessa on otettava huomioon työnantajan palveluksessa olevan henkilöstön määrä.

Taulukko 60. Työelämän laadun osatekijöitä kouluarvosanoin, ulottuvuuksien keskiarvo sekä mielekkyyden balanssi vuosina 2015–2018

	Toteuma 2015	Toteuma 2016	Toteuma 2017	Toteuma 2018
Varmuus	8,43	8,57	8,65	8,74
Tasapuolinen kohtelu	7,79	7,79	7,83	7,79
Kannustavuus, innovatiivisuus, luottamus	7,95	7,89	8,09	8,07
Voimavarat suhteessa vaatimustasoon	7,77	7,77	7,73	7,67
Yleiskeskiarvo	7,98	8,01	8,06	8,05
Työn mielekkyyden ja työhalujen muutossuunnan balanssi*	-16	-9	+3	-5

* Balanssiluvussa ovat mukana vastaajat, jotka arvioivat mielekkyyden muuttuvan parempaan tai huonompaan suuntaan. Jos kaikki arvioivat mielekkyyden muuttuvan parempaan, balanssi on +100 ja vastaavasti, jos huonompaan, balanssi on -100.
Lähde: Työ- ja elinkeinominsteriö: Työolobarometri

Työelämän laatu on edellisvuoden tasolla. Varmuus omasta työstä on kohentunut koko seurantaajan. Tasapuolinen kohtelu ja voimavarat suhteessa töiden vaatimuksiin ovat lievästi heikentyneet

edellisvuodesta. Palkansaajat uskovat työnteon mielekkyyden ja työhalujen useimmin säilyvän ennallaan. Vuonna 2018 hieman suurempi osa niistä, jotka arvioivat asian muuttuvan, uskovat, että mielekkyys ja työhalut kehittyvät huonompaan suuntaan.

10.4.4 Alueiden kehittäminen ja rakennerahastopolitiikka

Taulukko 61. Alueiden kehittämisen ja rakennerahastopolitiikan vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

	Toteuma 2016	Toteuma 2017	Tavoite 2018	Toteuma 2018
Alueiden elinkeinoelämän kasvun ja kilpailukyvyn vahvistaminen				
Käynnistyneet kehitysprosessit / innovaatioaloitteet, vähintään, kpl	24	198	55	Tieto saatavilla 5/2019
Innovaatioita edistävien julkisten hankintojen osuus kaupunkien hankinnoista, vähintään %*	-	-	5	-
Ennakoidun rakennemuutoksen toimintatapa (ERM) vahvistaa alueiden muutosjoustavuutta (resilienssi)				
Rakennerahasto-ohjelman 2014–2020 tehokas hyödyntäminen				
Myöntämisvaltuuden sidonta-aste, vähintään %	70	74	82	78

* Tavoitteeksi asetetun innovatiivisten julkisten hankintojen mittaaminen ja vertailu on osoittautunut vaikeaksi, koska innovatiiviselle julkiselle hankinnalle ei ole yhteistä määritelmää.

Pääministeri Sipilän hallituksen valtakunnalliset alueiden kehittämisen vuonna 2016 hyväksytyt painopisteet sisältävät eri hallinnonalojen vastuulla olevia toimenpiteitä. Alueiden uudistumisen neuvottelukunnan (AUNE) arvion mukaan toimenpiteet etenevät sovitusti.

Myönteisen talouskehityksen myötä osaavan työvoiman saatavuudesta on tullut merkittävä haaste yritysten kasvulle ja kilpailukyvylle. Valtio ja Lounais-Suomen (Varsinais-Suomi ja Satakunta) toimijat solmivat vuonna 2018 niin sanotun siltasopimuksen, joka sisältää toimenpiteet osaavan työvoiman saatavuuden parantamiseksi. Sopimuksessa määritetään toimijoiden vastuut ja työnjako sekä sovitaan toimenpiteiden rahoituskeinoista. Toimenpiteet kohdistuvat työvoiman saatavuuteen, saavutettavuuteen, osaamiseen ja koulutukseen, tutkimus- ja kehitystyöhön sekä työmarkkinoiden ja elinkeinojen tietopohjan ylläpitämiseen. Sopimuksen toimenpiteet ovat edenneet suunnitellusti. Siltasopimusmallia laajennettiin alkuvuodesta eniten työvoimapulasta kärsiville alueille Kainuuseen, Pirkanmaalle ja Pohjois-Savoon.

Alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO) on hallituksen kilpailukyvyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla -kärkihankkeen toimenpide. Sen tavoitteena on vauhdittaa alueilla rakennemuutosta ja vahvistaa kykyä sopeutua elinkeinorakenteen muutokseen. Keskeiset teemat ovat elinkeinojen ja yritystoiminnan uudistuminen, kasvun, kilpailukyvyn ja kansainvälistymisen vahvistaminen sekä työllisyyttä ja yritystoimintaa edistävät kokeilut. AIKO-hankkeiden rahoittamiseen on käytössä 30 miljoonaa euroa vuosina 2016–2018. Noin puolet rahoituksesta käytetään kaupunkien kasvusopimuksiin ja kasvukäytäviin ja toinen puoli maakuntien ennakoidun rakennemuutoksen (ERM) toimiin. AIKO-hankkeet etenivät suunnitelmien mukaan ja toimenpide on saanut myönteistä palautetta alueilta, koska se mahdollistaa nopeat toimet ja kokeiluluontoiset hankkeet. Hankkeita on mahdollista toteuttaa 30.4.2019 asti.

Jatkettiin aluehallinnon uudistamista nykyistä yksinkertaisemman ja asiakaslähtöisemmän aluehallinnon suuntaan valmistelemalla useita hallituksen esityksiä (HE 25/2018 vp, HE 93/2018 vp, HE 96/2018 vp ja HE 266/2018). Laeissa olisi säädetty puitteet kasvupalvelujen järjestämiselle ja tuottamiselle sekä määriteltäisiin palvelujen sisällöt. Lisäksi olisi säädetty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) jatkamisesta valtion ja maakuntien yhdessä käyttämien työ- ja elinkeinohallinnon sähköisten ja digitaalisten palvelujen sekä tietojärjestelmien ja alustojen tuottajana ja ylläpitäjänä Kasvupalveluviraston nimellä. Lisäksi olisi säädetty tulevista asiakastietojärjestelmistä. Esitykset raukesivat eduskunnassa, koska ne olivat osa maakuntauudistusta, jota ei ehditty kokonaisuutena käsittelemään vaalikauden aikana.

Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 – Suomen rakennerahasto-ohjelman julkinen rahoitus on noin 2,6 miljardia euroa, josta EU:n osuus on puolet. Käytettävissä olleesta rahoituksesta oli sidottu vuoden 2018 lopussa 78 prosenttia (74 prosenttia 2017) tavoitteen ollessa vähintään 82 prosenttia. Ohjelman toteutusaste on EU-tason vertailussa edelleen parhaiden joukossa. Suomi oli syyskuussa 2018 Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) osalta kärjessä 34 prosentin maksatusasteellaan ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) osalta viidentenä (maksatusaste 33 prosenttia) edellään Luxemburg, Alankomaat, Saksa ja Ranska.

Rakennerahasto-ohjelman toteutus eteni kaikilla alueilla tasapainoisesti ja tuloksellisesti. Ohjelmakauden aikana vuoden 2018 loppuun mennessä on käynnistynyt runsaat 6 000 hanketta. Uusia työpaikkoja oli syntynyt 5 814 (tavoite 2023: 12 310) ja uusia yrityksiä 323 (tavoite 2023: 1 200).

10.4.5 Energiapolitiikka

Taulukko 62. Energiapolitiikan vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

	Toteuma 2016	Toteuma 2017	Tavoite 2018	Toteuma 2018
Energiaomavaraisuus, %	54,7	**	54	**
Sähkömarkkinoiden toimivuus paranee, EU:n indeksi kuluttajatyytyväisyydelle, sähkö-MPI	81,7	-*	82	81,2
Uusiutuvan energian käytön osuus loppukulutuksesta, %	39	41	40	**
Energian loppukulutus/bruttokansantulo, TJ/BKT, milj. euroa	5,7	5,6	<5,7	**

* Kysely tehdään joka toinen vuosi.
** Tietoa ei vielä saatavilla.

Valtioneuvosto antoi vuonna 2016 selonteon kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030 (VNS 7/2017 vp – EK 12/2017 vp). Uusiutuvan energian osuus kasvatetaan 50 prosenttiin ja öljyn energiakäyttö puolitetaan vuoteen 2030 mennessä. Edistämistoimien painopiste on uudessa teknologiassa ja uusiutuvassa energiassa. Hiilen energiakäytön kieltoa koskeva hallituksen esitys annettiin lokakuussa 2018 ja eduskunta hyväksyi lain helmikuussa 2019.

Energiaomavaraisuus kasvaa

Energia- ja ilmastostrategian tavoitteena on nostaa energiaomavaraisuus 55 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Sähkönhankinnassa tavoitteena on riittävän ja kohtuuhintaisen sähkön turvaaminen niin, että sähkönhankinta tukee samalla muita ilmasto- ja energiapoliittisia tavoitteita. Sähkötehon riittävyyden osalta määritellään toimitusvarmuustavoite. Sähkön hankinnan tulee jatkossakin perustua monipuoliseen sekä sähkön ja lämmön yhteistuotannon ansiosta hajautettuun järjestelmään. Uusiutuvalla energialla tuotetun sähkön tukijärjestelmiä on kehitetty niin, että yhä suurempi osa sähköstä tuotetaan kotimaisilla energialähteillä.

Työ- ja elinkeinoministeriö myönsi 13.102017 Baltic Connector Oy:lle luvan maan rajat ylittävän kaasuputken rakentamiseen. Hanke etenee aikataulussa ja mahdollistaa Suomen kaasumarkkinoiden avaamisen 2020 maakaasumarkkinalain mukaisesti. Kertomusvuonna perustettiin Suomen Kaasunsiirtopalvelut Oy, jonka tytäryhtiöksi Baltic Connector Oy siirrettiin joulukuussa 2018. Uusi eriytetty yhtiö vastaa itsenäisesti kaasun siirtoliiketoiminnasta 1.1.2020 alkaen.

Energiaomavaraisuus on nousussa ja ylsi 2016 ennätystasolle 54,7 prosenttiin. Tilastokeskuksen ennakkotiedon mukaan kivihiilen kulutus väheni vuonna 2018 edellisvuoteen verrattuna 3 prosenttia. 2000-luvun keskiarvoon verrattuna kivihiilen kulutus oli 31 prosenttia matalammalla tasolla vuonna 2018.

Sähkömarkkinoiden toimivuus kasvaa

Pientuotannon asema sähkömarkkinoilla on kehittynyt suotuisasti. Aurinkopaneelien kilpailukyky on parantunut nopeasti ja kiinnostus aurinkoenergiaan ostosähkön korvaajana on voimakkaassa kasvussa. Kuluttajien asema aktiivisina toimijoina sähkömarkkinoilla sekä kysyntäjoustoon osallistujana että pientuottajina on vahvistumassa. Esimerkiksi sähköverkon järjestelmäpalvelujen markkinapaikkoja ja tuotteita on kehitetty niin, että pienet toimijat voivat entistä paremmin tarjota resurssejaan järjestelmän käyttöön. Älyverkkotyöryhmän mietinnössä tehtiin lukuisia ehdotuksia, joilla asiakkaiden osallistumista sähkömarkkinoille voitaisiin edistää ja samalla parantaa toimitusvarmuutta. Toimitusvarmuuden taso on parantunut myös jakeluverkoissa selkeästi vuonna 2013 asetettujen velvoitteiden mukaisesti. Professori Jarmo Partasen selvitysmiesraportin mukaan vuotuiset keskeytyskustannukset ovat alentuneet merkittävästi ja vakiokorvauksia saaneiden sähkönkäyttäjien lukumäärät ja rahamäärät ovat laskeneet selvästi.

Sähkömarkkinoiden kuluttajatyytyväisyyttä mittaavan EU:n MPI-indeksi on 81,2 pistettä vuonna 2018, mikä on hieman viimekertaista alhaisempi (81,7 pistettä 2016). Suomen pistemäärä on edelleen EU-maiden keskiarvoa merkittävästi (4,9 pistettä) korkeampi.

Uusiutuvan energian käyttö ja energian loppukulutus

Suomelle EU:ssa asetetun tavoitteen mukaan uusiutuvan energian käyttöä on lisättävä 38 prosenttiin energian loppukulutuksesta vuoteen 2020 mennessä. Kaikkien jäsenvaltioiden on nostettava myös uusiutuvan energian osuus liikenteessä vähintään 10 prosenttiin samalla ajanjaksolla. Suomessa uusiutuvan energian osuus loppukulutuksesta on viime vuosina jo ylittänyt 38 prosenttia ollen 2017 ennätykselliset 41 prosenttia Vuoden 2018 tieto uusiutuvan energian osuudesta ei ole vielä valmis, tieto saadaan aikaisintaan joulukuussa 2019. Liikenteen biopolttoaineiden jakeluvelvoite nousee portaittain kuudesta prosentista vuonna 2011 20 prosenttiin vuonna 2020. Liikenteen biopolttoaineiden osuus oli vuonna 2017 19 prosenttia. Vuoden 2018 tiedot eivät ole vielä käytettävissä.

Valtion solmimat energiatehokkuussopimukset (2008–2016) elinkeinoelämän ja kunta-alan kanssa kattoivat noin 80 prosenttia Suomen energiankäytöstä. Sopimustoiminta tuotti vuosina 2008–2016

toimia, jotka tuottavat vuositasolla noin 11,9 terawattitunnin lämpöenergian ja polttoaineiden säästön sekä 4 terawattitunnin sähkön säästön ja vuosittaisen noin 560 miljoonan euron säästön energiakustannuksissa. Energiatehokkuussopimukset ovat keskeinen osa Suomen energiatehokkuustoimintaa. Energiatehokkuussopimuksia on jatkettu vuoteen 2025. Uudelle sopimuskaudelle 2017–2025 on alkuvuodesta 2019 liittynyt jo 437 yritystä ja 57 kuntaa ja kuntayhtymää. Mukaan sopimuksiin tavoitellaan yli 60 prosenttia Suomen energiankulutuksesta.

Valtioneuvoston energia- ja ilmastostrategian skenaariolaskelmien mukaan Suomi on saavuttamassa vuodelle 2020 asetetut päästövähennystavoitteet päästökaupan ulkopuolisilla toimialoilla ottaen huomioon tarkastelujakson mahdollistamat vuosittaiset päästökiintiöiden siirrot. Päästökaupan ulkopuolisten toimialojen vähennystavoite vuodelle 2020 on 16 prosenttia vuoden 2005 tasosta. Päästökauppa huolehtii EU-tasolla päästöjen vähennyksen päästökauppakausittain (kuluva kausi 2013–2020, valmistelussa kausi 2021–2030).

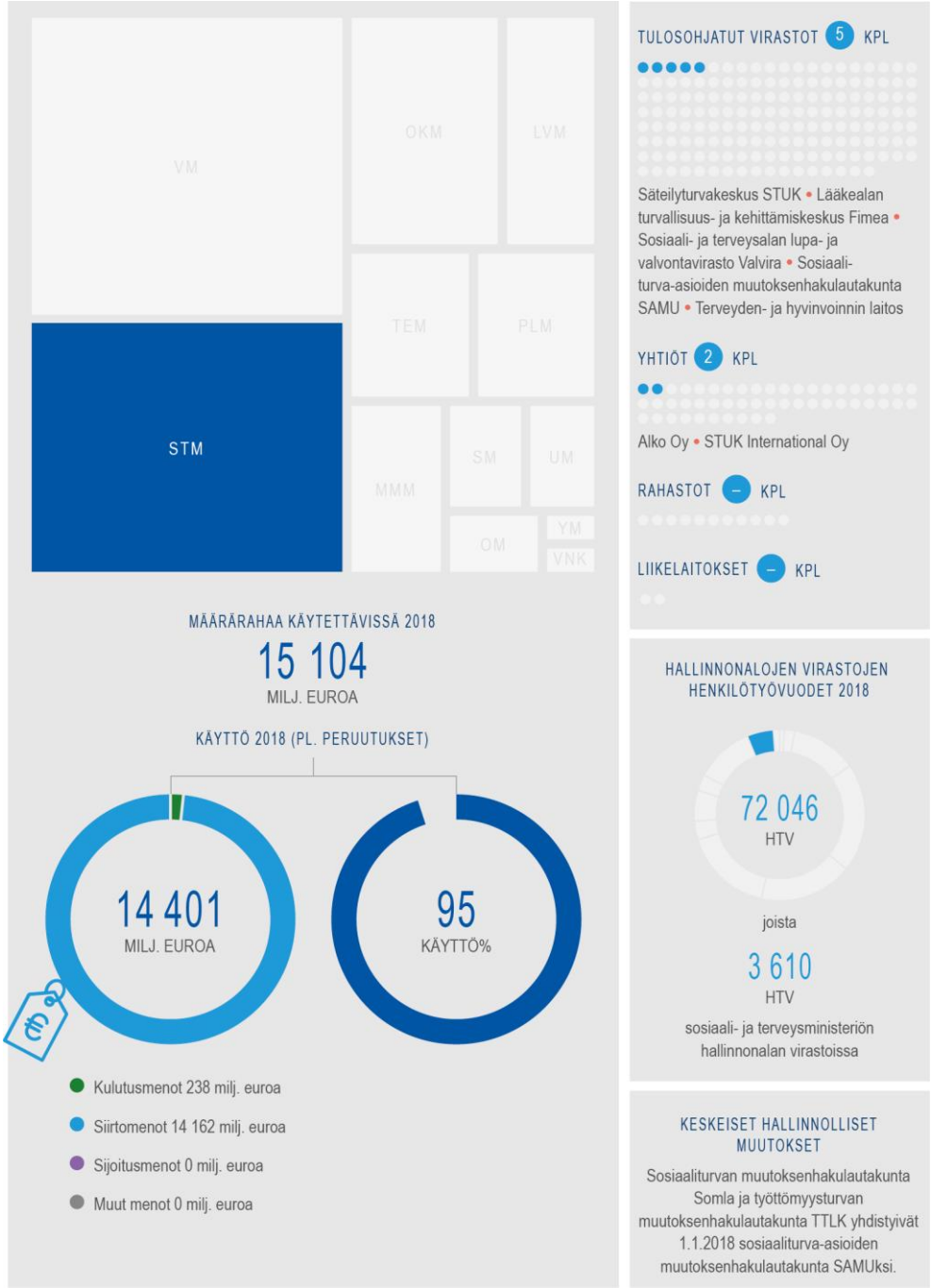
10.4.6 Kotouttaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset jäivät niille asetetuista kuntapaikkatavoitteista, mutta vastaanottavien kuntien verkosto on pysynyt laajana. Kuntapaikkoja saatiin neuvoteltua kaikkiaan 2 542 kappaletta, joista lähes puolet oli kohdennettu kiintiöpakolaisille (1 225). Toteutuneita kuntapaikkoja oli vuoden lopussa 1 454 eli kaikki neuvotellut kuntapaikat eivät täyttyneet. Kiintiöpakolaisille kohdennettuja paikkoja jäi käyttämättä, koska Suomen pakolaiskiintiössä valittuja saapui Suomeen vain 606 henkilöä. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden osalta paikkoja jäi täyttymättä, koska oleskeluluvan saaneiden vastaanottokeskuksesta kuntiin muutoista suuri osa tapahtui muilla muuttotavoilla kuin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kuntapaikalle osoittamana. Vastaanottokeskuksesta kuntaan muuton osalta henkilöiden toiveet ja vastaanottokeskusten sijainti eivät aina kohtaa neuvoteltujen kuntapaikkojen kanssa. Oleskelulupia myönnettiin myös aiempia vuosia vähemmän.

Taulukko 63. Kotouttamisen vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

	Toteuma 2016	Toteuma 2017	Tavoite 2018	Toteuma 2018
Pakolaisten toteutuneet kuntasijoituspaikat, vähintään, lkm	3 309	2 942	4 200	1 454

11 Sosiaali- ja terveysministeriö



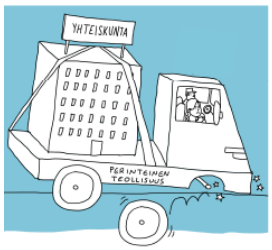
tutkibudjettia.fi

11.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin

Taulukko 64. Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset ministeriön toimialalle

Teknologinen murros

Teknologinen murros luo uusia mahdollisuuksia terveys- ja sosiaalipalveluiden tuottamiseen ja järjestämiseen, mutta vaatii toimintatapojen uudistamista. Murros vaikuttaa myös välillisesti esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän toimivuuteen, kun uudet teknologiat muuttavat työtä ja tulonjakoa



Työn murros

Työelämän muutokset kasvattavat tarvetta uudistaa sosiaaliturvaa. Työn ja yksityiselämän yhteensovittaminen ja toimeentulon perustuminen enenevissä määrin itsensä työllistämiseen ja projektiluonteisiin tehtäviin vaativat uudenlaisia ratkaisuja. Erityistä huomiota tulee kiinnittää ihmisten hyvinvoinnin ja toimintakyvyn ylläpitämiseen ja työhön kannustamiseen.

Väestörakenne ja kaupungistumiskehitys

Väestön ikääntyminen lisää sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituspaineita. Muuttoliike lisää palvelujen tarvetta kaupungeissa ja heikentää niiden saatavuutta muualla.

Eriarvoistuminen

Hyvinvointi- ja terveyserot ovat Suomessa edelleen suuret ja vähentävät yhteenkuuluvuuden tunnetta. Ilman erityisiä toimia työelämän ja väestörakenteen muutokset voivat johtaa eriarvoisuuden lisääntymiseen sosioekonomisesti, maantieteellisesti ja sukupuolten välillä.

11.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä

Taulukko 65. Toimintaympäristön ja toimialan riskit sekä niihin varautuminen

1	**Ihmisten eriarvoistuminen ja syrjäytyminen lisääntyvät.**
	Monikanavarahoituksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelu on keskeytynyt 8.3.2019 hallituksen eron vuoksi. Hallituksen terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä kärkihankkeita on toteutettu ja ne etenivät suunnitelmien mukaisesti.
2	**Nykyistä palvelujen ja etuuksien tasoa ei pystytä ylläpitämään työn ja väestön rakennemuutoksessa.**
	Sosiaaliturva- ja rahoitusjärjestelmiä koskeva uudistamistyö on käynnistetty.
3	**Sote-uudistuksen toimeenpano viivästyy tai sen tavoitteissa epäonnistutaan.**
	Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelussa syntyneitä tietoja ja toimintatapoja voidaan hyödyntää myös, vaikka uudistus itsessään ei toteutunut tällä hallituskaudella. Kehitystyössä tulee kuitenkin viiveitä. Esimerkiksi tietojärjestelmien kehitystyö etenee uudistuksesta huolimatta.
4	**Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien ja teknologian uudistaminen viivästyvät.**
	Valmistellaan ja toteutetaan valtioneuvostotasoinen digimuutosohjelma. Osaamistarpeita kartoitetaan ja toimeenpanoa ohjataan keskitetysti esimerkiksi valtioneuvoston tietopolitiikan ja sitä toteuttavien toimeenpano-ohjelmien kautta.

Taulukko 66. Riskien merkityksen arviointi

Vaikutus					
	Kriittinen		2		
	Merkittävä		1, 4		
	Kohtalainen		3		
	Vähäinen				
		Epätodennäköinen	Mahdollinen	Todennäköinen	Lähes varma
			Todennäköisyys		

11.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

Taulukko 67. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arviointi perusteluineen (arvosanat: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, aloittamatta/heikko)

Terveyden edistäminen ja varhainen tuki ovat vahvistuneet poikkihallinnollisesti päätöksenteossa, palveluissa ja työelämässä lainsäädäntömuutoksilla sekä paremmalla toimeenpanolla. Terveys- ja hyvinvointierot ovat kaventuneet.	
Hyvä	Elintapojen kehitys on ollut 2010-luvulla pääosin myönteistä ylipainoa lukuun ottamatta. Alueelliset ja sosioekonomiset erot ovat kuitenkin edelleen suuria. Kuntiin ja sairaanhoitopiireihin on juurrutettu hyviä käytäntöjä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi.
Eri-ikäisten ihmisten vastuuta omasta terveydentilasta sekä elämäntavoista on tuettu. Julkinen palvelulupaus on määritelty yhteiskunnan taloudellisen kantokyvyn puitteissa. Ihmisten erilaisissa elämäntilanteissa toimivia valintoja on mahdollistettu enemmän.	
Hyvä	Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus ja siihen liittyvä muutostuki, valinnanvapauslainsäädäntö ei toteutunut, mutta valmistelu on tuottanut pohjatyötä tuleville ratkaisuille. Pääministeri Sipilän hallituksen kärkihankkeet ovat vieneet tavoitetta eteenpäin. Omakanta-palvelun käytön laajentuminen on tehostanut kansalaisten mahdollisuuksia omien terveystietojensa seurantaan ja terveydentilaansa koskevien ratkaisujen tekemiseen. Valinnanvapauskokeiluilla ja palvelusetelijärjestelmän lisääntyneellä käytöllä on vahvistettu ihmisten omaa vastuuta ja valinnanmahdollisuuksia.
Lasten ja perheiden hyvinvointi ja omat voimavarat ovat vahvistuneet.	
Hyvä	Perhetyö ja sosiaalihuoltolain mukaiset kodin- ja lastenhoitopalvelut ovat lisääntyneet. Kaikissa maakunnissa käynnissä oleva muutostyö integroi hajanaisia palveluita asiakaslähtöisiksi kokonaisuuksiksi sekä siirtää palveluiden painopistettä varhaiseen tukeen lasten ja perheiden voimavarojen vahvistamiseksi. Palveluita tuodaan nykyistä enemmän lasten ja perheiden omiin elinympäristöihin kuten kotiin, varhaiskasvatukseen ja kouluun. Kehittämistyötä tehdään koko maassa yhteisten toimeenpanosuunnitelmien mukaisesti.
Ikääntyneiden ihmisten kotiin saatavia palveluja on painotettu. Omaishoitoa on vahvistettu.	
Tyydyttävä	Useissa maakunnissa on edennyt keskitetty asiakas- ja palveluohjauksen toimintamalli sekä kotihoidon kehittäminen. Vanhainkodeissa ja terveyskeskusten vuodeosastoille tehty hoito vähenee. Säännöllisen kotihoidon piirissä olevien määrä pysyy ennallaan tai jopa hieman kasvaa, mutta tarjonta ei pysy yli 80-vuotiaiden ikäluokan kasvun perässä, joten osuus ikäluokasta pienenee. Omais- ja perhehoidon asema palvelujärjestelmässä on vakiintumassa. Tavoitteiden edistymisestä huolimatta hoivapalveluissa havaitut puutteet osoittavat, että ikääntyneiden palveluissa on edelleen runsaasti kehitettävää.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on parantanut peruspalveluja ja tietojärjestelmiä.	
Tyydyttävä	Uudistuksen valmistelussa on lainvalmistelun ohella panostettu muutostukeen ja toimeenpanon valmisteluun. Uudistuksen kaatumisen vuoksi konkreettisia ratkaisuja peruspalveluiden ja tietojärjestelmien parantamiseen ei ole toteutettu. Tehtyä valmistelu- ja kehitystyötä voidaan kuitenkin hyödyntää palvelujärjestelmän kehityksessä myös jatkossa. Kärkihankkeissa tehty työ on tuonut palvelujärjestelmään uudenlaisia toimeenpantavia toimintatapoja. Sosiaali- ja terveyspalveluiden odotusajat ovat edelleen haaste, mutta kiireellisissä tapauksissa apua saa heti. Myönteistä kehitystä on tapahtunut lastensuojelun ja hoitajalle pääsyn suhteen. Asiakkaat ovat laajasti löytäneet Kanta-palvelut. Sähköisen lääkemääräyksen käyttöaste oli vuoden 2018 lopussa lähes 100 prosenttia. Potilastiedon arkiston käyttäjiksi on liittynyt koko julkinen sektori ja suurimmat yksityiset terveyspalveluiden tuottajat. Omakanta-palvelun käyttäjämäärä on kasvanut.
Sosiaaliturvaa on uudistettu osallistavaksi ja työhön kannustavaksi.	
Hyvä	Panostus osatyökykyisten työssä pysymiseen näkyy muun muassa osatyökykyisten työttömien työnhakijoiden määrän vähentymisenä. Kokoaikaiselle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden trendi on ollut pitkään laskeva, joskin kääntyi vuonna 2018 nousuun. Perustulokokeilu, niin sanottu aktiivimalli, osallisuustulon valmistelu, asumisperusteisen sosiaaliturvan hanke ja valtioneuvoston yhteinen perusturvan ja toimeliaisuuden Toimi-hanke luovat edellytyksiä sosiaaliturvan uudistamiselle.
Järjestötyö ja vapaaehtoistoiminta ovat helpottuneet ja yhteisöllisyys lisääntynyt normeja purkamalla.	
Hyvä	Vuoden 2017 alusta voimaan tulivat rahapelifuusio ja siihen liittyvä arpajaislain uudistus ja Raha-automaattiyhdistyksen avustusosasto siirtyi osaksi sosiaali- ja terveysministeriötä. Saman vuoden aikana toteutettiin avustusten erillisjako, mikä joustavoitti avustusjärjestelmää. Vuonna 2018 rahallinen panostus järjestö- ja vapaaehtoistoimintaan kasvoi selvästi. Järjestöt osallistuvat vahvasti kärkihankkeisiin. Myös sote- ja maakuntauudistuksen valmistelussa huomioitiin järjestöjen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Kestävä kehitys

Sosiaali- ja terveysministeriön toiminta tähtää ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen ja ylläpitoon. Ministeriön hallinnonalan rooli on ennen kaikkea taata terveellinen ja hyvä elämä kaiken ikäisille, vähentää eriarvoisuutta sekä edistää tasa-arvoa kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisesti. Hallinnonalan määrärahoilla ylläpidetään kattavaa sosiaaliturva- ja hyvinvointipalvelujärjestelmää Suomessa.

Hyvinvointia edistävien, eriarvoisuutta vähentävien sekä lapsiperheiden ja ikäihmisten palveluiden uudistamista koskevien kärkihankkeiden eteneminen

Terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen kärkihankkeeseen kuuluvat valtionavustushankkeet levittivät ja juurruttivat hyviä käytäntöjä terveyden elintapojen lisäämiseksi, mielenterveyden vahvistamiseksi ja yksinäisyyden torjumiseksi. Hyviä käytäntöjä onnistuttiin levittämään, ja juurruttamisessakin edettiin hyvin. Työtä suunnattiin onnistuneesti hyvinvoinnin ja terveyden osalta heikommassa asemassa olevien tilanteen kohentamiseksi.

Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän raportin valmistuminen ja jatkotoimet sekä syrjäytymisen ehkäisy muuttuvilla työmarkkinoilla

Hallitus asetti syksyllä 2017 poikkihallinnollisen hankkeen valmistelemaan työllisyyttä parantavaa ja eriarvoisuutta vähentävää perusturvan ja toimeliaisuuden uudistusta (Toimi-hanke), jossa huomioidaan työn murros. Hanke koordinoitiin keväällä 2018 päättyneen Eriarvo-työryhmän työn kanssa.

Lisätään merkittävästi osatyökykyisten työllistymistä ja työssä pysymistä

OTE kärkihankeen aikana osatyökykyisten työttömien määrä on laskenut merkittävästi; yhä useampi osatyökykyinen on työllistynyt, yhä useampi myös pysyy työelämässä ja työttömyysjaksot ovat lyhentyneet. Virta työttömyyteen on siis vähentynyt ja virta työllisyyteen lisääntynyt. Lisäksi yhä useampi tekee osatyökyvyttämyyseläkkeen ohella töitä.

Omaishoidon ja kotihoidon kehittämisohjelman kärkihanke

Kärkihankkeen tuloksena maakunnille on valmisteltu alueen toimijoiden hyväksymä iäkkäiden palvelujen toimintamalli, jolla turvataan ikäihmisille sekä omais- ja perhehoitajille nykyistä yhdenvertaisemmat, paremmin koordinoidut ja kustannusten kasvua hillitsevät palvelut. Palvelukokonaisuuden keskeisiä osia ovat asiakas- ja palveluohjaus, toimiva kotihoito, omais- ja perhehoito sekä asumisen ja palvelujen yhdistäminen.

Nuorisotakuun kehittäminen, nuorten sosiaali- ja terveyspalveluiden vahvistaminen

Nuorisotakuussa on kyetty entistä paremmin ja vaikuttavammin tavoittamaan niitä nuoria, jotka uhkaavat jäädä syrjään yhteiskunnasta. Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten aikuisten osuus on laskenut huomattavasti viime vuosina. Vuonna 2015 kun osuus oli korkeimmillaan, 15,1 prosenttia 20–24-vuotiaista kuului tähän ryhmään. Nyt osuus on laskenut 11,8 prosenttiin (2018).

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen

Helmikuussa 2018 julkaistiin väliraportti tasa-arvo-ohjelmasta. Ohjelman toimenpiteiden toteuttamista jatkettiin. Väliraportin mukaan ohjelman 41 toimenpiteestä kaksi kolmasosaa oli edennyt hyvin ja kolmasosa oli vasta alkuvaiheessa tai lisätuen tarpeessa alkuvuodesta 2018.

Sosiaali- ja terveysministeriön rooli haavoittuvimpien ryhmien tunnistamisessa

Hallitus antoi syksyllä 2018 lakiesityksen vammaispalvelulaista. Lain tarkoituksena olisi toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa sekä ehkäistä ja poistaa esteitä, jotka rajoittavat henkilön yhdenvertaisuuden saavuttamista, osallisuutta ja osallistumista. Esityksen käsittely jäi kesken vaalikauden päättyessä ja se raukesi.

Toimialalla toteutetut valtion toiminnan ja rahoituksen arvioinnit

- Järjestöavustusten kohdentuminen julkisen sektorin rajapintaan
- Samapalkkaisuusohjelman kokonaisarviointi 2016–2019
- Merimieseläkejärjestelmän uudistuksen tavoitteiden toteutumista tarkastelevan työryhmän raportti
- Talouspolitiikan vaikutukset työllisyyteen ja tuloeroihin 2015–2018
- Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi
- Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely

- Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen kohdentuminen, vaikutukset ja oikeudenmukaisuus
- Kohti vakuuttavampaa ansioturvaa. Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista
- Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet : Selvityshenkilöiden raportti
- Vankiterveydenhuollon toiminnan ja organisoinnin arviointi

11.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys

11.4.1 Hyvinvointi ja terveys

Terveys 2000- ja Terveys 2011 -tutkimusten mukaan 30 vuotta täyttäneen väestön terveys, toimintakyky ja hyvinvointi ovat parantuneet 2000-luvulla. FinTerveys 2017 -tutkimuksen mukaan nopea toimintakyvyn ja hyvinvoinnin kehitys on kuitenkin mahdollisesti hidastunut ja osin jopa ollut negatiivista tällä vuosikymmenellä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sairastavuusindeksin mukaan ikävakioitu kokonaissairastavuus on laskenut Suomessa vuodesta 2000 asti ja 2010-luvulla lasku on ollut ensimmäistä vuosikymmentä nopeampaa. Eri ikäryhmien välillä on eroja. Keski-ikäiset ja etenkin eläkeläiset voivat aiempaa paremmin, kun taas 30–44-vuotiaiden ikäryhmässä terveys ja hyvinvointi eivät ole kohentuneet juuri lainkaan. Alueelliset sekä sukupuolten ja koulutusryhmien väliset erot ovat edelleen suuria. Tärkeimmät syyt terveyseroille ovat elinoloissa ja elintavoissa, kuten alkoholin käytössä, tupakoinnissa, ravitsemuksessa ja liikunnassa. Sosioekonomiset terveyserot näkyvät jo lasten ja nuorten kohdalla.

Nuorten elintavat ovat kehittyneet 2010-luvulla pääasiassa myönteiseen suuntaan. Liikuntaa harrastavien osuus on lisääntynyt ja päivittäin tupakoivien sekä vähintään kerran kuukaudessa tosihumalaan juovien osuudet ovat laskeneet. Nuoret arvioivat oman terveydentilansa pääsääntöisesti hyväksi tai melko hyväksi, joskin viimeisimmässä tutkimuksessa huonoksi tai keskinkertaiseksi terveydentilansa tuntevien osuus on hieman noussut. Ylipaino on kuitenkin kasvava ongelma myös nuorilla, ja esimerkiksi ahdistuneisuus on lisääntynyt.

Myös aikuisten elintavoissa on tapahtunut myönteistä kehitystä. Sekä miesten että naisten tupakointi on vähentynyt jo pitkään. Myös humalajuominen on vähentynyt työikäisellä väestöllä, joskin eläkeikäisillä se on yleistynyt. Yli puolet aikuisista on kuitenkin ylipainoisia. Elintavoissa on merkittäviä eroja sukupuolten välillä: useimmat riskitekijät ovat miehillä keskimäärin selvästi yleisempiä kuin naisilla.

Taulukko 68. Elintapojen kehitys, prosenttia ikäryhmästä

	2014	2015	2016	2017	2018
Aikuisten ylipaino	54	54	54	57	58
Aikuisten humalajuominen	12	11	13	12	10
Liikuntaa harrastamattomat aikuiset	23	26	23	22	21
Psyykkisesti merkittävästi kuormittuneet aikuiset	13	13	14	10	13
Ylipainoiset nuoret	..	16	..	19	..
Tosi humalaan vähintään kuukausittain juovat nuoret	..	10	..	10	..
Vähän liikuntaa harrastavat nuoret	..	22	..	24	..

Lähde: FinSote-tutkimus (aikuiset), Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kouluterveyskysely (nuoret)

11.4.2 Lapsiperheet

Tilastojen mukaan lapsista ja nuorista 1,4 prosenttia oli vuoden 2017 aikana sijoitettuna kodin ulkopuolelle joko lyhyen aikaa tai pitkäkestoisesti. Huostassa oli prosentti alle 18-vuotiaista. Sekä kodin ulkopuolelle sijoitettujen että huostaan otettujen lasten ja nuorten osuudet ovat pysyneet varsin tasaisena koko 2010-luvun. Lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli noin 55 900 lasta ja nuorta vuonna 2017 (4,5 prosenttia ikäluokista), mikä on selkeä lasku vuosikymmenen alusta. Laskun taustalla on nähtävissä 1.4.2015 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain muutos. Lastensuojeluilmoitusten ja muiden yhteydenottojen määrät ovat kuitenkin lisääntyneet viimeisen kymmenen vuotta ja vuonna 2017 kasvu oli varsin suurta.

Taulukko 69. Lapsiperheiden ennalta ehkäisevät palvelut, perheitä

	2015	2016	2017	2018*
Lastensuojelun kodin- ja lastenhoitopalvelut	2 586	2 221	2 010	2 000
Lastensuojelun tehostettu perhetyö	8 939	9 396	10 094	11 000
Sosiaalihuoltolain mukainen perhetyö.	10 707	13 125	14 029	15 000
Sosiaalihuoltolain mukaiset kodin- ja lastenhoitopalvelut	9 645	10 729	13 419	15 000

Lähde: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi
* Arvio

11.4.3 Ikääntyneiden palvelut

Ikääntyneiden palvelujen rakenne on kehittynyt tavoitteiden mukaisesti lukuun ottamatta säännöllistä kotihoitoa, jonka kattavuus ei ole kasvanut tavoitteiden mukaisesti. Vastaavasti samaan aikaan on lisääntymässä lyhytaikainen ja kuntouttava kotihoito. Kotihoidossa hoidetaan jo nykyisin paljon apua tarvitsevia iäkkäitä, jolloin myös yöaikaisen palvelun tarve on kasvanut. Laitoshoito terveyskeskuksissa ja vanhainkodeissa on vähentynyt, ja tehostettu palveluasuminen on lisääntynyt.

Taulukko 70. Ikääntyneiden palvelujen rakenne, prosenttia 80 vuotta täyttäneistä

	2014	2015	2016	2017	2018*
Omaishoidon tuen 80 vuotta täyttäneet hoidettavat vuoden aikana	5,5	5,7	5,9	6,0	6,1
Säännöllisen kotihoidon piirissä 30.11. olleet 80 vuotta täyttäneet asiakkaat	16,5	16,4	16,2	15,9	15,9
Ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen 80 vuotta täyttäneet asiakkaat 31.12.	9,8	10,3	10,7	10,9	11,1
Vanhainkodeissa tai pitkäaikaisessa laitoshoidossa terveyskeskuksissa olevat 80 vuotta täyttäneet asiakkaat 31.12.	3,9	3,0	2,5	1,8	1,4

Lähde: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi
* Arvio

11.4.4 Sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannukset ja rahoitus

Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset asukasta kohden ovat pysyneet tällä hallituskaudella varsin tasaisina. Kustannukset eivät ole kasvaneet, mikä saattaa osin johtua siitä, että kunnat eivät ole investoineet sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta odottaessaan. Kuntien väliset erot kustannuksissa ovat suuria, vaikka menot suhteutettaisiin palvelutarpeisiin.

Taulukko 71. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannukset, euroa asukasta kohden

	2015	2016	2017	2018*
Käyttökustannukset (deflatoitu)	3 732	3 763	3 761	3 730

Lähde: Tilastokeskus. Sosiaali- ja terveysministeriö
*Arvio

11.4.5 Sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuus

Vuoden 2017 alussa Kelaan siirtyneen perustoimeentulotuen hakemusten käsittely nopeutui vuoden 2017 aikana, ja pysyi suurin piirtein samalla tasolla vuonna 2018. Yli yhdeksän arkipäivän käsittelyajat vähenivät selvästi, mutta myös yhdessä päivässä käsitelleiden hakemusten osuus laski.

Lastensuojelun palvelutarpeen arvioinnit käsiteltiin kunnissa 96-prosenttisesti lakisääteisessä kolmen kuukauden määräajassa vuonna 2018. Luvussa on tapahtunut huomattavaa kehitystä vuoden 2014 jälkeen, joskin käsittelyssä on alueellisia eroja. Myös kiireetön hoitoon pääsy terveyskeskuslääkärin vastaanotolle vaihtelee alueittain. Käynneistä 44 prosenttia toteutui vuonna 2018 viikon kuluessa hoidon tarpeen arviosta. Erikoissairaanhoidossa yli kolme kuukautta odottaneiden potilaiden osuus on pysynyt viimeisten viiden vuoden aikana varsin tasaisena.

Taulukko 72. Sosiaali- ja terveyspalvelujen odotusajat, prosenttia asiakkaista

	2014	2015	2016	2017	2018
Lastensuojelun selvitystä yli 3 kuukautta odottaneet	10,1	5,7	5,6	7,1	4,3
Perusterveydenhuollossa lääkärille yli 7 päivää odottaneet	55	52	59	58	56
Perusterveydenhuollossa hoitajalle yli 3 päivää odottaneet	47	33	39	35	31
Erikoissairaanhoidossa yli 90 vuorokautta odottaneet	13,6	14,5	14,4	13,3	15,4

Lähde: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Kanta-palveluiden käyttö on laajentunut merkittävästi. Sähköisen lääkemääräyksen käyttöaste oli vuoden 2017 lopussa jo lähes 100 prosenttia. Potilastiedon arkiston käyttäjiksi on liittynyt koko julkinen sektori ja suurimmat yksityiset terveyspalveluiden tuottajat. Omakanta-palvelun käyttäjämäärä on kasvanut, ja esimerkiksi joulukuussa 2018 käyttäjiä oli noin 620 000. Kanta-palveluja on laajennettu sosiaalihuoltoon, samoin potilaan omien tietojen talletus on laajentunut.

11.4.6 Kuntoutus ja osatyökykyiset

Kokoaikaiselle työkyvyttömyyseläkkeelle jääminen on ollut pitkään laskussa, mutta kääntyi vuonna 2018 yllättävään nousuun. Toistaiseksi on epäselvää, mistä käänne johtuu. Todennäköisesti osaselityksenä on noususuhdanteen myötä jyrkästi noussut työllisyys, mikä yleensä hieman kiihdyttää työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä. Osa aiemmasta vähennyksestä selittyy ikärakenteen ja eläkejärjestelmän muutoksilla, mutta myös työolojen kohentumisella ja toimenpiteillä on ollut vaikutusta. Työnvälitystilaston mukaan osatyökykyisistä työttömistä vajaa 30 prosenttia pääsi työhön yleisille työmarkkinoille vuonna 2017 ja alkuvuonna 2018.

Taulukko 73. Osatyökykyisten tukeminen työmarkkinoille, lukumäärä

	2014	2015	2016	2017	2018
Kelan kuntoutusrahan saajat	56 731	57 292	49 187	40 735	40 338
Työeläkekuntoutuksen ajalta kuntoutusrahaa saaneet	8 479	9 210	10 171	11 095	12 113
Osatyökyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet	4 842	4 837	5 245	5 605	5 600*
Kokoaikaiselle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet	16 405	16 360	16 313	15 330	16 600**

Lähde: Kela ja Eläketurvakeskus
* Ennakkotieto ** Arvio

11.4.7 Järjestö- ja vapaaehtoistoiminta

Vuoden 2017 alusta toteutettu rahapelifuusio ja siihen liittynyt arpajaislain uudistus ovat joustavoittanut sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusprosessia ja päätöksentekoa muun muassa mahdollistamalla useammat avustusjaot vuoden aikana.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksen mukaan sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaan osallistuu noin joka kuudes 20 vuotta täyttänyt. Tilastojen mukaan kaikkeen järjestö- ja vapaaehtoistoimintaan osallistuvien määrä kasvoi vuonna 2018, mutta merkittäviä muutoksia järjestötoimintaan osallistumisessa ei ole viimeisen viiden vuoden aikana tapahtunut. Naiset osallistuvat kaikkiaan toimintaan miehiä aktiivisemmin ja säännöllisemmin.

Taulukko 74. Järjestö- ja vapaaehtoistoiminta, miljoonaa euroa

	2015	2016	2017	2018
Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen	309,3	315,3	322,7	353,3

Lähde: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA)

11.4.8 Sosiaaliturvan menot ja rahoitus

Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2017 Suomen julkisyhteisöjen sosiaaliturvamenot olivat 55,6 miljardia euroa, joka oli noin 46 prosenttia julkisyhteisöjen kokonaismenoista. Rahoituksesta vastaavat työnantajat ja vakuutetut sosiaaliturvarahastojen kautta sekä kunnat ja valtio verovaroin.

Sosiaaliturvan suurin erä ovat vanhuuteen liittyvät menot, jotka muodostivat vuonna 2017 sosiaaliturvamenoista yli 55 prosenttia. Vanhuuteen liittyvien menojen osuus on kasvanut selvästi koko 2000-luvun. Vuosituhannen alussa niiden osuus sosiaaliturvamenoista oli noin 40 prosenttia. Menoista valtaosa koostuu vanhuuseläkkeistä. Vuonna 2017 vanhuuseläkkeitä maksettiin työeläkejärjestelmästä 23,3 miljardia ja Kelan vanhuuseläkkeitä 1,46 miljardia euroa.

Työttömyysturvaetuuksia maksettiin vuonna 2018 noin 3,9 miljardia euroa, josta noin puolet koostui ansioturvasta ja puolet perusturvasta. Summa pieneni reilut 13 prosenttia edellisestä vuodesta selkeästi parantuneen työllisyystilanteen myötä. Myös perustoimeentulotuen menot laskivat Kelan tilastojen mukaan hieman eli 722 miljoonasta 716 miljoonaan euroon. Asumisen tuet ovat olleet kasvussa viimeiset kymmenen vuotta. Vuonna 2018 asumistukia maksettiin yhteensä 1 489 miljoonaa euroa. Kahden viimeisimmän vuoden voimakkaassa kasvussa näkyy selvästi opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin vuonna 2017.

Lapsiperheille maksetut tuet ovat pysyneet tällä hallituskaudella melko tasaisina, joskin ikäluokkien pienenemisen myötä on ollut pientä laskua. Suurimmat erät lapsiperheille maksetuissa etuuksissa ovat lapsilisät ja vanhempainpäivärahat.

11.4.9 Hallitusohjelman kärkihankkeet ja uudistukset

Hallitusohjelman Hyvinvointi ja terveys -painopistealueella on viisi kärkihanketta:

- Palvelut asiakaslähtöisiksi
- Edistetään terveyttä ja hyvinvointia sekä vähennetään eriarvoisuutta
- Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma
- Kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistetaan kaikenikäisten omaishoitoa
- Osatyökykyisille tie työelämään

Kaikissa kärkihankkeissa tavoitellaan muutoksia muun muassa palvelurakenteisiin, toimintatapoihin tai laajemmin sosiaaliturvaan. Lisäksi kärkihankkeilla vaikutetaan muun muassa julkiseen talouteen,

ammattilaisten toimintaan ja osaamiseen, väestön käyttäytymiseen ja väestön terveyteen. Useilla kärkihankkeista on tavoitteena myös tietoperustan vahvistaminen.

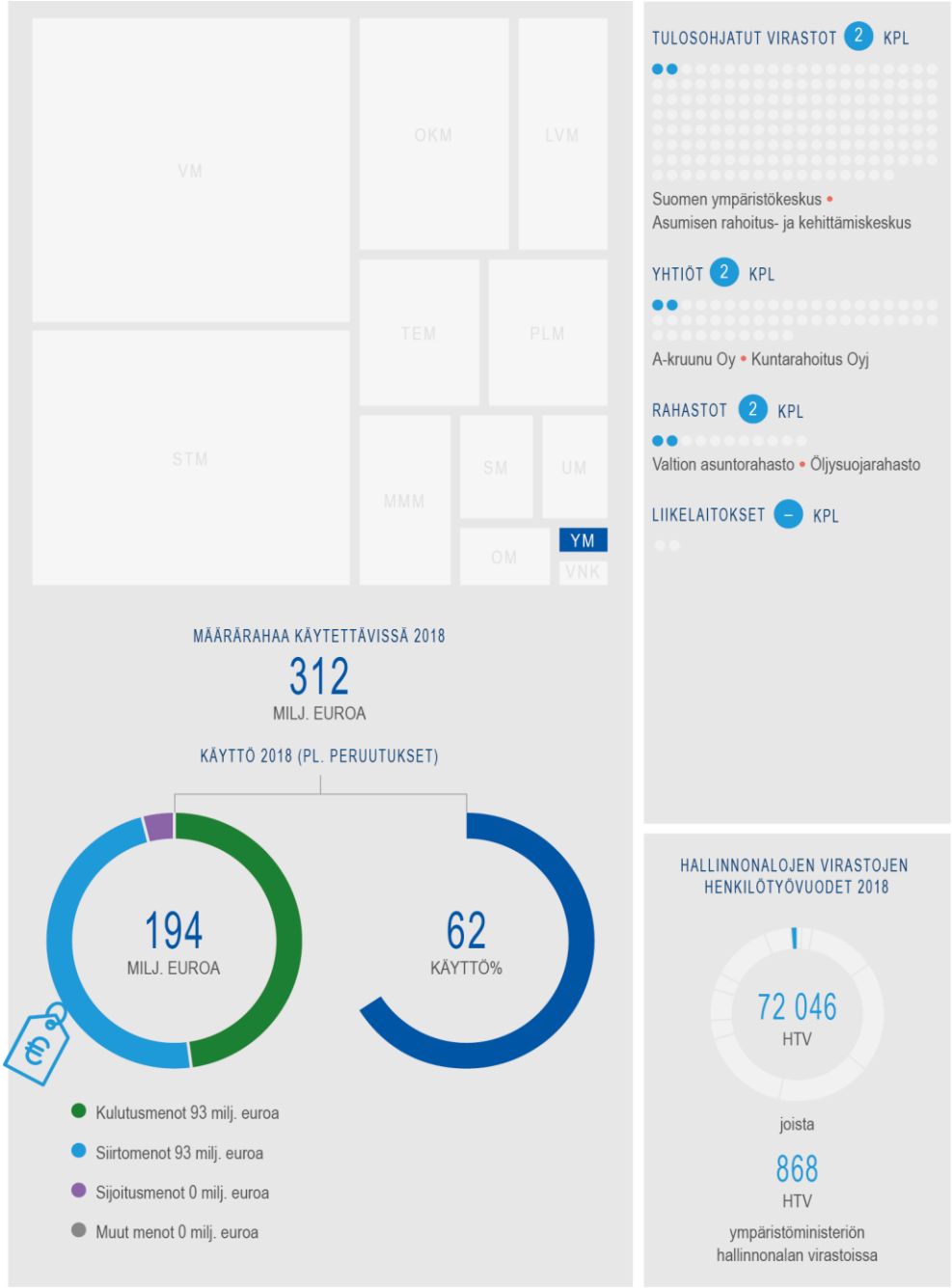
Kärkihankkeiden etenemistä on tarkemmin selvitetty hallituksen vuosikertomuksen luvussa 2.6 Hyvinvointi ja terveys. Hallituskauden tarkemmat tavoitteet, kärkihankkeet ja niiden seurantatiedot ovat nähtävissä valtioneuvoston verkkosivuilla.

11.4.10 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

Maaliskuussa 2017 annettiin sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä maakuntauudistuksen keskeiset hallituksen esitykset laeiksi, joilla muun muassa olisi perustettu uudet maakunnat ja olisi siirretty sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu kunnilta maakunnille. Hallituksen esitys valinnanvapaudesta annettiin keväällä 2018. Hallitus päätti kesällä 2018, että maakunta- ja sote-uudistus tulisivat voimaan 1.1.2021. Siirtymisen johdosta valmisteltiin tarvittavat lakimuutokset. Niin sanotun rajoituslain, jolla rajoitetaan kuntien sote-palvelujen ulkoistuksia ja investointeja, voimassaoloa jatkettiin vuoden 2022 loppuun asti. Tavoitteena oli, että sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu siirtyisi maakunnille 1.1.2021. Myös valinnanvapaus laajenisi vaiheittain 1.1.2021 alkaen.

Uudistukseen liittyvät hallituksen esitykset raukesivat, kun eduskunnan puhemiesneuvosto totesi 8.3.2019, että pääministeri Sipilän hallituksen eronpyynnön vuoksi eduskunnalla ei ole edellytyksiä käsitellä maakunta- ja sote -uudistusta maaliskuussa 2019. Uudistuksen vaiheita on tarkemmin käsitelty hallituksen vuosikertomuksen luvussa 2.8 Rakenteelliset uudistukset.

12 Ympäristöministeriö



tutkibudjettia.fi

12.1 Katsaus toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin

Taulukko 75. Toimintaympäristön muutokset ja niiden vaikutukset ministeriön toimialalle

Kansainvälinen järjestys murroksessa

Kansainvälisillä ympäristösopimuksilla on keskeinen merkitys kestävän kehityksen saavuttamisessa. Pariisin ilmastosopimuksen solmiminen osoittaa, että poliittista tahtotilaa muutokseen löytyy. Kansainvälisen ympäristöhallinnon vahvistamista on jatkettava siten, että ympäristösopimusten vaikuttavuus säilyy ja että YK:n ympäristökokous vakiinnuttaa asemansa YK:n auktoriteettina ympäristökysymyksissä.

Väestörakenne ja kaupungistumiskehitys

Kaupungistumiskehityksen jatkuminen edellyttää kaupunkiseuduilta kestäviä ratkaisuja asuntotuotannossa, asunnottomuuden ehkäisyssä, yhdyskuntarakenteen eheyden vahvistamisessa, asuntoalueiden sosiaalisen eriytymisen estämisessä ja keskittyvän väestön tarvitsemien palvelujen järjestämisessä. Maahanmuutto tuo tähän lisää haastetta. Monet alueet kärsivät muuttotappiosta. Ilmastonmuutoksen torjunnan ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen sekä kiertotalouden kehittämisen merkitys lisääntyy.

Ilmastonmuutos ja kiertotalous

Ilmastonmuutoksen hillintä onnistuu pysäyttämällä kasvihuonekaasujen pitoisuuksien kasvu ilmakehässä. Siirtyminen vähähiiliseen yhteiskuntaan vaatii toimia kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla. Sopeutuminen muuttuviin ilmastoolosuhteisiin on välttämätöntä hillintätoimien onnistumisesta huolimatta. Kiertotalouden ratkaisuilla vähennetään kasvihuonekaasupäästöjä, edistetään luonnonvarojenkäytön kestävyyttä ja lisätään kilpailukykyä .

Ympäristön ja luonnon tila

Luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen seurauksena sen tuottamat ihmisen kannalta välttämättömät ekosysteemipalvelut, kuten ravintokasvien pölytys, voivat pahasti häiriintyä. Ravinteiden ja vaarallisten aineiden päästöjen ja ilmastonmuutoksen seurauksena valtamerten, Itämeren sekä sisä- ja pohjavesien tilanne ei ole parantunut tavoitteiden mukaisesti kohti hyvää tilaa. Vaarallisten kemikaalien käyttö on yhä mittavaa. Vaarallisten aineiden sekä pienhiukkasten päästöt ovat ympäristön ja terveyden kannalta liian suuret. Muovien tuotannon jatkuva kasvu heijastuu sekä valtamerten että sisävesien tilaan.

12.2 Arvio toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä

Taulukko 76. Toimintaympäristön ja toimialan riskit sekä niihin varautuminen

1	**Alueiden ja asuinalueiden eriarvoistuminen**
	Kaupungistumiskehitys ja maahanmuutto lisäävät alueiden ja asuinalueiden eriytymisen sekä eriarvoistumisen riskejä. Väestöltään vähenevillä alueilla palvelut vähenevät ja kaupungeissa taloudellisten resurssien erot uhkaavat asuinalueiden sosiaalista tasapainoa. Toimitaan alueiden elinvoiman ylläpitämiseksi ja asuinalueiden sosiaalisen kestävyyden edistämiseksi. Huolehditaan riittävän suuren ja kohtuuhintaisen asuntorakentamisen edellytyksistä.
2	**Ympäristöä kuormittavat haitalliset aineet ja kemikaalit sekä ympäristövahingot**
	Ympäristönsuojelulain mukaisten ennakko- ja valvontajärjestelmien toimivuudesta on huolehdittava ja toissijaisen ympäristövastuun järjestelmää on kehitettävä nykyistä kattavammaksi. Riskienhallintatoimia on kehitettävä nouseviin kemikaalikysymyksiin. Pienhiukkasia ja muita kaukokulkeutuvia haitallisia aineita sekä mustahiiltä on vähennettävä. Tarvitaan toiminnan kehittämistä ja yhteistyötä hallinnon, tutkimuksen ja toiminnanharjoittajien välillä sekä kansainvälistä vaikuttamista.
3	**Ilmaston lämpeneminen jatkuu ja ilmastonmuutoksen ennustettavuus vaikeutuu**
	Riskissä korostuu tarve alentaa globaaleja kasvihuonekaasupäästöjä ja huomioida ilmastonmuutoksen vaikutukset kaikessa kansallisessa päätöksenteossa. Riskinä on, ettei tarvittavista toimenpiteistä saada globaaleja päätöksiä aikaan. Vaikutetaan Pariisin ilmastosopimuksen toimeenpanoon, päivitetään tavoitteita uusimman tiedon pohjalta ja lisätään yhteistyötä valtioneuvoston sisällä.

Taulukko 77. Riskien merkityksen arviointi

Vaikutus					
	Kriittinen				3
	Merkittävä		2	1	
	Kohtalainen				
	Vähäinen				
		Epätodennäköinen	Mahdollinen	Todennäköinen	Lähes varma
			Todennäköisyys		

12.3 Vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

Taulukko 78. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arviointi perusteluineen (arvosanat: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, aloittamatta/heikko)

Vähähiilinen ja energiatehokas Suomi: Suomen kasvihuonekaasupäästöt vähenevät.	
Hyvä	Suomen kasvihuonekaasujen kokonaispäästöt olivat Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan 2017 lähes 22 prosenttia pienemmät kuin vuonna 1990. Kokonaispäästöt laskivat lähes 5 prosenttia edellisvuoteen verrattuna. Päästökaupan ulkopuoliset (taakanjakosektorin) vuoden 2017 ennakkotietojen mukaiset päästöt alittivat tavoitepolun 0,04 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia (t CO_2-ekv). Vuonna 2016 tavoitepolku ylittyi 1,0 miljoonaa t CO_2-ekv.Vuosien 2013–2015 alituksilla (yhteensä 2,2 miljoonaa t CO_2-ekv) voidaan kuitenkin kompensoida vuoden 2016 ylitys, joten Suomi on täyttämässä myös vuosia 2016 ja 2017 koskevat velvoitteensa.
Vähähiilinen ja energiatehokas Suomi: Rakentamisen, alueidenkäytön ja liikkumisen ratkaisut tukevat vähähiilisyyttä ja energiatehokkuutta.	
Erinomainen	Maankäytön, liikenteen ja asumisen sopimuksilla (MAL) on eheytetty suurimpien kaupunkiseutujen yhdyskuntarakennetta keskittämällä asuntorakentamista parhaiten saavutettaville alueille. Vuoden 2018 lopussa Suomessa oli toiminnassa noin 700 tuulivoimalaa (kokonaiskapasiteetti 2 044 megawattia). Rakennusten energiatehokkuus on jatkuvasti parantunut. Lähes nollaenergiarakentamista koskevat säädökset ja uusitut säädökset rakennusten energiatodistuksista tulivat voimaan vuoden 2018 alusta. Puun käyttöä rakentamisessa on edistetty erityisesti julkisessa ja kerrostalorakentamisessa. Kuusi prosenttia asuinkerrostaloasunnoista on puukerrostaloissa.
Luonnonvarojen kestävä käyttö ja toimiva kiertotalous: Vihreä kasvu etenee.	
Hyvä	Aloitettiin kokeiluhankkeita, joiden aiheina ovat muun muassa kierrätyslannoitteiden laatujärjestelmän kehittäminen, puukuitujen käyttö maatalouden vesistövaikutusten vähentämisessä sekä kaupunkien ja kuntien ravinnekiertojen edistäminen. Kipsin teho maatalouden fosforikuormituksen vähentäjänä todennettiin. Hallituksen kärkihankkeet kasvattivat Suomen osaamista ravinteiden kierrätyksessä. Muovitiekartta Suomelle valmistui ja sen toimeenpano alkoi. Tiekartassa on toimia muovien aiheuttamiin haasteisiin vastaamiseksi. Julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus KEINO aloitti toimintansa.
Luonnonvarojen kestävä käyttö ja toimiva kiertotalous: Ravinteiden kierrätys tehostuu vähentäen ravinnepäästöjä vesiin ja synnyttäen uusia liiketoimintamahdollisuuksia.	
Hyvä	Hallituksen kärkihankkeesta ravinteiden kierrätyksen ja Itämeren suojelun tehostamiseksi teetetyn vaikuttavuusarvion mukaan toiminnalla kasvatettiin Suomen osaamista ravinteiden kierrätyksessä. Jäteveden ravinteiden talteenoton kokeilut onnistuivat hyvin, useilla hankkeilla voi olla merkittäviä paikallisia vaikutuksia, yhteistyö on edistynyt yritysten ja tutkimusorganisaatioiden välillä, peltojen kipsikäsittely maatalouden vesiensuojelukeinona voidaan ottaa laajaan käyttöön, jäteveden fosforin jalostamisessa lannoiteteollisuuden raaka-aineeksi on tehty innovaatio, ja Suomen maabrändi kiertotalouden strategisella tasolla on vahvistunut kansainvälisesti.

Luonnonvarojen kestävä käyttö ja toimiva kiertotalous: Kierrätys lisääntyy.	
Tyydyttävä	Kierrätysasteiden saavuttaminen vaatii edelleen toimia, jotta vuoden 2020 tavoite (50 prosenttia) yhdyskuntajätteen kierrätyksessä saavutettaisiin. Kaatopaikkakäsittely on edelleen vähentynyt. Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuodelle 2023 valmistui vuoden 2017 lopussa ja sen toimeenpano alkoi 2018. Uusi asetus jätteidenkäytöstä maarakentamisessa tuli voimaan vuoden 2018 alussa. Jätteiden ja sivutuotteiden sähköisen tietoalustan valmistelu eteni toteutusvaiheeseen.
Hyvä ympäristön tila: Vesien ja Itämeren tila sekä ilman laatu paranee.	
Hyvä	Suomen merialue on rehevöitynyt eikä pinta- ja pohjavesien tila ole parantunut. Ihmisen maankäyttöä muuttavasta toiminnasta johtuva ravinnekuormitus heikentää edelleen vesien tilaa. Joet kuljettavat suurimman osan Suomen merialueille tulevasta ravinnekuormasta ja niiden mereen tuoman fosforikuorman trendi oli laskeva vuosina 1975–2016, mutta typpikuormituksen trendi oli kasvava. Monien kiellettyjen tai rajoitettujen kemiallisten yhdisteiden pitoisuudet ovat vähentyneet. Ilmanlaatu on Suomessa parempi kuin useimmissa muissa maissa, mutta sitä tulee edelleen parantaa terveyshaittojen vähentämiseksi. Kansallisessa ilmansuojeluohjelmassa on määritelty ilmanlaadun parantamiseksi vuoteen 2030 tarvittavat toimet.
Hyvä ympäristön tila: Rakennetun ympäristön kehitys parantaa elinympäristön terveellisyyttä, turvallisuutta ja viihtyisyyttä.	
Hyvä	Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistamisessa ja sen ohjauksessa on painotettu elinympäristön hyvää laatua. Kaavoituksen ja rakentamisen toimintatapoja, vuorovaikutusta ja osallistumista on tehostettu digitalisaation keinoin muun muassa KIRA-digi-hankkeessa. Rakentamismääräyskokoelman uudistuksessa yhdenmukaistettiin ja selkeytettiin rakentamista ohjaavia normeja. Asetuksessa rakennusten kosteusteknisestä toimivuudesta terävöitettiin erityisesti rakentamisen säännöksiä. Julkisen rakentamisen sisäilmaongelmien ehkäisyyn tähtäävässä Terveet tilat 2028 -ohjelmassa lisättiin tietoisuutta sisäilmaongelmien ratkaisukeinoista tiedottamalla eri toimijoiden hyvistä käytännöistä.
Monimuotoinen luonto ja toimivat ekosysteemipalvelut: Luonnon monimuotoisuus ja ekosysteemipalveluiden toimivuus turvataan.	
Hyvä	Natura 2000-verkostoa täydennettiin meriluonnon kannalta arvokkailla alueilla 110 000 hehtaarilla ja ajantasaistettiin Natura-alueiden suojeluperusteina olevat luontotiedot. Asetuksilla perustettavien valtion maiden luonnonsuojelualueiden säädösvalmistelu eteni kuuden maakunnan alueella (425 luonnonsuojelualuetta yhteisalaltaan noin 150 000 hehtaaria). Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman (METSO) keinoin suojeltiin yksityisten maanomistajien maita noin 4 300 hehtaaria. Luontotyyppien toinen uhanalaisuusarviointi julkaistiin. Arvioiduista lähes 400 luontotyypistä 48 prosenttia on uhanalaisia. Luontomatkailun ja virkistyskäytön palveluiden kysyntä suojelualueilla lisääntyi. Kansallispuistojen kävijämäärä kasvoi edellisvuodesta 2 prosenttia. Kävijöiden rahankäytön vaikutus lähiseuduilla kasvoi myös 2 prosenttia.

Hyvinvointia ja kilpailukykyä tukevat asumismuodot: Asuntorakentaminen lisääntyy alueilla, joilla asuntojen tarve on suuri ja joilla asuntojen hinnat ja vuokrat ovat korkeita.	
Erinomainen	Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimuksiin (MAL) 2016–2019 Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseuduilla on sisällytetty kaupunkiseutujen kuntien maankäyttöä, asumista ja liikennejärjestelmän kehittämistä koskevat keskeisimmät ja vaikuttavimmat toimenpiteet, jotka edellyttävät sekä kuntien keskinäistä että kuntien ja valtion välistä yhteistyötä. Sopimuksessa asetettiin Helsingin seudulle selvästi aiempaa korkeammat tavoitteet. Ennakkotietojen mukaan Helsingin seudun asuntotuotanto on korkealla tasolla, sillä MAL-kaudella saavutetaan jopa 62 000 asunnon määrä, kun tavoite on 60 000 asuntoa. Vuonna 2018 aloitettiin koko maassa noin 44 000 asunnon rakentaminen.
Hyvinvointia ja kilpailukykyä tukevat asumismuodot: Asuinalueet mahdollistavat monipuolisen asukasrakenteen ja ehkäisevät segregaatiota.	
Hyvä	Metropolipolitiikan toimeenpanossa on valtion ja seudun muiden toimijoiden kanssa etsitty ratkaisuja muun muassa kansainvälisen kilpailukyvyn vahvistamisen ja sosiaalisen kestävyyden haasteisiin. MAL-sopimusten avulla on vauhditettu suurimpien kaupunkiseutujen asuntotuotantoa. Sopimusten avulla on myös parannettu yhdyskuntarakenteen toimivuutta eheyttämällä sitä ja vahvistamalla joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä. Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelman (AUNE) toimeenpanoa on jatkettu. Valtio on tehnyt kymmenen suurimman asunnottomuuskaupungin kanssa vuoden 2019 loppuun kestävän aiesopimuksen asunnottomuuden torjumiseksi.
Hyvinvointia ja kilpailukykyä tukevat asumismuodot: Erityistä tukea tarvitsevien ryhmien asuminen paranee.	
Hyvä	Ikääntyneiden asumisen kehittämisohjelman tuloksia on hyödynnetty ja levitetty. Ikääntyneiden asumistoiveita ja asumisratkaisuja on kartoitettu sekä asumisen yhteisöllisyyttä ja ikäystävällisten asuinalueiden kehittämistä on tuettu. Asumisen toimivuutta on parannettu korjaus- ja hissiavustusten avulla.
Hyvinvointia ja kilpailukykyä tukevat asumismuodot: Kaupunkiseutujen maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevat ratkaisut muodostavat kokonaisuuden, joka tukee ihmisten arjen sujuvuutta ja vahvistaa seutujen elinvoimaa ja kilpailukykyä.	
Erinomainen	Asuntoalueiden kaavoituksessa ollaan puolivälissä MAL-sopimuskautta edellä tavoitteita. Asuntotuotannossa rakentaminen ollut tavoitteiden mukaista. Tampereen kaupunkiseudulla raitiotiehankkeen käynnistyminen on nopeuttanut asuntotuotannon toteutumista liikenteellisesti hyvin saavutettavilla alueilla. Turun kaupunkiseudulla on vireillä useita keskusta-alueiden täydennysrakentamisen asemakaavamuutoksia. Lisäksi Turun asemanseuduilla asukasmäärät ovat kasvussa. Oulun kaupunkiseudulla joukkoliikenteen käyttö on vahvassa kasvussa. Lisäksi pyöräilyn ja kävelyn olosuhteita keskustoissa on parannettu.

Kestävä kehitys

Kestävän kehityksen Agenda 2030 toimintaohjelman toimeenpanossa ympäristöministeriön hallinnonalan rooli on toteuttaa toimia erityisesti ilmastopolitiikassa, kiertotalouden ja kaupunkikehityksen edistämisessä, luonnon monimuotoisuuden kadon pysäyttämiseksi sekä yhteiskunnan eri väestöryhmien asunto-olojen parantamiseksi.

Suomi vaikutti aktiivisesti YK:n ilmastoneuvotteluissa ja erityisesti Katowicen ilmastokokouksessa, jossa sovittiin Pariisin ilmastosopimuksen toimeenpanosäännöt. Suomi on mukana useissa kunnianhimoisempiin ilmastotoimiin kannustavassa aloitteissa, esimerkiksi kansainvälisessä Irti hiilestä -koalitiossa, 2050 matalahiilitiekartta -aloitteessa ja hiilineutraaliuskoalitiossa.

Ilmastopolitiikan pitkäjänteisyyttä ja päästövähennystoimien kustannustehokkuutta lisättiin toteuttamalla keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman Kohti ilmastoviisasta arkea (VNS 7/2017 vp – EK 4/2018 vp) mukaisia toimia. Ympäristöministeriö keskittyi erityisesti kulutuksen toimenpiteiden, vähähiilisen asumisen ja rakentamisen sekä kuntien ilmastotyön edistämiseen. Suunnitelman tavoite puolittaa kansalaisten hiilijalanjälki vuoteen 2030 mennessä on edistetty muun muassa ajanmukaistamalla Suomen ympäristökeskuksen Ilmastodieettilaskuria ja valmistelemalla hiilijalanjäljen puolittamiskokeiluiden hakua (arkiliikkuminen, kotien energiatehokkuusratkaisut, kestävä ja paikallinen kuluttaminen) Kokeilunpaikka.fi -alustalle.

Kuntien ilmastotyön ratkaisut 2018–2020 -ohjelman rahoitusta on suunnattu paikallisen ja aluetason ilmastohankkeisiin sekä kansallisen tason ratkaisuihin. Ohjelmassa keskeistä on ollut vaikuttavien hillintätoimien löytäminen, verkostoituminen sekä yhteistyö kuntien ja maakuntien kanssa.

Kiertotalouden toimenpideohjelmaa toteutettiin jatkamalla jätelainsäädännön sujuvoittamista ja ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun palvelujen toteuttamista, edistämällä ravinteiden kierrätystä sekä vauhdittamalla teknologiaosaamista ja -vientiä.

Ympäristöministeriö osallistui verkostomaisen innovatiivisten hankintojen osaamiskeskuksen (KEINO) perustamiseen ja ohjaamiseen. KEINO on edistänyt hankintojen strategista johtamista ja tiekarttojen laadintaa kaupungeissa sekä tukenut ministeriön työtä innovatiivisessa hankinnassa ja green deal -pilotoinnissa. Julkisten hankintojen green deal on tapa sitouttaa julkiset hankintayksiköt vapaaehtoisin sopimuksin bio- ja kiertotalouden sekä energia- ja ilmastostrategian strategisten tavoitteiden saavuttamiseen ja markkinoiden kehittämiseen konkreettisessa hankintatoiminnassa. Valmisteluvaiheessa on ensimmäinen ympäristövaikuttavuusinvestointihanke (EIB), jossa tarkoituksena on testata vaikutusten hankintaa ilmasto- ja kiertotaloustavoitteiden edistämiseksi.

Ympäristöministeriö on antanut oman toimenpidesitoumuksen, jossa tavoitteena on luoda ekologiselta jalanjäljelmtään pieni työpaikka. Kaupan liiton kanssa on tehty green deal -sopimus muovikassien käytön vähentämiseksi sekä yhteistyössä muiden ministeriöiden ja autoalan kanssa autolalan green deal -ilmastosopimus ja elintarvikealan kanssa materiaalitehokkuuden sitoumus. Ympäristöministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö ovat sitoutuneet kulttuuriympäristön kehittämiseen ja toteuttamaan kulttuuriympäristöstrategian (2014–2020) toimeenpanosuunnitelmaa. Ympäristöministeriö on yhdessä muiden toimijoiden kanssa tehnyt vesivastuusitoumuksen, jossa haastetaan yritykset tunnistamaan vesiriskit arvoketjuissaan, huolehtimaan toimipaikkojensa ja alihankkijoiden veden käytön kestävyydestä sekä kehittämään kestävää veden hallintaa yhteistyössä sidosryhmien kanssa.

Ympäristöministeriö on rahoittanut ravinteiden kierrätysohjelmaa (RAKI) sekä vesien- ja merenhoidon toimenpiteitä Itämeren ja vesien tilan parantamiseksi, kiertotalouden kasvavien mahdollisuuksien hyödyntämiseksi ja vaikuttavuuden lisäämiseksi. Erityisesti luontotyyppien ja uhanalaisten lajien suojelun monipuolisella keinovalikoimalla, Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelmalla (METSO) ja soidensuojelun toimenpiteillä vähennettiin luonnon monimuotoisuuden katoa.

Kansallinen Kestävä Kaupunki -ohjelma toteuttaa osaltaan vuonna 2016 hyväksyttyä maailman laajuista Uutta Kaupunkikehitysohjelmaa (New Urban Agenda). Ohjelman teemat ovat vähähiilisyys,

älykkyys, terveellisyys ja sosiaalinen kestävyys, ja sen avulla tuetaan kokeiluja ja pilotteja sekä levitetään kuntiin hyviä käytäntöjä. Kestävä kaupunki -ohjelman valmisteluvaiheessa käynnistettiin jo kolme kaupunkien pilottia (Tampere, Kuopio ja Jyväskylä). Ohjelman toimintakonsepti valmistui syyskuussa 2018 ja ohjelma käynnistyy vuoden 2019 alusta.

Valtion asuntorahaston tukien avulla lisättiin kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja ja parannettiin eri väestöryhmien asunto-oloja. Lisäksi edistettiin puurakentamista. Valtion tukemia kohtuuhintaisia asuntoja aloitettiin noin 8 000, joista normaaleja vuokra-asuntoja oli 3 100 asuntoa, erityisryhmille tarkoitettuja asuntoja 3 300 ja asumisoikeusasuntoja 1 600 asuntoa.

Suomen kestävän kehityksen toimikunnan pääsihteerin tehtäviä hoidetaan ympäristöministeriöstä. Suomen kestävän kehityksen toimikunnan yhteyteen perustetun Nuorten Agenda 2030 -ryhmän mandaattia jatkettiin helmikuussa 2018 vuoden 2019 loppuun asti. Nuoret osallistuivat yhteistyössä toimikunnan kanssa kestävän kehityksen toimien suunnitteluun, toimeenpanoon ja seurantaan sekä viestintään. Ryhmän edustaja toimi myös Suomen valtuuskunnan nuorisodelegaattina YK:n kestävän kehityksen globaalissa seurantakokouksessa (HLPF).

12.4 Hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitys

12.4.1 Vähähiilinen ja energiatehokas Suomi

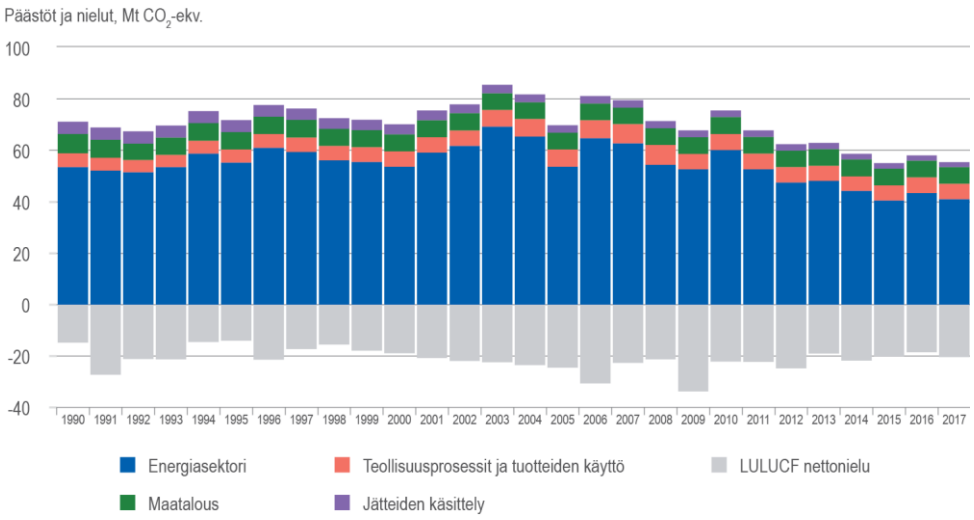
Suomen kasvihuonepäästöt vähenevät

Vuonna 2016 voimaan tulleen Pariisin ilmastosopimuksessa kaikkien sopimukseen sitoutuneiden maiden yhteisenä tavoitteena on maapallon keskilämpötilan nousun pysäyttäminen alle 2 asteeseen ja pyrkimyksenä on rajata lämpötilan nousu 1,5 asteeseen. EU:n tavoitteena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 40 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 tasosta.

Kansallinen energia- ja ilmastostrategia (VNS 7/2016 vp – Ek 12/2017 vp) valmistui 2016 ja siinä linjataan keinoja vähentää fossiilisen energian käyttöä. Vuoden 2030 tavoitteen saavuttamiseksi päästökaupan ulkopuolisella sektorilla (taakanjakosektorilla) toteutetaan suunnitelmassa määritellyt päästövähennystoimet.

Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan vuoden 2017 kasvihuonekaasujen kokonaispäästöt poislukien LULUCF-sektori (maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous) olivat 55,5 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia (miljoonaa t CO_2-ekv.). Kokonaispäästöistä 74 prosenttia oli peräisin energiasektorilta, 11 prosenttia teollisuusprosesseista ja tuotteiden käytöstä, 12 prosenttia maataloudesta ja 3 prosenttia jätteiden käsittelystä. Ennakkotiedon mukaan energiasektorin päästöt olivat vuonna 2017 41,1 miljoonaa t CO_2-ekv. Päästöt vähenivät 5 prosenttia (2,3 miljoonaa t CO_2-ekv.) vuoteen 2016 verrattuna ja olivat 23 prosenttia (12,5 miljoonaa t CO_2-ekv.) pienemmät kuin vuonna 1990. Vuonna 2017 energiasektorin päästökauppaan kuuluvat päästöt vähenivät 8 prosenttia (1,9 miljoonaa t CO_2-ekv.) ja päästökaupan ulkopuoliset päästöt 2 prosenttia (0,5 miljoonaa t CO_2-ekv.). Eniten päästöjen laskuun energiasektorilla vaikuttivat tärkeimpien fossiilisten polttoaineiden käytön väheneminen ja liikennepolttoaineiden bio-osuuden kasvu. Nestemäisten polttoaineiden bio-osuuksilla vähennettiin kasvihuonekaasupäästöjä vuonna 2017 arviolta 1,2 miljoonaa t CO_2-ekv.

Kuvio 11. Suomen kasvihuonepäästöt 1990–2017 sekä LULUCF-sektorin (maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous) nettopoistuma (nettonielu)



Lähde: Tilastokeskus

Koko maankäyttösektorin hiilinielu vuonna 2017 oli noin 20,4 miljoonaa t CO_2-ekv. Metsien nielu oli noin 27,0 miljoonaa t CO_2-ekv. Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna hakkuumäärät ovat edelleen korkealla tasolla.

Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi tarvittavia toimia linjattiin kansallisen ilmastolain mukaisessa vuoteen 2030 asti ulottuvassa keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa, joka annettiin selontekona (VNS 7/2017 vp – EK 4/2018 vp) eduskunnalle syyskuussa 2017. Suunnitelman toimin on tarkoitus saavuttaa 39 prosentin päästövähennys vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoteen 2005. Vuonna 2018 valmisteltiin toimia erityisesti liikenteen ja rakennusten päästöjen vähentämiseksi sekä käynnistettiin alueiden ja kuntien ilmastotyötä tukevia hankkeita ja verkostoitumista. Arktisten maiden ulkoministerit hyväksyivät keväällä 2017 kollektiivisen mustahiilipäästöjen vähennystavoitteen, joka on 25–33 prosenttia vuoden 2013 päästötasosta vuoteen 2025. Suomen johdolla on Arktisen neuvoston alaisessa päästöjen vähentämistoimiin keskittyvässä mustahiili- ja metaanityöryhmässä on valmisteltu Arktisen toukokuussa 2019 kokoontuvalle neuvoston (ulko)ministerikokoukselle esitettävää yhteenveto- ja suositusraporttia.

Rakentamisen ja alueiden käytön ratkaisut tukevat vähähiilisyyttä ja energiatehokkuutta

Tuulivoimarakentamisen ohjauksen tehostamiseksi ja yhtenäistämiseksi on jatkettu valtakunnallista tuulivoimaneuvontaa erityisesti kaavoitukseen, lupakäytäntöön sekä meluun liittyvissä asioissa. Vuonna 2018 arvioitiin, että Suomessa vireillä olevista tuulivoimahankkeista 7 300 megawatilla on jo kunnan hyväksymä kaava tai rakennuslupa, mikä on yli kolminkertainen rakennettuun tuulivoimakapasiteettiin nähden. Nykyisten 700 tuulivoimalan tuulivoiman tuotanto vastaa noin 300 000 sähkölämmitteisen omakotitalon vuosittaista sähkönkulutusta ja noin kuutta prosenttia Suomessa kulutetusta sähköstä. Vuonna 2018 aikana rakenteilla oli 79 uutta tuulivoimalaa.

Helsingin, Turun, Tampereen ja Oulun kaupunkiseuduille laadittujen maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-sopimusten piirissä on yhteensä 43 kuntaa. Vuosien 2016–2019 sopimuksiin on sisällytetty kuntien maankäyttöä, asumista ja liikennejärjestelmän kehittämistä koskevat keskeisimmät ja vaikuttavimmat toimenpiteet, jotka edellyttävät sekä kuntien keskinäistä että kuntien ja valtion välistä yhteistyötä. MAL-sopimusten kesäkuussa 2018 tehdyn puoliväliseurannan mukaan suurimpien

kaupunkiseutujen yhdyskuntarakennetta on eheytetty keskittämällä asuntorakentamista parhaiten saavutettaville alueille. Joukkoliikenteen käyttäjämäärät on saatu kasvuun kehittämällä joukkoliikennettä. Myös kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita taajamissa on parannettu. Esimerkiksi Helsingin seudun asuntotuotannosta 86 prosenttia sijoittuu MAL-sopimuksen mukaisille asumisen ensisijaisille kohdealueille.

Vuoden 2018 alussa tulivat voimaan asetukset rakennuksissa käytettävien energiamuotojen kertoimien lukuarvoista (788/2017), uuden rakennuksen energiatehokkuudesta (1010/2017) ja uuden rakennuksen sisäilmastosta ja ilmanvaihdosta (1009/2017). Säädöksillä parannetaan rakennusten energiatehokkuutta rakennustyypistä riippuen 0–20 prosentilla ja lisätään uusiutuvan energian osuutta huolehtien samalla hyvästä sisäilmaston laatutasosta. Asetusten toimeenpanoa edistettiin oppailla ja koulutuksella.

Energiatodistus on ohjannut kuluttajia kiinnittämään huomioita rakennusten energiatehokkuuteen. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:n energiatodistusrekisterissä on noin 89 000 todistusta (2017: 63 500 todistusta), joista 26 prosenttia on laadittu vuoden 2018 alussa voimaan tulleiden uusien energiatodistussäädösten mukaisesti. Uusista energiatodistuksista energiatehokkuusluokkaan A kuuluu noin 6 prosenttia, luokkaan B 40 prosenttia ja luokkaan C 12 prosenttia.

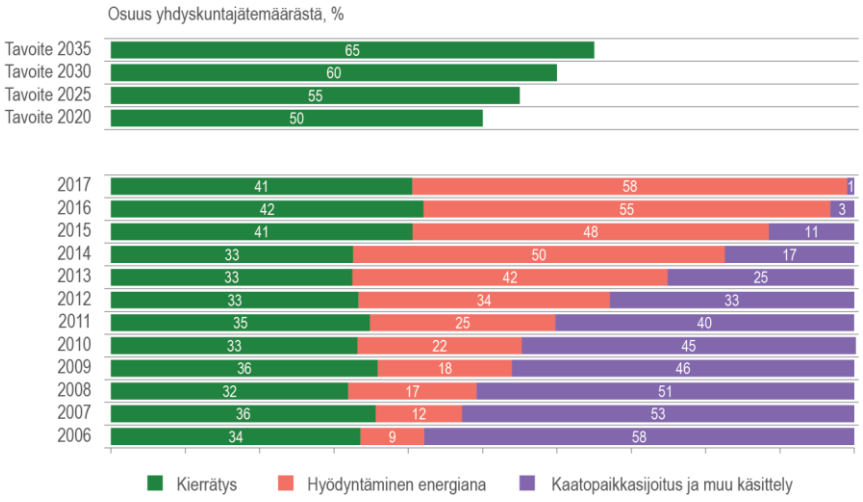
Rakennussektorin päästöjä on vähennettävä, jotta Suomi voi saavuttaa kansalliset ja kansainväliset ilmastotavoitteensa. Tavoitteena on siirtyä rakennusten hiilijalanjäljen säädösohjaukseen vuoteen 2025 mennessä. Kertomusvuonna käynnistettiin toimet tavoitteen toteuttamiseksi, esimerkiksi kehitettiin rakennusten hiilijalanjäljen arviointimenetelmä.

Puurakenteisten kerrostaloasuntojen vuosituotanto on kasvanut. Vuoden ensimmäiseen vuosipuoliskoon verrattuna kerrostalojen rakennuslupien määrä kasvoi 30 prosenttia ja valmistuneiden asuntojen määrä 18 prosenttia. Kaikista kerrostaloasunnoista puisten talojen osuus vuonna 2018 oli 6 prosenttia, mikä on 1,2 prosenttiyksikköä vuotta 2017 enemmän.

Luonnonvarojen kestävä käyttö ja toimiva kiertotalous

Yhdyskuntajätteen sijoittamista kaatopaikoille on vähennetty voimakkaasti viime vuosina. Kehitykseen on vaikuttanut erityisesti vuoden 2016 alussa voimaan tullut orgaanisen jätteen kaatopaikkakielto. Vuonna 2017 enää noin yksi prosentti yhdyskuntajätteestä sijoitettiin kaatopaikalle. Kaatopaikkasijoituksen sijaan yhdyskuntajätteitä hyödynnetään energiana ja kierrätetään materiaalina. Vuonna 2017 kierrätysaste oli 41 prosenttia.

Kuvio 12. Yhdyskuntajätteen käsittely ja kierrätyksen tavoitetaso



Kuitupakkausten tilastointimenetelmään tehtiin muutos vuonna 2015.
Lähde: Tilastokeskus ja valtakunnallisen jätesuunnitelman (VALTSU) seuranta

Suunnitelmallista kiertotalouden kehittämistä jatkettiin muun muassa kiertotaloustiekartan hallinnolle esittämien toimenpide-ehdotusten pohjalta sekä erityisesti valtioneuvoston hyväksymän Valtakunnallisen jätesuunnitelman Kierrätyksestä kiertotalouteen mukaisesti. Jätesuunnitelmassa on esitetty jätteen synnyn ehkäisyn ja jätehuollon valtionhallintoa sitovat tavoitteet ja toimenpiteet seuraavaksi kuudeksi vuodeksi.

Eduskunta hyväksyi keväällä 2018 jätelain muutoksen (445/2018), jolla rajattiin kunnan vastuuta yhdyskuntajätehuollossa. Sääntelyn tavoitteena oli jätealan markkinoiden kehittäminen turvaten samalla asianmukaiset jätehuoltopalvelut. Jätelain muutoksen toista vaihetta koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle loppuvuonna. Ehdotettujen muutosten tavoitteena oli lisätä kunnan toissijaisen jätehuoltovelvollisuuden läpinäkyvyyttä sekä edistää jäte- ja kierrätysmarkkinoiden toimintaa. Eduskunta hyväksyi ehdotuksen helmikuun 2019 lopussa. Ehdotukseen liittyvän jätteiden ja sivuvirtojen sähköisen tietoalustan kehittäminen eteni toimeenpanovaiheeseen kertomusvuoden lopulla. Eräiden jätteiden hyötykäyttöä maarakentamisessa koskeva asetus (niiin sanottu MARA-asetus) tuli voimaan vuoden 2018 alussa ja sen soveltamisohjeet otettiin koekäyttöön. Uusi asetus korvasi vanhan asetuksen ja sen soveltumisala laajeni merkittävästi.

EU:n kiertotalouspaketin toimeenpano eteni. Kertomusvuonna EU:ssa hyväksyttiin kuutta jätealan direktiiviä koskeva säädöspaketti ja sen toimeenpano aloitettiin. Yhdyskuntajätteen kierrätysasteen saavuttamiseksi komissio antoi Suomelle suosituksia. Suosituksissa ehdotettiin muun muassa erilliskeräyksen lisäämistä, taloudellisia ohjauskeinoja ja pitkällä tähtäimellä hajallaan olevien vastuiden kokoamista. Suositusten soveltuvuutta on arvioitu JÄTEKIVA-hankkeen loppuraportissa. Kertomusvuonna laadittiin Suomelle muovitiekartta, jossa on koottuna toimenpiteita muovin aiheuttamien haasteiden ratkaisemiseksi.

Vapaaehtoisten green deal -sopimusten avulla etsitään ratkaisuja muun muassa ilmastohaasteisiin vastaamiseksi ja kiertotalouden edistämiseksi Suomessa. Loppuvuodesta 2018 allekirjoitettiin autoalaa koskeva green deal -ilmastosopimus ja elintarvikealaa koskeva materiaalitehokkuuden sitoumus. Sopimusneuvottelut voiteluöljyjätteiden talteenoton ja materiaalin hyödyntämisen tehostamiseksi jatkuivat koko vuoden.

Kiviaineshuollon kehittämishankkeessa on osana kiertotalouteen liittyvää kärkihankekokonaisuutta luotu alustava toimintamalli, jolla vähennetään ympäristökuormitusta sekä säästetään kansantalouden kustannuksia. Toimintamalli soveltuu eri laajuisiin kohteisiin aluerakentamisesta täydennysrakentamiseen. Toimintamallia testattiin ja kehitettiin vuonna 2018 Oulun kaupungin toiminnassa.

12.4.2 Hyvä ympäristön tila

Veden ja ilmanlaatu paranee, pilaantuneiden maa-alueiden puhdistamista jatketaan

Valtioneuvoston vuonna 2015 hyväksymien vesien- ja merenhoidon toimenpideohjelmien toteutus jatkui kertomusvuonna. Hallituksen kärkihankkeesta ravinteiden kierrätyksen ja Itämeren suojelun tehostamiseksi teetetyn vaikuttavuusarvion mukaan kärkihanketoiminnalla kasvatettiin Suomen osaamista ravinteiden kierrätyksessä: Jäteveden ravinteiden talteenoton kokeilut onnistuivat hyvin, ja useilla hankkeilla voi olla merkittäviä paikallisia vaikutuksia. Yhteistyö yritysten ja tutkimusorganisaatioiden välillä on edistynyt. Peltojen kipsikäsittely maatalouden vesiensuojelukeinona voidaan ottaa laajaan käyttöön. Jäteveden fosforin jalostamisessa lannoiteteollisuuden raaka-aineeksi edistyttiin: Suomen maabrändi kiertotalouden strategisella tasolla on vahvistunut kansainvälisesti. Suomi muun muassa johtaa Itämeren suojelukomission (HELCOM) yhteisen ravinteiden kierrätysstrategian laatimista.

Järvien ja jokien tila on säilynyt ennallaan, mutta Suomen merialueen tila heikkenee edelleen. Vesistöjen rehevöitymistä ei ole onnistuttu kääntämään merkittävään laskuun. Uusi tieto haitallisista aineista, mikromuoveista ja metsätalouden mahdollisesta suuremmasta osuudesta vesistöjen kuormitukseen asettaa uusia haasteita vesien- ja merenhoidon toimenpiteiden suunnitteluun ja toteutukseen. Vesiensuojelun toimialalla on kuitenkin kehitetty uusia toimintamalleja ja menetelmä, joiden avulla vesiensuojelun toimenpiteiden kohdistamista ja vaikuttavuutta voidaan parantaa.

Ilmanlaatu on Suomessa hyvä, mutta sitä tulee edelleen parantaa esimerkiksi pienhiukkaspäästöjen aiheuttamien terveyshaittojen vähentämiseksi. Puun pienpoltto on viimeisimpien päästölaskelmien mukaan suurin pienhiukkasten päästölähde Suomessa. Puun pienpolton pienhiukkaspäästöjen vähentämistoimet on koottu EU:n päästökattodirektiivin edellyttämään kansalliseen ilmansuojeluohjelmaan (ISO2030). Ohjelma sisältää ilmanlaadun parantamiseksi vuoteen 2030 tarvittavat toimet.

Vuosittain kunnostetaan pilaantuneita maa-alueita, jotta maaperään joutuneet haitalliset aineet eivät kulkeutuisi pohjaveteen, vesistöön tai leviäisi ympäröiville alueille. Vuonna 2018 Valtakunnallisen pilaantuneiden maa-alueiden tutkimus- ja kunnostusohjelmassa (Maaperä kuntoon -ohjelma) tutkittiin 50 pohjavesialueella sijaitsevaa riskikohdetta. Eniten tutkimuksia tehtiin ampumaradoilla, jätteenkäsittelyalueilla sekä sahoilla ja kyllästämöillä. Vuoden 2018 aikana valmistui kolme kunnostushanketta ja lisäksi aloitettiin viisi kunnostusta, jotka jatkuvat myös vuonna 2019. Ohjelman tutkimus- ja kunnostushankkeisiin käytettiin yhteensä 2,4 miljoonaa euroa. Öljysuojarahaston varoista korvattiin öljyn pilaamien maa- ja pohjavesialueiden tutkimus- ja kunnostamiskustannuksia yhteensä 1,82 miljoonalla eurolla.

Vuoden 2018 aikana ympäristöluvanvaraisuuden keventämistä on jatkettu toimialoilla, joiden ympäristövaikutukset ovat yleisellä tasolla vähäisiä. Esimerkiksi kiinteät betoniasemat ja betonituotetehtaat siirrettiin ympäristöluvanvaraisuudesta rekisteröintiin. Lisäksi valmisteltiin säädösmuutokset, joilla helpotettiin hevosenlannan ja muiden tuotantoeläinten lannan käyttöä energiantuotannossa polttoaineteholtaan korkeintaan 50 megawatin energiantuotantoyksiköissä. Ympäristönsuojelulakiin ja alemman asteisiin säädöksiin valmisteltiin säännökset ympäristölupamenettelyä kevyemmästä uudesta yleisestä ilmoitusmenettelystä.

Rakennetun ympäristön kehitys parantaa ihmisen hyvinvointia

Rakentamismääräyskokoelman mittava uudistus 2013–2017 saatiin päätökseen ja uudet määräykset tulivat voimaan vuoden 2018 alusta. Uudistuksessa täsmennettiin, yhdenmukaistettiin ja selkiytettiin rakentamista ohjaavia normeja (liittyen muun muassa sisäilmaan, kosteusturvallisuuteen sekä vesi- ja viemärilaitteistoihin) rakentamisen laadun vaatimustasoa heikentämättä. Yksittäisten vaatimusten määrää on vähennetty noin puoleen aiemmasta. Myös korjausrakentaminen on uutena kokonaisuutena mukana. Asetukset ottavat huomioon yhteiseurooppalaiset rakennustuotteiden sisämarkkinat, mikä edistää myös kotimaisen rakennusalan vientiä. Rakennetun ympäristön ja rakentamisen digitalisaatio (KIRA-digi) -hankkeessa jatkettiin uusia toimintatapoja ja teknisiä ratkaisuja koskevia kokeiluja koko rakennetun ympäristön toimialalla. Maankäyttöpäätökset -hankkeessa keskityttiin tulevaisuuden digikaavoituksen edellytyksiin ottamalla konkreettisia askeleita asemakaavan tietomalliin, kaavan pohjakarttaan ja kaavoituksen lähtötietoihin, rajapintoihin sekä suunnitteluprosessiin ja -järjestelmään.

Uudistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulivat voimaan keväällä 2018 vastaten etenkin ilmastonmuutokseen ja kaupungistumisen ja väestömuutosten haasteisiin. Uudistettuja tavoitteita on aiempaa merkittävästi vähemmän ja päällekkäisyydet erityislainsäädännön kanssa on purettu. Kaikki tavoitteet koskevat koko maata, eikä alueellisia erityistavoitteita enää ole.

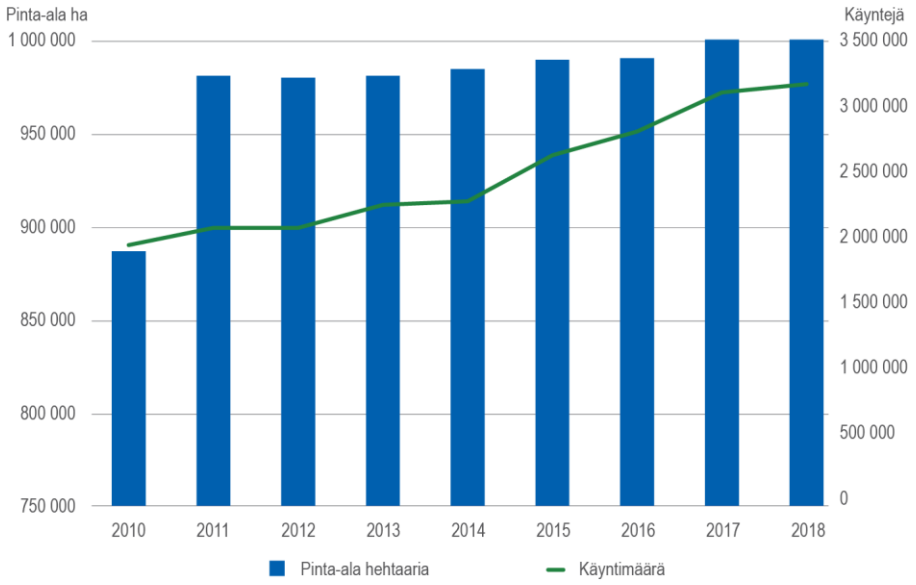
12.4.3 Monimuotoinen luonto ja toimivat ekosysteemipalvelut

Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategian ja toimintaohjelman 2012–2020 toimeenpanoa on jatkettu päivittämällä kansalliset tiedot luonnon monimuotoisuuden 105 indikaattorista (luonnontila.fi) ja uudistamalla viestintäohjelma. Suomen 6. maaraportti valmistuu alkuvuonna 2019. Sen mukaan luonnon monimuotoisuuden kadon pysäyttäminen vuoteen 2020 mennessä ei näytä olevan saavutettavissa, vaan se edellyttäisi edelleen toimien huomattavaa tehostamista.

Natura 2000-verkostoa laajennettiin meriluonnon kannalta arvokkailla alueilla, yhteensä yli 110 000 hehtaarin alalla. Samalla päivitettiin Natura 2000 -alueiden suojeluperusteina olevien luontotyyppien ja lajien tietoja. Valtion maille perustettavien luonnonsuojelualueiden säädösten valmistelu eteni maakunnallisina kokonaisuuksina Etelä-Savon, Uudenmaan, Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan ja Länsi-Lapin sekä Etelä-Karjalan alueilla. Valmisteilla olevien luonnonsuojelualueiden lukumäärä on 425 ja yhteispinta-ala noin 150 000 hehtaaria.

Luonnonsuojelualueiden hoidon ja käytön vaikuttavuutta kuvaavat luonnonsuojelualueiden kävijämäärät ovat vuosittain jatkuvasti nousseet. Kansallispuistoihin tehtiin vuonna 2018 noin 3,2 miljoonaa käyntiä, mikä on kaksi prosenttia edellisvuotta enemmän. Keskimäärin kansallispuistoissa kävijöiden rahankäyttö tuo lähialueelle yli 10 euroa jokaista puiston palveluihin sijoitettua euroa kohti. Kaikkien 40 kansallispuiston kävijöiden kokonaistulo- ja työllisyysvaikutukset vuonna 2018 olivat yhteensä 211,5 miljoonaa euroa ja 2 105 henkilötyövuotta. Rahaa virtaa paikallistalouteen eniten matkailualueilla, joissa kävijöiden viipymä on pidempi ja matkailupalvelujen tarjonta suurempi. Isojen kaupunkien ja pääkaupunkiseudun läheisyydessä korostuvat puolestaan paikallistaloudellisten vaikutusten sijaan kansallispuistojen lähivirkistys- ja terveyshyödyt.

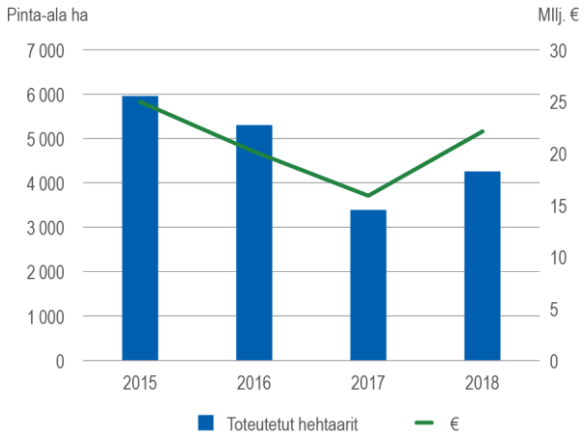
Kuvio 13. Kansallispuistojen käyntimäärän ja pinta-alojen kehitys 2010–2018



Lähde: Metsähallitus

Etelä-Suomen metsien suojelutilannetta on parannettu toteuttamalla metsien monimuotoisuusohjelmaa (METSO). Vuoden 2018 tavoitteet saavutettiin pääosin, ja uusia alueita suojeltiin kaikkiaan noin 4 300 hehtaaria. Kohteet olivat arvoltaan noin 23,5 miljoonaa euroa. Lisäksi toteutettiin Natura-verkostoa ja erityyppisissä kaavoissa suojeluun varattuja alueita noin 2 400 hehtaaria, joka oli arvoltaan noin 5,5 miljoonaa euroa.

Kuvio 14. METSO-ohjelman toteutus ELY-keskuksissa sekä hankintoihin ja korvauksiin käytetyt määrärahat 2015–2018



Lähde: Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Luontotyyppien toinen uhanalaisuusarviointi julkaistiin (osat 1 ja 2). Hankkeessa arvioitiin 400 luontotyyppiä koko maassa. Arvion mukaan Suomen luontotyypeistä 48 prosenttia on uhanalaisia koko maassa.

12.4.4 Hyvinvointia ja kilpailua tukevat asumismuodot

Vuonna 2018 aloitettiin koko maassa noin 46 000 asunnon rakentaminen, joista kerrostaloasuntoja on yli 30 000 asuntoa.

Valtion ja kuntien väliset MAL-sopimukset vuosille 2016–2019 kehittävät maankäyttöä, asumista ja liikennettä kokonaisuutena Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun seuduilla. Sopimusmenettely on osoittautunut hyväksi välineeksi luoda edellytyksiä tonttitarjonnan ja asuntotuotannon merkittävälle lisäämiselle sekä liikenteeseen kohdistettujen ja joukkoliikennettä tukevien investointien täysimääräiselle hyödyntämiselle suurimmilla kaupunkiseuduilla. Nykyisessä Helsingin seudun MAL-sopimuksessa asetettiin asuntotuotannolle selvästi aiempaa korkeammat tavoitteet. Asuntoalueiden kaavoituksessa sopimuskauden puolivälissä oltiin edellä seudun tavoitetta ja asuntotuotannon osalta on rakentaminen ollut tavoitteiden mukaista. Ennakkotietojen mukaan Helsingin seudun asuntotuotanto on korkealla tasolla ja MAL-kaudella saavutetaan jopa 62 000 asunnon määrä, kun tavoite sopimuksessa on yhteensä 60 000 asuntoa.

Tampereen kaupunkiseudulla raitiotiehankkeen käynnistyminen on nopeuttanut asuntotuotannon toteutumista liikenteellisesti hyvin saavutettavilla alueilla. Turun kaupunkiseudulla on vireillä useita keskusta-alueiden täydennysrakentamisen asemakaavamuutoksia ja Turun asemanseuduilla asukasmäärät ovat kasvussa. Oulun kaupunkiseudulla joukkoliikenteen käyttö on vahvassa kasvussa ja myös pyöräilyn ja kävelyn olosuhteita keskustoissa on parannettu.

Valtion tukeman asuntotuotannon osalta vuonna 2018 uudistetut korkotukiehdot mahdollistavat aiempaa paremmat edellytykset uudelle valtion tukemalla asuntotuotannolle. Lisäksi vuonna 2016 käyttöön tullut lyhyt korkotukilainoitus on mahdollistanut kohteiden rakentamisen myös paikkakunnille, joilla on meneillään positiivinen rakennemuutos ja sitä seurannut kasvava asuntotarve. Korkotukilainoituksen lisäksi valtio tukee asuntorakentamista avustuksin sekä korkotukilainoitukseen liittyvin takauksin. Valtion tukema asuntotuotanto oli vuonna 2018 yhteensä noin 8 600 asuntoa. Tuotannon määrä pysyi edellisvuoden tasolla. Tuetun tuotannon sisällä merkittävin lisäys (noin 34 prosenttia) oli erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen aloituksissa, joissa painopiste oli opiskelija-asunnoissa. Ympäristöministeriön omistajaohjauksessa toimiva A-Kruunu Oy rakennuttaa kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja Helsingin seudulla. Vuonna 2018 A-Kruunu aloitti 481 asunnon rakentamisen ja vuoden lopussa oli valmiina 793 ja rakenteilla 731 asuntoa.

Vuonna 2017 päättyneen Ikääntyneiden asumisen kehittämisohjelman tuloksia hyödynnettiin ja levitettiin edelleen laajasti vuona 2018. Ikääntyneiden asumistoiveita ja asumisratkaisuja on kartoitettu sekä asumisen yhteisöllisyyttä ja ikäystävällisten asuinalueiden kehittämistä on tuettu.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA avusti 116 hissin (vuonna 2017: 129 kappaletta) jälkiasennusta yhteensä 11,5 miljoonalla eurolla (vuonna 2017: 11,4 miljoonaa euroa). Erityisryhmien investointiavustuksia myönnettiin 72,8 miljoonaa euroa tukien 2 000 uuden asunnon rakentamista veteraaneille, vanhuksille, vammaisille ja opiskelijoille sekä 1 500 asunnon peruskorjausta ja hankintaa.

Asunnottomuutta ehkäistään Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelmalla (AUNE). Toimeenpanoa on jatkettu ja valtio on tehnyt 10 suurimman asunnottomuuskaupungin kanssa vuoden 2019 loppuun kestävät sopimukset asunnottomuuden vähentämiseksi ja sen uusiutumisen torjumiseksi.

Yksinäisten asunnottomien määrä on trendinomaisesti vähentynyt vuodesta 2014 vuoteen 2017 noin 7 100 asunnottomasta noin 6 600 asunnottomaan. Helsingin osalta tehtiin kuitenkin vuonna

2018 tilastointitavan muutos, joka laski asunnottomien kokonaismäärän noin 4 900 asunnottomaan, joten luvut eivät siis ole vertailukelpoisia aikaisempiin vuosiin. Sama tilastointitavan muutos koskee pitkäaikaisasunnottomuutta, jossa muutos vuodesta 2014 vuoteen 2017 oli noin 2 440 asunnottomasta noin 1 900 asunnottomaan, mutta vuoden 2018 osalta vain noin 1160 pitkäaikaisasunnotonta.

Taulukko 79. Asunnottomat 2014–2018, henkilöä

	2014	2015	2016	2017	2018*
Yhteensä	7 100	6 790	6 680	6 600	4 880
– joista pitkäaikaisasunnottomia	2 440	2 250	2 050	1 900	1 160

* Vuonna 2018 on asunnottomuuden tilastointia muutettu Helsingin osalta, minkä takia ei voida sanoa kuinka asunnottomuus on kehittynyt vuodesta 2017.

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-287-713-0 PDF
ISBN: 978-952-287-714-7 nid.
ISSN: 2490-0966 PDF
ISSN: 2490-0613 nid.