

Valtioneuvoston julkaisu 2019:10

HALLITUKSEN VUOSIKERTOMUS 2018



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisu 2019:10

K 3/2019 vp

Hallituksen vuosikertomus 2018

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2019

Valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF: 978-952-287-711-6

Kuvat ja taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		25.4.2019
Tekijät	Valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö		
Julkaisun nimi	Hallituksen vuosikertomus 2018		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston julkaisuja 2019:10		
Diaari/hankenumero	VNK/1499/05/2018	Teema	
ISBN painettu	978-952-287-712-3	ISSN painettu	2490-0613
ISBN PDF	978-952-287-711-6	ISSN PDF	2490-0966
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-711-6		
Sivumäärä	133	Kieli	suomi
Asiasanat	vuosikertomus, tilinpäätös, valtioneuvosto		
Tiivistelmä Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyinä 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 jakaja/myynti	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 Hallituksen vuosikertomus 2018		
Publikationsseriens namn och nummer	Statsrådets publikationer 2019:10		
Diarie- /projektnummer	VNK/1499/05/2018	Tema	
ISBN tryckt	978-952-287-712-3	ISSN tryckt	2490-0613
ISBN PDF	978-952-287-711-6	ISSN PDF	2490-0966
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-711-6		
Sidantal	133	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	Statsrådets kansli		
Tryckort och år	Grano Ab, 2019		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Esipuhe.....	9
1 Hallituskokoonpano	11
1.1 Pääministeri Sipilän hallitus vuonna 2018	11
1.2 Ministereiden työnjako 31.12.2018	11
1.3 Hallituksen toiminta	13
1.4 Lainvalmistelu	14
2 Hallitusohjelman toimeenpano	17
2.1 Kestävä kehitys	17
2.1.1 Kestävän kehityksen tila Suomessa	17
2.1.2 Kestävän kehityksen tila Suomessa kansainvälisten arvioiden valossa.....	18
2.1.3 Kansalaisraadin näkemys Suomen kestävän kehityksen tilasta	18
2.2 Kestävä kasvu ja julkinen talous.....	19
2.2.1 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet	19
2.2.2 Julkisyhteisöjen rahoitusjäämät	21
2.2.3 Hallitusohjelman veropoliittisten linjausten toteutuminen.....	22
2.3 Työllisyys ja kilpailukyky	23
2.3.1 Kustannuskilpailukyky.....	23
2.3.2 Työllisyyskehitys	25
2.3.3 Työllisyyden vahvistaminen	25
2.3.4 Elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytysten parantaminen.....	26
2.3.5 Asuntopoliitikka.....	27

2.4	Osaaminen ja koulutus	28
2.4.1	Koulutusjärjestelmän uudistukset	29
2.4.2	Työelämään siirtymisen nopeuttaminen	31
2.4.3	Taiteen ja kulttuurin saavutettavuuden parantaminen	31
2.4.4	Korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteistyö	31
2.4.5	NEET-nuorten määrän vähentäminen	32
2.4.6	Koulutusvienti	33
2.5	Hyvinvointi ja terveys	34
2.5.1	Terveysten ja hyvinvoinnin edistäminen sekä eriarvoisuuden vähentäminen	34
2.5.2	Eri-ikäisten ihmisten vastuu omasta terveydentilasta sekä elämäntavoista	35
2.5.3	Lasten ja perheiden hyvinvoinnin ja voimavarojen vahvistaminen	36
2.5.4	Sosiaali- ja terveystietojen hyödyntäminen	37
2.5.5	Sosiaaliturvan uudistaminen	37
2.5.6	Ikäihmisten kotihoidon kehittäminen ja kaikenikäisten omaishoidon vahvistaminen	38
2.5.7	Osatyökykyisille tie työelämään (OTE)	38
2.6	Biotalous ja puhtaat ratkaisut	39
2.6.1	Ilmasto- ja energiatavoitteet	40
2.6.2	Puu liikkeelle	41
2.6.3	Kiertotalous	41
2.6.4	Ruoantuotanto	42
2.7	Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen	42
2.7.1	Digitalisoidaan julkiset palvelut	43
2.7.2	Tietopolitiikka ja tiedon hyödyntämisen edistäminen	45
2.7.3	Rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö	45
2.7.4	Säädösten sujuvoittaminen	46
2.7.5	Kokeilukulttuuri ja tieto käyttöön	47
2.7.6	Johtamisen ja toimeenpanon parantaminen valtioneuvostossa	47
2.8	Rakennepoliittiset uudistukset	48
2.8.1	Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu	48
2.8.2	Tulevaisuuden kunta	50
2.8.3	Julkisen sektorin kustannusten karsiminen	50
2.8.4	Keskushallinnon uudistus	51

2.9	Valtioneuvoston EU-vaikuttaminen	51
2.9.1	EU-puheenjohtajakauden valmistelut	51
2.9.2	Tuleva monivuotinen rahoituskehys vuosille 2021–2027	52
2.9.3	Ison-Britannian eroprosessi EU:sta	52
2.9.4	Kasvu ja kilpailukyky	53
2.9.5	Puolustus	54
2.9.6	Muuttoliikkeeseen vastaaminen	54
2.9.7	Yhteisten arvojen noudattaminen	54
2.10	Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka	55
2.10.1	Ulko- ja turvallisuuspolitiikka	55
2.10.2	Taloudelliset ulkosuhteet	56
2.10.3	Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö	56
2.10.4	Puolustuksen toimintaympäristön muutokseen vastaaminen	58
2.10.5	Tiedustelulainsäädännön valmistelu	59
2.10.6	Arktinen yhteistyö	60
2.11	Sisä- ja oikeusasiat	60
2.11.1	Sisäinen turvallisuus	60
2.11.2	Työperäinen maahanmuutto ja turvapaikanhakijat	62
2.11.3	Oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimeenpano	65

3 Julkinen talous 67

3.1	Julkisen talouden tila	67
3.1.1	Taloudelliset lähtökohdat	67
3.1.2	Julkisen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säädökset	68
3.1.3	Julkisen talouden tila vuonna 2018	68
3.2	Valtiontalous	70
3.2.1	Valtiontalouden kokonaislaskelmat	70
3.2.2	Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös	76
3.2.3	Valtion henkilöstö, toimitilat ja ICT	85
3.2.4	Verotulot, verotuet ja verovaje	89
3.2.5	EU:n ja Suomen väliset rahavirrat	97
3.2.6	Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot	99
3.2.7	Valtionvelka	103
3.2.8	Valtiontalouden vastuut ja riskit	105

3.3	Valtion yhtiöomistus.....	122
3.3.1	Yhteiskunnallinen vaikuttavuus.....	124
3.3.2	Omistusjärjestelyt.....	124
3.4	Kuntatalous.....	126
3.4.1	Kuntatalouden ohjaus	126
3.4.2	Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino	126
3.4.3	Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet	127
3.5	Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot	129
4	Valtiovarain controller -toiminnon lausuma	131

Esipuhe

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyinä 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 pykälässä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 pykälissä. Talousarviolain 18 pykälässä 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). Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 8 a luvussa on säännökset vuosikertomuksen sisällöstä.

Vuosikertomus koostuu varsinaisesta kertomuksesta ja siihen kiinteästi liittyvistä neljästä liitteestä, jotka ovat ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset (Liite 1), tilinpäätöslaskelmat (Liite 2), toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta (Liite 3) sekä valtion yhtiöomistus, liikelaitokset ja talousarvion ulkopuoliset rahastot (Liite 4).

Vuosikertomuksen kertomusosassa on kuvattu pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman jäsenyyksen mukaisesti hallituksen keskeiset politiikkakokonaisuudet ja niissä saavutetut tulokset. Kertomusvuoden tulosten lisäksi strategisten tavoitteiden osalta esitetään soveltuvin osin kokonaisarvio koko hallituskauden aikaansaannoksista. Kertomusosassa kuvataan kestävän kehityksen tilaa Suomessa kansallisten ja kansainvälisten arviointien valossa. Kertomusosa sisältää myös katsaukset julkiseen talouteen, valtion- ja kuntatalouteen sekä lyhyen yhteenvedon valtion yhtiöomistuksesta. Osana valtiontalouden kuvausta on kertomukseen sisällytetty uusina asioina lyhyet tekstit valtion toimitiloista ja ICT-hankkeista. Edellisen vuosikertomuksen tapaan kertomus sisältää kehitystä havainnollistavia kuvia ja linkityksiä verkkosivuille.

Kertomus sisältää ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset (Liite 1). Liitteessä on esitetty kunkin hallinnonalan rakenne ja keskeiset tunnusluvut. Tunnuksien määrärahatiedot esitetään talousarvion menojen laadun pääryhmittäin (kulutus-, siirto-, sijoitus- ja muut menot) momenttitunnusten mukaisina. Vakiosisällöstä poikkeavien menomomenttien (niin sanottujen sekamomenttien) määrärahat ovat siinä laadun mukaisessa pääryhmässä, millä numerotunnuksella kyseessä oleva momentti on merkitty talousarviossa. Täydelliseen kattavuuteen ei ole pyritty. Liitteessä esitetään myös katsaukset toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin sekä arviot toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä. Toimintaympäristön muutoksia esitetään hyödyntäen ministeriöiden yhteistyönä laadittuja yleisiä muutostekijöitä. Riskien arvioinnin havainnollisuutta on parannettu. Tuloksellisuuskuvaukset sisältävät ministeriöiden arviot vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta ja tuloksellisuuden kehityksestä kertomusvuonna. Kestävän kehityksen Agenda 2030:n toimeenpanoa eri hallinnonaloilla on lähtökohtaisesti kuvattu valtion vuoden 2018 talousarvion pääluokissa esitetyn pohjalta. Oikeusministeriön luvussa on esitetty saamelaiskäräjien kertomus vuodelta 2018.

Kertomuksen tilinpäätösosassa (Liite 2) keskeinen kokonaisuus on valtion tilinpäätös liitetietoineen. Lisäksi tilinpäätösosassa on esitetty valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat. Liitteessä ovat myös valtion talousarviotalouden sekä valtion liikelaitosten ja rahastojen kokonaislaskelmat.

Liitteessä 3 selostetaan toimenpiteet, joihin hallitus on ryhtynyt vireillä olevien eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Lausumat ja kannanotot vastauksineen on esitetty eduskunnan valiokuntien mukaan jaoteltuina.

Liitteessä 4 on kertomusosan luvussa 3 esitettyä täydentävä katsaus valtion yhtiöomistuksen kehitykseen ja omistajapolitiikkaan. Katsaus sisältää selvityksen valtion omistajaohjauksesta (yritysvastuu, palkitseminen ja hallitusvalinnat), valtio-omistuksen taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset yksittäisistä yhtiöistä. Liitteen sisältö vastaa lähtökohtaisesti aiempaa valtioneuvoston kanslian vuosittain julkaisemaa valtion omistajaohjauksen vuosikertomusta, jota ei enää julkaista. Liitteeseen 4 on uutena kokonaisuutena sisällytetty aiemmin liitteeseen 1 sisältyneet tiedot valtion liikelaitoksista ja valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista.

Perustuslain mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin antaa vuosittain kertomus toiminnastaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle.

Hallituksen vuosikertomuksen laatimisaikataulu valtioneuvostossa on asetettu siten, että eduskunta voisi käsitellä kertomuksen kevätistuntokaudella.

Eduskunta on vuonna 2015 antamassaan kannanotossa edellyttänyt, että hallitus edelleen kehittää vuosikertomusta. Valtioneuvosto on sitoutunut jatkamaan työtä vuosikertomuksen kehittämiseksi.

Helsingissä 25 päivänä huhtikuuta 2019

Pääministeri Juha Sipilä

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen

1 Hallituskokoonpano

1.1 Pääministeri Sipilän hallitus vuonna 2018

Kertomusvuonna hallituksen kokoonpano oli seuraava:

- pääministerinä Juha Sipilä
- ulkoministerinä Timo Soini
- ulkomaankauppa- ja kehitysministerinä Kai Mykkänen, 12.2.2018 alkaen Anne-Mari Virolainen
- työministerinä Jari Lindström
- oikeusministerinä Antti Häkkänen
- sisäministerinä Paula Risikko, 12.2.2018 alkaen Kai Mykkänen
- puolustusministerinä Jussi Niinistö
- pääministerin sijaisena ja valtiovarainministerinä Petteri Orpo
- liikenne- ja viestintäministerinä Anne Berner
- kunta- ja uudistusministerinä Anu Vehviläinen
- opetusministerinä Sanni Grahn-Laasonen
- eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministerinä Sampo Terho
- asunto-, energia- ja ympäristöministerinä Kimmo Tiilikainen
- maa- ja metsätalousministerinä Jari Leppä
- elinkeinoministerinä Mika Lintilä
- sosiaali- ja terveysministerinä Pirkko Mattila
- perhe- ja peruspalveluministerinä Annika Saarikko

Kertomusvuoden helmikuussa hallitukseen nimitettiin yksi uusi ministeri ja ministereiden työnjakoon tehtiin eräitä muutoksia.

Pääministeri Sipilä jätti 8.3.2019 hallituksensa eronpyynnön tasavallan presidentille, joka pyysi hallitusta jatkamaan toimitusministeristönä siihen saakka, kunnes uusi valtioneuvosto on nimitetty. Hallituksen eronpyynnön johdosta eduskuntaryhmät kokoontuivat 12.3.2019 neuvotteluun, jossa ne totesivat tilanteen, jossa nykyinen hallitus jatkaa toistaiseksi toimitusministeristönä, koska eduskuntavaalit ovat lähellä ja aikaa poliittisen hallituksen muodostamiseen on hyvin vähän.

1.2 Ministereiden työnjako 31.12.2018

Pääministeri huolehtii perustuslain nojalla valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministerillä on erityinen vastuu kokonaiskoordinaatiosta ministeriöiden toimialoilla digitalisaatioon, normien purkuun ja kokeilutoimintaan liittyen.

Ministeriöitä, joissa toimi vain yksi ministeri, oli kertomusvuoden päättyessä viisi: sisäministeriö, puolustusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä ympäristöministeriö. Taulukossa 1 on esitetty ministereiden työnjako muissa ministeriöissä.

Taulukko 1. Ministereiden työnjako 31.12.2018

Valtioneuvoston kanslia
Kunta- ja uudistusministeri Vehviläinen vastaa selvitys- ja tutkimustoiminnasta sekä valtion sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamisesta päätöksenteon tueksi. Elinkeinoministeri Lintilä käsittelee valtion omistajaohjausasiat. Eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministeri Terho käsittelee ne valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvat asiat, jotka eivät kuulu pääministerille. Pääministeri Sipilä käsittelee valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvista asioista eurooppa-neuvostoon kuuluvat asiat, euroopan unionin perussopimusten muuttamis-ta koskevat asiat sekä euroopan unioniin liittyvät nimitysasiat. Hänelle kuuluvat myös muut valtioneuvoston kanslialle kuuluvat asiat kunta- ja uudistusministerille ja elinkeinoministerille kuuluvia asioita lukuun ottamatta.
Ulkoministeriö
Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Virolainen käsittelee kauppapolitiikkaa koskevat asiat ja kehitysyhteistyötä koskevat asiat. Liikenne- ja viestintäministeri Berner käsittelee pohjoismaisen yhteistyön asiat. Ulkoministeri Soini käsittelee muut ulkoministeriön toimialaan kuuluvat asiat arktiset asiat mukaan lukien.
Oikeusministeriö
Liikenne- ja viestintäministeri Berner käsittelee Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa koskevat asiat. Oikeusministeri Häkkänen käsittelee muut oikeusministeriön toimialaan kuuluvat asiat.
Valtiovarainministeriö
Kunta- ja uudistusministeri Vehviläinen käsittelee kunta- ja aluehallinnon asiat, työnantaja-, henkilöstö- ja hallintopolitiikan asiat lukuun ottamatta Suomen itsenäisyyden juhlarahastoa, julkisen hallinnon ICT -toiminnot sekä valtiovarain controller -toiminnoille kuuluvat asiat sekä tilastointia koskevat asiat. Valtiovarainministeri Orpo käsittelee muut valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat asiat.
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministeri Terho käsittelee kulttuuri- ja taidepolitiikan- sekä nuoris- ja liikuntapolitiikan osastolle kuuluvat asiat lukuun ottamatta kirkollisasioita. Opetusministeri Grahn-Laasonen käsittelee muut opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat asiat mukaan lukien kirkollisasiat.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Työministeri Lindström käsittelee työllisyys ja toimivat markkinat osastolle kuuluvat asiat sekä julkisia työvoima- ja yrityspalveluita, työnvälitystä ja kotouttamista koskevat asiat.

Asunto-, energia- ja ympäristöministeri Tiilikainen käsittelee energiaosastolle kuuluvat asiat.

Elinkeinoministeri Lintilä käsittelee muut työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Perhe- ja peruspalveluministeri Saarikko käsittelee sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausosastolle ja hyvinvointi- ja palveluosastolle kuuluvat asiat, lukuun ottamatta valmiusasioiden koordinoitua sekä rahapelitoiminnasta saatujen tuottojen jakamista koskevia asioita sekä lääkehuoltoa kuitenkin siten, että kansallista lääkekehityskeskusta koskevat asiat kuuluvat hänelle. Lisäksi hän käsittelee tasa-arvoasiat sekä työterveyshuoltoa, lomitusta, asumistukea, sotilasavustuksia, lapsilisää, kotihoidon tukea, sotilasvammakorvauksia, sotainvalidien palveluja, veteraanien kuntoutusta ja rintamaveteraaniasiain neuvottelukuntaa koskevat asiat.

Sosiaali- ja terveysministeri Mattila käsittelee muut sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

1.3 Hallituksen toiminta

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelma annettiin tiedonantona (VNT 1/2015 vp) eduskunnalle toukokuussa 2015. Hallituksen tavoitteena on nostaa Suomen talous kestävästi kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle sekä turvata julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus. Strategisen hallitusohjelmansa avulla hallitus on vienyt eteenpäin välttämättömiä uudistuksia viidellä painopistealueella, joita ovat työllisyys ja kilpailukyky, osaaminen ja koulutus, hyvinvointi ja terveys, biotalous ja puhtaasti ratkaisut sekä digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen. Hallituksen strategiset tavoitteet konkretisoituvat 26 kärkihankkeessa. Lisäksi hallitusohjelman tavoitteena on ollut toteuttaa eläkeuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, karsia kuntien tehtäviä ja velvoitteita sekä uudistaa alue- ja keskushallintoa.

Hallituksen toimintasuunnitelma hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi julkistettiin syyskuussa 2015. Suunnitelma täsmentää hallituksen kärkihankkeiden ja tärkeimpien rakenteellisten uudistusten (reformit) aikataulut, toimenpiteet ja rahoituksen. Hallitus on arvioinut säännöllisesti kärkihankkeiden ja reformien toteutumista strategiaistunnoissaan ja päättänyt tarvittaessa uusista toimista tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimintasuunnitelma on päivitetty vuosittain. Viimeisin tarkistettu toimintasuunnitelma julkistettiin toukokuussa 2018. Se sisältää koosteen kärkihankkeiden ja reformien keskeisimmistä saavutuksista ja loppuhallituskauden toimista sekä hallituksen kevään 2017 puolivälitarkastelussa päättämistä uusista avauksista. Hallituskauden tavoitteet, toimintasuunnitelmat, kärkihankkeet ja niiden seurantatiedot ovat nähtävissä [valtioneuvoston verkkosivuilla](#). Keväällä 2018 hallitus päätti uusista toimista, jotka liittyivät työllisyyden ja osaavan työvoiman saatavuuden parantamiseen, jatkuvan oppimisen helpottamiseen, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämiseen, asuntopolitiikkaan, maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpanon tukeen sekä julkisten sektorin kustannusten karsimisen jatkamiseen. Lisäksi hallitus päätti vielä uusien vaikuttavien norminpurkutoimien käynnistämisestä.

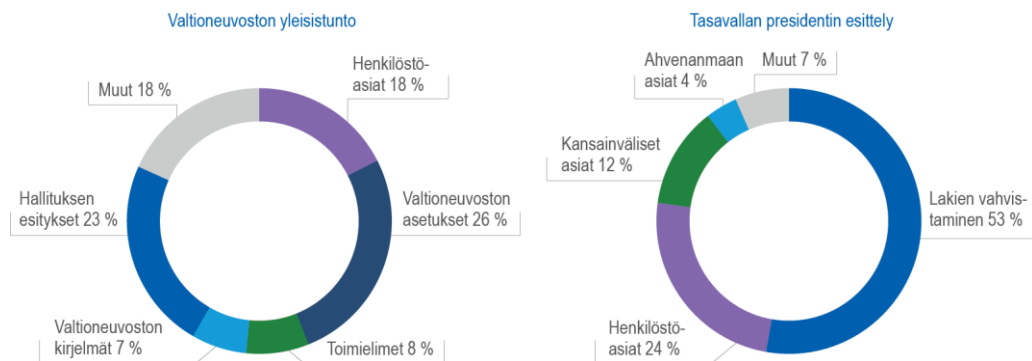
Hallitusten kokousten määrä on pysynyt viime vuosina verrattain samana. Pääministeri Sipilän hallitus aloitti vuonna 2015 käytännön pitää erityisiä strategiaistuntoja ja hallituksen iltakoulut jäivät pois. Taulukossa 2 on esitetty hallituksen kokousten määrät vuosina 2015–2018.

Taulukko 2. Hallituksen kokoukset vuosina 2015–2018

	2015	2016	2017	2018
Valtioneuvoston yleisistunto	58	60	59	55
Tasavallan presidentin esittely	23	26	25	25
Hallituksen neuvottelu tai iltakoulu	24	14	18	17
Hallituksen strategiaistunto	10	18	13	9

Valtioneuvoston yleisistunnossa päätettyjen asioiden määrä on pysynyt viime vuosina verrattain samana. Kuviossa 1 on esitetty yleisimmät asiatyypit kertomusvuonna järjestetyissä valtioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyissä.

Kuvio 1. Valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä ratkaistujen asioiden suhteellinen osuus asiatyypeittäin vuonna 2018



Hallitus on asettanut valtioneuvostolain (175/2003) mukaisten ministerivaliokuntien lisäksi ministerityöryhmät hallitusohjelman viidelle strategiselle tavoitteelle ja reformikokonaisuudelle. Myös sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon asioille sekä maahanmuutolle on nimetty ministerityöryhmät. Venäjä-asioita varten on asetettu ministerityöryhmä, joka toimii tiedonjako- ja koordinaatioelimenä koko hallitukselle, ja jonka kokouksiin myös tasavallan presidentti voi osallistua.

Suomen ja Viron hallitukset pitivät molempien maiden satavuotisjuhlavuotisuutensa kunniaksi historiallisen yhteisen juhlakokouksen Tallinnassa 7.5.2018. Yhteiskokous oli ensimmäinen maiden historiassa, ja siinä käsiteltiin liikenneyhteyksiä, digitaalisia yhteyksiä, kieli-, kulttuuri- ja koulutuskysymyksiä sekä EU-asioita. Ministeriöiden kansliapäälliköt kokoontuvat samana päivänä Tallinnaan omaan yhteiskokoukseensa.

1.4 Lainvalmistelu

Lainvalmistelu on yksi valtioneuvoston ydintehtävistä. Lainvalmistelun laadun ylläpitämiseksi ja parantamiseksi on vuosien saatossa toteutettu erilaisia kehittämishankkeita, laadittu ohjeistusta sekä

tarjottu koulutusta ja neuvontaa. Laadukas lainvalmistelu edellyttää osaavia ja motivoituneita lainvalmistelijoita, lainvalmistelutyön vaatimuksia ymmärtävää ja sitä tukevaa johtamista sekä asianmukaisia työkaluja ja työskentely-ympäristöä. Myös pitkäjänteinen lainsäädäntösuunnittelu, ministeriörajat ylittävä yhteistyö ja priorisointikyky ovat yhä tärkeämpiä.

Vireillä olevien hankkeiden laajuus ja haastavat aikataulut ovat vaikuttaneet lainvalmisteluun. Tästä huolimatta esimerkiksi OECD:n lainvalmistelun laatua koskevan vertailevan tutkimuksen (*Regulatory Policy Outlook 2018*) mukaan valmistelun laatu on edelleen kokonaisuutena arvioiden verrattain hyvällä tasolla. Lainvalmistelun laadussa havaitut yksittäisetkin puutteet ja yhä haastavampi toimintaympäristö vaativat kuitenkin jatkossakin määrätietoisia kehittämistoimia.

Valtioneuvoston lainvalmistelun laajuutta hallituskaudella on kuvattu taulukossa 3.

Taulukko 3. Annettujen hallitusten esitysten määrät valtiopäivillä 2015–2018

	2015 vp	2016 vp	2017 vp	2018 vp
Annetut hallituksen esitykset	153	274	204	324

Vaalikaudella 2015–2018 eduskunnassa hyväksyttiin 912 hallituksen esitystä (joista 4 edelliseltä vaalikaudelta siirtynyttä). Annetuista esityksistä 42 raukesi. Lepäämään jääviä hallituksen esityksiä oli kaksi.

Hallitusohjelman säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen tuloksia on esitetty jäljempänä kohdassa 2.7. Kertomusvuonna julkaistiin *loppuraportti* sääntelytaakan arviointia ja vähentämistä selvittäneestä hankkeesta. Uuden lainsäädännön yrityksille aiheuttaman sääntelytaakan hillitsemiseksi laaditun niin sanottua *yksi yhdestä –mallin* kokeilua on jatkettu. Loppuvuonna 2018 asetettiin hanke, jossa laaditaan kevään 2019 aikana konkreettiset ehdotukset, jotka liittyvät lainsäädäntösuunnitelmiin, valtioneuvoston yhteiseen lainvalmisteluresursseihin, säädösvalmistelun osaamisen kehittämiseen ja säädösvalmistelua tehostaviin sähköisiin työvälineisiin. Oikeusministeriön työryhmän laatima hallituksen esityksen laatimisohje valmistui kertomusvuonna ja se oli lausuntokierroksella vuodenvaihteessa 2018–2019. Uudistettu ohje on tarkoitettu tukemaan lainvalmistelua.

Valtioneuvoston oikeuskansleri otti helmikuussa 2018 käyttöön valikoitujen hankkeiden listatarkastusta edeltävän ennakkotarkastuksen. Ennakkotarkastus tehdään perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusvaltion toteutumisen kannalta merkittävien hallituksen esitysten luonnoksille ja hyvin laajojen hallituksen esitysten luonnoksille. Käyttöönotto on kokeiluluonteista kehittämistä eli ennakkotarkastusta kehitetään ja muutetaan tarpeen mukaan kokemusten karttuessa.

Valtioneuvoston kanslian yhteyteen perustettiin keväällä 2016 hallitusohjelman mukaisesti riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto. Sen tehtävänä on erityisesti antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Lisäksi pyritään kehittämään yleistä lainvalmistelukulttuuria. Arviointineuvosto on keskittynyt työssään merkittäviin hallituksen esityksiin ja niiden vaikutusarviointeihin, mutta pyrkii toisaalta myös ministeriökattavuuteen ja laajuudeltaan erilaisien esitysten arviointiin. Vuonna 2018 neuvosto antoi esityksistä ministeriöille 24 lausuntoa. Lisäksi arviointineuvosto laati eduskunnan valiokunnille kolme lausuntoa ja teki aloitteen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän laatimiseksi. Lainsäädännön arviointineuvosto on vaikuttanut lainvalmistelukulttuuriin nostamalla keskusteluun vaikutusten arviointien tärkeyden ja lainvalmistelun ongelmakohtia. Arviointineuvosto on saanut suhteellisen nopeasti näkyvyyttä ja tunnettua. Sen tukena on

sihteeristö, jossa on kaksi virkamiestä. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot ja vuosikatsaukset on julkaistu [neuvoston verkkosivuilla](#). Arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuutta arvioineen hankkeen loppuraportti julkaistaan keväällä 2019.

2 Hallitusohjelman toimeenpano

2.1 Kestävä kehitys

Kestävässä kehityksessä on kyse ihmisten hyvinvoinnin turvaamisesta maapallon kantokyvyn rajoissa. Suomi on sitoutunut globaalin kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030:n tavoitteiden saavuttamiseen 2030 mennessä. Suomen kestävän kehityksen työtä viitoittavat kansallinen [kestävän kehityksen yhteiskuntasitoutumus](#) ja valtioneuvoston selontekona eduskunnalle annettu Agenda 2030 toimeenpano-ohjelma (VNS 1/2017 – EK 27/2017 vp). Selonteko linjaa toimeenpanon painopisteet (yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi sekä resurssiviisas ja hiilineutraali Suomi), toimeenpanon politiikkaperiaatteet sekä seuranta- ja arviointimekanismin.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaan kestävä kehitys on yksi Suomen kilpailukyvyn rakentumisen osatekijä. Hallituksen kärkihankkeisiin sisältyy lukuisia kestävästä kehitystä edistäviä toimenpiteitä. Agenda 2030:n toteuttaminen on sisällytetty osaksi valtioneuvoston toiminta- ja taloussuunnittelua sekä seurantaa ja raportointia. Hallinnonalakohtaiset tulokset toimeenpanosta sisältyvät hallituksen vuosikertomuksen liitteen 1 ministeriöiden tuloksellisuuskuvauksiin.

Kestävän kehityksen tilaa kuvataan seuraavassa kansallisen [seurantajärjestelmän](#) indikaattoreilla, kansainvälisten indikaattoreiden valossa ja Suomen ensimmäisen [kansalaisraad](#)in arvioimana.

2.1.1 Kestävän kehityksen tila Suomessa

[Yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi](#)

Tuloerojen ja pienituloisuuden kasvu näyttää pysähtyneen, mutta erot ovat edelleen suuret. Tuloterot Suomessa ovat kuitenkin EU-maiden pienimpiä. Perustoimeentulotuen saajien määrä on kasvanut. Työllisyysaste on parantunut ja yhä harvempi työssäkäyvä on pienituloinen. Naisten ja miesten välinen palkkaero on suurempi kuin EU-maissa keskimäärin.

Asuinalueiden eriarvoisuus on kasvanut. Suomen suurimmissa kaupungeissa köyhät ja rikkaat sekä suomalais- ja ulkomaalaistaustaiset keskittyvät asumaan eri alueille. Pienemmissä kaupungeissa ja maaseudulla palveluita on yhä vaikeampi saavuttaa.

Yhä useampi 15–24-vuotias on koulutuksessa tai töissä. Nuorten, erityisesti poikien, yksinäisyys on vähentynyt. Tästä huolimatta nuorten luottamus suomalaiseen yhteiskuntaan on vähentynyt.

Suomalaisten elämänlaatu on kohentunut. Naiset ja miehet arvioivat oman elämänlaatunsa yhtä hyväksi. Koettu hyvinvointi on yhteydessä sosiaaliseen ja taloudelliseen asemaan siten, että parempiosaisilla on parempi elämänlaatu. Suomalaisten terveys on parantunut 1990-luvulta lukien, mutta eri väestöryhmien välillä on edelleen suuret terveyserot. Lähisuhdeväkivalta uhkaa erityisesti naisia; Suomi on naisille EU:n toiseksi väkivaltaisim maa.

Väestön koulutustaso on noussut. Vähintään ammatillisen tutkinnon on suorittanut 78 prosenttia ja korkeakoulututkinnon 27 prosenttia väestöstä. Huolestuttavaa on se, että nuorten lukutaito on heikentymään päin, ja että tyttöjen ja poikien väliset oppimiserot ovat OECD-maiden suurimpia.

Suomi on sitoutunut auttamaan muita maita kestävän kehityksen saavuttamisessa. Suomi osallistuu siviilikriisinhallintaoperaatioihin aktiivisesti väkilukuunsa nähden. Kehitysyhteistyörahoituksen

tasoa tarkasteltaessa Suomi ei yllä muiden Pohjoismaiden tasolle. Ilmastorahoitus kehittyville maille on pudonnut huippuvuosista.

Resurssiviisas ja hiilineutraali Suomi

Suomi on uusituvan energian käytössä EU:n kärkimaita. Energian kokonaiskulutuksesta 37 prosenttia ja loppukäytöstä yli 40 prosenttia katetaan uusiutuvilla energiamuodoilla. Uusiutuvasta energiasta noin kolme neljännestä pohjautuu puupolttoaineisiin. Vaikka suomalaisen puun käyttö on lisääntynyt, yli viidenneksen kasvusta jää metsiin lisäämään puustopääomaa ja hiilensidontaa.

Maa-ainesten käyttö muodostaa yli puolet luonnonvarojen kokonaiskulutuksesta. Rakentaminen, fossiiliset polttoaineet ja maametallit ovat merkittävimmät luonnonvarojen kulutuksen kohteet.

Suomen kasvihuonekaasupäästöt laskivat vuonna 2017 lähes viisi prosenttia vuodesta 2016 ja olivat 21 prosenttia pienemmät kuin vuonna 1990. Vuoden 2017 kokonaispäästöistä 74 prosenttia syntyi energiasektorilla polttoaineiden käytöstä ja haihtumapäästöistä.

Suomalaisen keskimääräinen hiilijalanjälki on suuri, noin 10,3 tonnia vuodessa. Asumisen ja autoilun hiilijalanjälki on pienentynyt, elintarvikkeiden kulutuksen hiilijalanjälki on pysynyt ennallaan.

Ympäristön tila on kehittynyt parempaan suuntaan. Päästöt vesiin ovat vähentyneet, mutta Itämeri kärsii yhä rehevöitymisestä. Suurin osa järvien pinta-alasta (85 prosenttia) ja jokien pituudesta (65 prosenttia) on ekologiselta tilaltaan erinomaisia tai hyviä. Ilmanlaatu on Suomessa hyvä, mutta pienhiukkaset muodostavat terveysriskin.

Suurin luonnon tilan huolenaihe liittyy luonnon monimuotoisuuteen, sillä Suomen luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen jatkuu. Lajeista 10 prosenttia on arvioitu uhanalaisiksi.

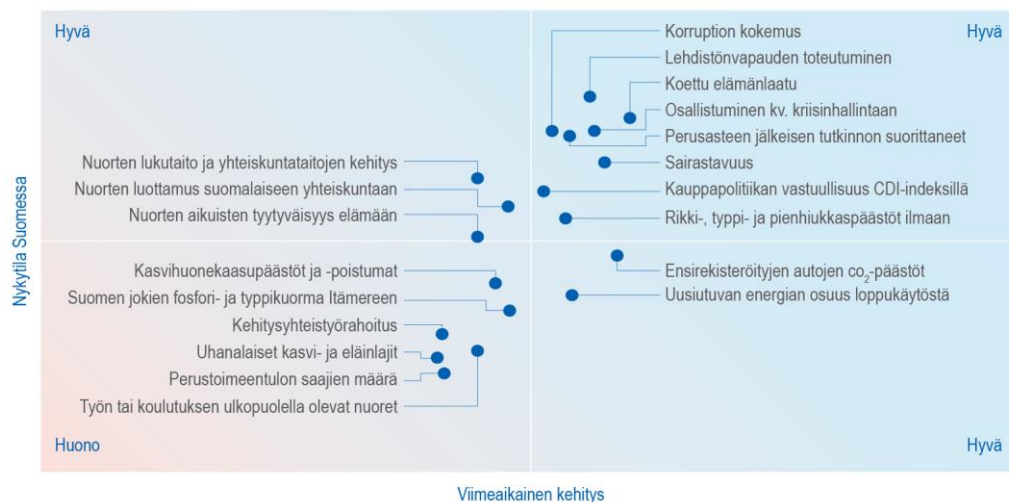
2.1.2 Kestävän kehityksen tila Suomessa kansainvälisten arvioiden valossa

Kansainvälisissä kestävän kehityksen vertailuissa Suomi ja muut Pohjoismaat ovat yleensä vertailuiden kärjessä. Kansainvälisessä *SDG Index and Dashboards* –vertailussa (2018) Suomi sijoittui kolmanneksi. Suomi on onnistunut erityisen hyvin tavoitteissa, jotka liittyvät köyhyyden poistamiseen sekä edulliseen ja puhtaaseen energiaan. Suomen suurimmat haasteet liittyvät kestävien kulutus- ja tuotantotapojen saavuttamiseen, ilmastomuutoksen vastaisiin toimiin sekä merten suojeleluun ja kestäväan käyttöön. Näitä havaintoja tukevat myös Eurostatin EU-maista tehty tutkimus (2017) sekä OECD:n maakohtainen vertailu (2017), joiden mukaan Suomi on jo saavuttanut terveyden ja koulutukseen liittyvät Agenda 2030:n tavoitteet. Good Country Index (2019) puolestaan arvottaa Suomen maailman parhaaksi maaksi, joka tuottaa kansantaloutensa kokoon suhteutettuna eniten hyvää ihmiskunnalle ja kuormittaa maailmaa vähiten.

Muista Pohjoismaista Ruotsi ja Tanska ovat vertailuissa usein Suomea edellä. Suomi pärjää Ruotsia ja Tanskaa huonommin erityisesti sukupuolten välisessä palkkatasa-arvossa, asukaslukuun suhteutetuissa hiilidioksidipäästöissä, koulutuksen tai työn ulkopuolella olevien nuorten määrässä sekä kehitysrahoituksen määrässä. Globaalin vastuun toteuttaminen ja vastuullinen kuluttaminen ovat kaikille Pohjoismaille yhteisiä kehityskohteita.

2.1.3 Kansalaisraadin näkemys Suomen kestävän kehityksen tilasta

Suomen ensimmäinen kestävän kehityksen kansalaisraati on arvioinut Suomen kestävän kehityksen nykytilaa ja viimeaikaista muutosta kansallisten kestävän kehityksen indikaattoreiden ja asiantuntija-analyyysien pohjalta. Yhteenveto tuloksista on esitetty alla kuviossa 2.

Kuvio 2. Kansalaisraadin 2018–2019 näkemys Suomen kestävän kehityksen tilasta

Maapallon kantokykyyn liittyvissä kysymyksissä raatilaiset olivat erityisen tyytyväisiä Suomen hyvään ilmanlaatuun. Tyytyväisyyttä herätti myös uusiutuvan energian käytön lisääntyminen ja uusien autojen hiilidioksidipäästöjen merkittävä pieneneminen. Merkittävää huolta herätti luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen jatkuminen. Myös kasvihuonekaasupäästöjen ja -poistumien sekä jokien fosfori- ja typpikuorman osalta raatilaiset arvioivat tilanteen jossain määrin huolestuttavaksi.

Ihmisten hyvinvointiin liittyvissä asioissa raatilaiset olivat erityisen tyytyväisiä koetun elämänlaadun korkeaan tasoon ja alhaiseen sairastavuuteen. Tyytyväisyyttä herättivät myös muun muassa matala korruption taso, lehdistönvapaus ja korkea koulutustaso. Raati oli huolestunut useista nuoriin liittyvien asioiden viimeaikaisesta kehityksestä, vaikka nykytila näissä arvioitiinkin hyväksi. Nuorten luottamus suomalaiseen yhteiskuntaan, nuorten aikuisten tyytyväisyys elämään sekä nuorten lukutaidon ja yhteiskuntataitojen heikentyminen herättivät huolta. Sekä nykytila että viimeaikainen kehitys arvioitiin huonoiksi perustoimeentulotuen saajien sekä työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten määrän osalta.

Kansalaisraati arvioi Suomen kantavan globaalia vastuutaan hyvin osallistumalla aktiivisesti kansainväliseen kriisinhallintaan ja toteuttamalla vastuullista kauppapolitiikkaa. Suomen kehitysyhteistyörahoituksen osalta sekä nykytilanne että viimeaikainen kehitys arvioitiin huonoiksi, kuten myös turvapaikkahakemusten ja päätösten määrä.

2.2 Kestävä kasvu ja julkinen talous

2.2.1 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet

Pääministeri Sipilän hallitus asetti ohjelmassaan tavoitteeksi, että julkisen talouden velkaantuminen suhteessa bruttokansantuotteeseen taittuu vaalikauden loppuun mennessä ja velaksi eläminen loppuu vuonna 2021. Velkatavoitteen rinnalle ja konkretisoimiseksi hallitus asetti julkisen talouden suunnitelmassa syksyllä 2015 seuraavat julkisen talouden rahoitusasematavoitteet vuodelle 2019:

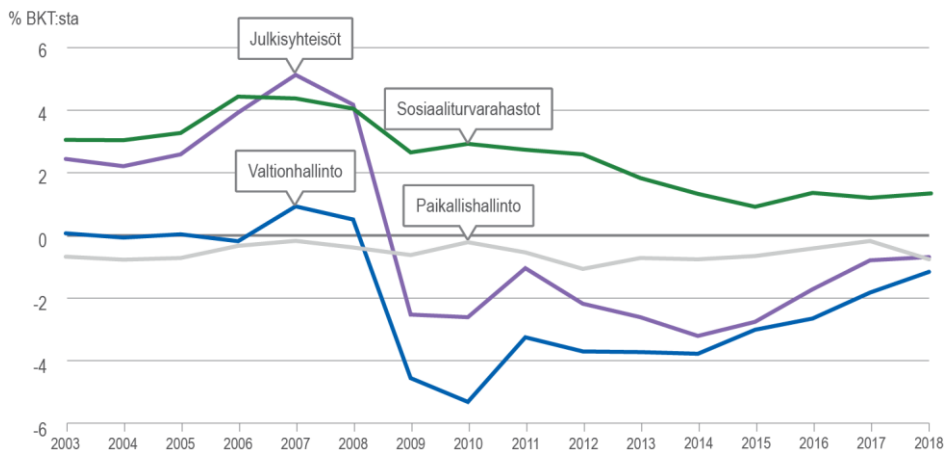
- valtiontalouden alijäämä korkeintaan ½ prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen

- kuntatalouden alijäämä korkeintaan ½ prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen
- työeläkerahastojen ylijäämä noin 1 prosentti suhteessa bruttokansantuotteeseen
- muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema noin 0 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Julkisen talouden velka suhteessa bruttokansantuotteeseen kääntyi laskuun vuonna 2016 ja jatkoi laskuaan vuonna 2018.

Sopeutustoimet ja suotuisa talouskehitys ovat vahvistaneet julkisen talouden rahoitusasemaa. Julkinen talous näyttää ennusteen valossa tasapainottuvan 2020-luvun alussa. Myös vuoteen 2019 asetetuista rahoitusasemataavoitteista osa on toteutumassa. Valtionhallinnon alijäämä on pienentynyt viime vuosina ja alijäämän ennustetaan pienenevän lähelle rahoitusasemataavoitetta vuonna 2019. Myös paikallishallinnon alijäämä on lähellä rahoitusasemataavoitetta, vaikka ei näytä aivan yltävän tavoitteeseen. Sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema on puolestaan tavoitellun mukainen.

Kuvio 3. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämät



Julkista taloutta on jo usean vuoden ajan heikentänyt väestön ikääntyminen. Ikäsidonnaisten menojen kasvun vuoksi julkinen talous ei ole kohenemisesta huolimatta yltänyt ylijäämään, vaikka julkista taloutta on vahvistettu sopeutustoimin ja talouskehitys on ollut suotuisa.

Väestön ikääntymisestä johtuen julkisessa taloudessa on pitkällä aikavälillä kestävyysongelma, jota talouden hyvä suhdanne ei korjaa. Julkisen talouden tulisi olla selkeästi ylijäämäinen ensi vuosikymmenen alussa, jotta se olisi kestävällä pohjalla kohtaamaan väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet tulevaisuudessa.

Teollisuuden rakennemuutos ja väestön ikärakenteen muutos ovat heikentäneet talouden kasvun edellytyksiä. Lisäksi Suomen rakenteellinen työttömyys on edelleen korkea ja tuottavuuden kasvu hidastunut. Heikon tuottavuuskasvun taustalla ovat maailmanlaajuisen trendin lisäksi talouden palveluvaltaistuminen ja melko yksipuolisen vientiteollisuuden kohtaamat vaikeudet. Nämä tekijät ovat heikentäneet Suomen talouden kasvunäkymiä ja ne ovat myös julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysongelman taustalla. Siksi on varauduttava siihen, että Suomen talouskasvu on vaimeaa ensi vuosikymmenellä.

2.2.2 Julkisyhteisöjen rahoitusjäämät

Pääministeri Sipilän hallitus asetti tavoitteeksi kestävyysvajeen kattamiseen tarvittavien päätösten tekemisen hallituskauden aikana. Hallitusohjelman mukaisilla toimilla tavoiteltiin yhteensä 10 miljardin euron kokonaisuutta julkisessa taloudessa, joista 4 miljardia euroa pyrittiin toteuttamaan välittömällä sopeuttamistoimilla hallituksen budjetti- ja kehyspäätöksiin (hallitusohjelman liite 6) vuoteen 2019 mennessä. Loput 6 miljardia euroa pyrittiin saavuttamaan julkista taloutta vahvistavilla (4 miljardia euroa) sekä työllisyyttä ja kasvua lisäävillä (2 miljardia euroa) rakenteellisilla uudistuksilla vuoteen 2029 mennessä.

Alkuperäiseen 4 miljardin euron sopeuttamistoimien listaan tuli hallituskauden aikana muutoksia toimenpiteiden täsmentymisen ja arvioiden tarkentumisen myötä sekä siihen tehtyjen päätösperäisten muutosten seurauksena. Aktiivisia korvaavia sopeutuspäätöksiä tehtiin etenkin syksyllä 2015 sekä keväällä 2016 4 miljardin euron tavoitteen saavuttamiseksi.

Kaiken kaikkiaan päivitetty arvio pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman (liite 6) julkisen talouden sopeuttavasta vaikutuksesta vuoden 2019 tasolla on 3 miljardia euroa. Indeksijäädytyksistä saatavien säästöjen vaikutus on alentunut arvioitua hitaamman hintakehityksen takia, minkä lisäksi hallitus on etenkin vaalikauden loppupuolella päättänyt pysyvistä lisäyksistä hallitusohjelman (liite 6) säästökohteisiin. Epävarmuutta liittyy erityisesti kuntien päätöksistä riippuvaisten toimenpiteiden sopeutusvaikutuksen arvioimiseen. Nykyarvion mukaan kuntiin vaikuttavien toimenpiteiden osalta säästö tavoite jää selvästi alle tavoitellun määrän, mikä on huomioitu liitteen 6 kokonaisarviossa. Toisaalta kuntatyönantajien henkilöstösäästökyselyn perusteella osa kunnista on sopeuttanut talouttaan muilla keinoin.

Julkiseen talouteen kohdistuvista rakenteellisista uudistuksista merkittävin oli hallituksen esitys maakunta- ja sote-uudistukseksi, jolla hallitus tavoitteli sosiaali- ja terveystalouden kustannusten kasvun hillintää 3 miljardilla eurolla. Maakunta- ja sote-uudistusta koskevien hallituksen esitysten käsittely kuitenkin lopetettiin eduskunnassa 8.3.2019 hallituksen pyydettävä eroa.

Lisäksi hallitus pyrki vähentämään kuntien ja koko julkisen talouden kustannuksia yhteensä 1 miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä (niin sanottu JTS-miljardi) muun muassa karsimalla lakisääteisiä tehtäviä sekä digitalisaation hyödyntämisen ja tilakäytön tehostamisen kautta. JTS-miljardin toimeenpanon keinot tarkennettiin seuraaviksi: kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen toimenpideohjelma, kuntien käyttötalouden menojen, digitalisaation ja tilakustannuksien kannustinjärjestelmät, valtion toiminnan digitalisaation ja tuottavuuden kehittäminen sekä valtion tilaohjelma.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen toimenpideohjelmaan sisältyy useiden toimenpiteiden osalta vielä paljon epävarmuutta. Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmää on valmisteltu, mutta asiaa koskevaa valtioneuvoston asetusta ei ole vielä annettu. Muiden kannustinjärjestelmien osalta valmistelu ei ole edennyt. Valtion toiminnan digitalisaatio ja tuottavuuden kehittäminen on huomioitu valtiontalouden kehityksissä ja tämän osalta valtion kaikkia toimintamenoja vähennetään vuodesta 2020 alkaen 0,5 prosenttia vuosittain (poislukien oikeus-, sisä- ja puolustusministeriöiden hallinnonalat sekä tullin toimintamenot, joita koskee 0,3 prosentin tavoite). Valtion tilaohjelman toimeenpano oli tarkoitus alkaa vuonna 2023 edellisen ohjelman päättyessä.

Työmarkkinajärjestöjen sopima kilpailukyky sopimus on tukenut vientiä ja lisännyt työllisyyttä. Valtio on tukenut kasvua myös investoinnein ja takauksin. Työllisyyskehitystä on tuettu muun muassa uudistamalla työttömyysturvaa, tehostamalla työ- ja elinkeinopalveluja, nuorten työllisyyttä edistävin toimin, alentamalla varhaiskasvatusmaksuja sekä varmistamalla, ettei palkansaajien verotus kiristy. Työllisyyskehitys on kohentunut huomattavasti vuodesta 2017 lähtien, ja työllisyysasteen trendi saavutti hallituksen tavoitteleman 72 prosenttia jo vuoden 2018 loppupuolella. Myös työllisten

määrä kasvaa hallituskaudella tavoitellun mukaisesti. On kuitenkin vaikeaa arvioida, kuinka suuri osa työllisyyden kasvusta johtuu yhtäältä suotuisasta suhdannetilanteesta ja toisaalta hallituskauden aikana tehdyistä uudistuksista.

2.2.3 Hallitusohjelman veropoliittisten linjausten toteutuminen

Pääministeri Sipilän vuonna 2015 julkaistussa hallitusohjelmassa verotuksen kärkitavoitteita olivat:

1. Verotus kannustaa tekemään työtä, yrittämään, työllistämään, ottamaan riskiä, omistamaan, investoimaan ja sijoittamaan Suomessa. Kokonaisveroaste ei nouse vaalikauden aikana.
2. Verotus on ennakoitavaa ja johdonmukaista. Verotuksen yleislinjasta sovitaan vaalikauden alussa ja vältetään epävarmuutta aiheuttavia linjanmuutoksia vaalikauden aikana.
3. Verotuksen keventämisen painopiste on pieni- ja keskituloisissa. Kannustinloukkuja puretaan. Palkkatulojen verotus ei millään tulotasolla kiristy.
4. Verotusta kehitetään niin, että yrittäminen, omistaminen ja investoiminen ovat nykyistä kannattavampaa. Verotuksen rakenne tukee Suomen kilpailukykyä ja hallituksen asettamia kärkitavoitteita. Verotuksen painopistettä siirretään työn ja yrittämisen verotuksesta erityisesti haittaveroihin.
5. Verotuksen peruseriaate on laaja veropohja, matalat verokannat. Suomi toimii aktiivisesti kansainvälisen veronkierron estämiseksi.
6. Verotusmenettelyt ovat asiakaslähtöisiä ottaen huomioon verotuksen johdonmukaisuuden, ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden sekä tietojen saannin.

Hallitusohjelmassa oli kärkitavoitteiden lisäksi yhteensä 32 verotukseen liittyvää toimenpidettä. Suurin osa hallitusohjelman verotoimenpiteistä on toteutettu vuoden 2019 alkuun mennessä. Hallitusohjelmassa linjattujen toimenpiteiden lisäksi hallitus toteutti myös useita muita verotoimenpiteitä.

Kokonaisveroaste laski vuosien 2015–2018 aikana 1,3 prosenttiyksikköä ja oli 42,5 prosenttia vuonna 2018.

Verotuksen painopistettä on siirretty työn ja yrittämisen verotuksesta erityisesti haittaveroihin. Työn verotusta on kevennetty hallituskaudella kaikissa tuloluokissa pieni- ja keskituloisia painottaen yhteensä noin 14,4 miljardia euroa. Kiinteistöverotusta korotettiin maltillisesti ja perintö- ja lahjavero- tusta kevennettiin. Yrittäjyyden tukemiseksi otettiin käyttöön muun muassa yrittäjävähennys, metsä- lahjavähennys ja pienyritysten maksuperusteinen arvonnalisäverotilitys. Kotitalousvähennystä kasvatettiin. Hallituskaudella on myös yhtenäistetty eri sijoitusmuotojen verokohtelua.

Yritysverotuksen taso on pysynyt kansainvälisesti kilpailukykyisenä. Hallituskaudella Suomi on osallistunut aktiivisesti veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun vastaiseen työhön sekä OECD:ssa että EU:ssa ja pannut täytäntöön tähän liittyviä lainsäädäntötoimia.

Verotusmenettelyjä uudistettiin ja tehostettiin hallituskaudella toteuttamalla verotus- ja veronkanto- menettelyjen merkittävä uudistus (Valmis-hanke) sekä ottamalla käyttöön kansallinen tulorekisteri.

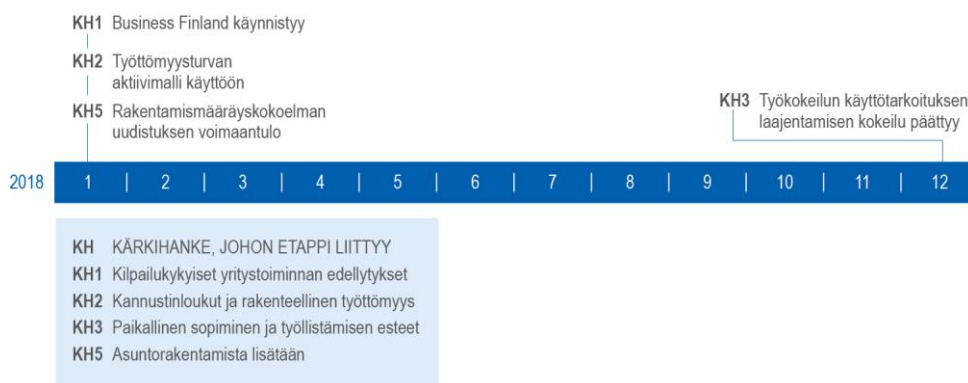
Kulutusverotusta kiristettiin korottamalla tupakkaveroa ja alkoholiveroa. Polttoaineiden verotusta on kiristetty ja ohjattu yhdistetyn sähkön- ja lämmön tuotannon verotusta vähäpäästöisempään suuntaan. Hallitusohjelman liikenneverouudistuksen mukaisesti autoveroa alennettiin asteittain ja ajoneuvoveroa korotettiin.

2.3 Työllisyys ja kilpailukyky

Työllisyyden ja kilpailukykyyn painopisteen uudistuksilla luodaan edellytyksiä yritysten uudistumiseen, kasvuun ja kansainvälistymiseen sekä investointien lisääntymiseen. Kasvua ja kilpailukykyä vahvistetaan yrittäjyyspaketilla. Työttömyysturvan uudistamisella kannustetaan työn nopeaan vastaanottamiseen. Työvoimahallinto uudistetaan työllistymistä tukevaksi.

Alla olevassa kuviossa on esitetty painopisteen kärkihankkeiden keskeisten etappien saavuttaminen vuonna 2018.

Kuvio 4. Työllisyys- ja kilpailukyky -painopisteen etapit 2018

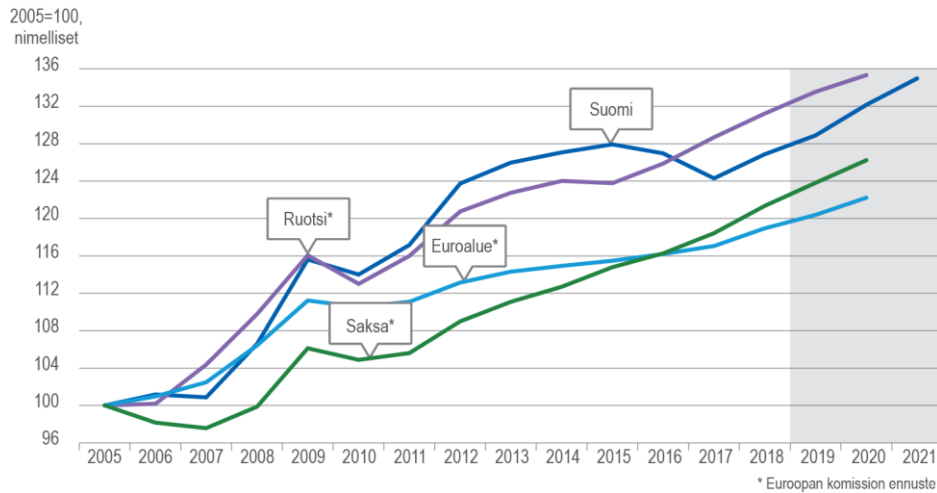


Pääministeri Sipilän hallituskaudella on onnistuttu erityisesti työllisyysasteen, yritysten kustannuskilpailukykyyn ja yritysrahoituksen vahvistamisessa.

2.3.1 Kustannuskilpailukyky

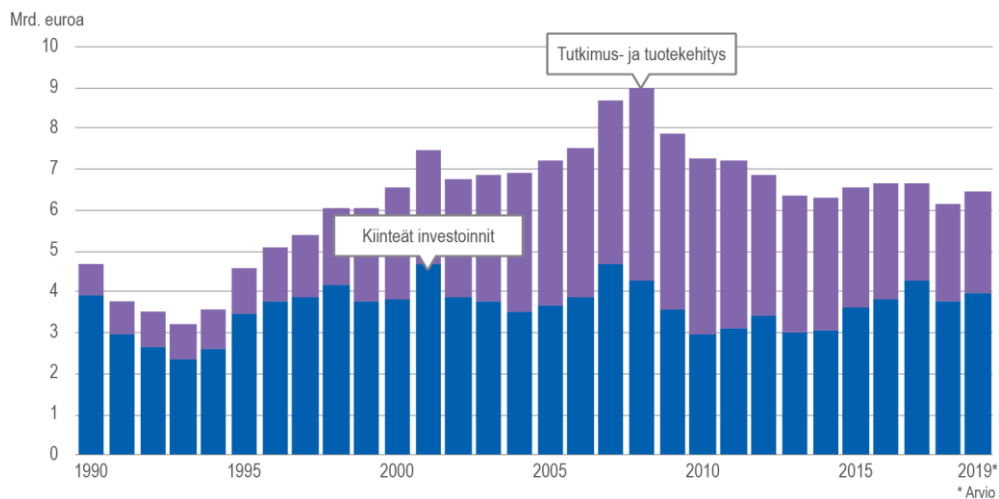
Vuonna 2016 solmittu kilpailukykykysopimus auttoi käynnistämään positiivisen kasvun. [Talouspolitiikan arviointineuvoston](#) mukaan sopimus laski työn hintaa 24 kilpailijamaahan verrattuna, joten suomalaisen tuotannon kilpailukyky kohentui. Työajan lisäämisen ohella kilpailukykykysopimus leikkasi yritysten työvoimakustannuksia siirtämällä niitä osittain palkansaajille.

Yksikkötyökustannusten pienentyminen osoittautui olevan kestävä, sillä palkankorotukset eivät ole kumonnet niitä vaikutuksia, joita aiheutui sivukulujen siirrosta työnantajilta työntekijöille. Myöskään lomarahojen vähentäminen tai työehtosopimusten pidentäminen ei johtanut nopeampiin palkankorotuksiin sopimusten päättyttyä. Maltillisen palkkojen nousun ja pakollisten työnantajamaksujen pienentymisen seurauksena suomalaisten yritysten kustannuskilpailukyky parani selvästi.

Kuvio 5. Yksikkötyökustannusten kehitys

Lähde: Eurostat, Tilastokeskus ja valtiovarainministeriö

Hallituskauden alkujakson tasaisen vaiheen jälkeen talous Suomessa kasvoi reippaasti vuodesta 2017 alkaen vaalikauden loppuun asti. Vienti veti hyvin ja investoinnit kasvoivat, kuten myös kulutuskysyntä. Tilastokeskuksen [kansantalouden tilinpidon ennakkotietojen](#) mukaan bruttokansantuotteen volyymi kasvoi kertomusvuonna 2,3 prosenttia.

Kuvio 6. Teollisuuden kiinteät investoinnit sekä tutkimus- ja tuotekehitysmenot (käyvin hinnoin)

Lähde: Tilastokeskus ja Elinkeinoelämän keskusliitto (Investointitiedustelu 2018 ja 2019)

Teollisuuden tekemät kiinteät investoinnit kasvoivat Suomessa jonkin verran vuosina 2016 ja 2017. Kertomusvuoden kiinteiksi investoinneiksi Elinkeinoelämän keskusliitto arvioi [investointitiedustelunsa](#) perusteella 3,7 miljardia euroa. Tilastokeskuksen mukaan teollisuuden kiinteiden investointien arvo edellisvuonna oli lähes 4,3 miljardia euroa. Investoinnit laskivat, kun isoja investointihankkeita valmistui. Yritysten tutkimus- ja kehitysmenot kääntyivät vuonna 2017 kasvuun (reaalisesti lisäystä 2,4 prosenttia) ja kehitys on jatkunut myös vuonna 2018. Elinkeinoelämän keskusliiton investointi-

tiedustelun mukaan kertomusvuonna teollisuuden tutkimus- ja kehitystoiminnan menojen ennakoitiin kasvavan noin kolmella prosentilla edellisvuodesta vajaaseen 2,5 miljardiin euroon. Teollisuuden investointiaste eli investointien suhde jalostusarvoon on vajaat 11 prosenttia. Investointiaste on varsin alhaisella tasolla lähinnä tutkimus- ja tuotekehitysinvestointien vähäisyyden takia.

2.3.2 Työllisyyskehitys

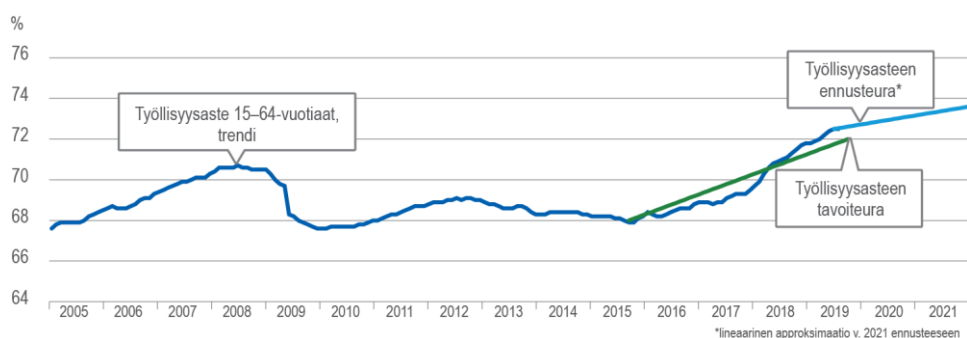
Kautensa alussa hallitus asetti tavoitteen työllisyysasteen nostamisesta 72 prosenttiin. Tavoite saavutettiin jo marraskuussa 2018. Nopea kasvu hallituskauden viimeisten kahden vuoden aikana on helpottanut tavoitteen saavuttamista.

Tilastokeskuksen [työvoimatutkimuksen](#) mukaan työllisiä oli vuoden 2019 tammikuussa 2 498 000, mikä oli 35 000 enemmän kuin vuotta aiemmin. Työllisiä miehiä oli 15 000 ja naisia 20 000 enemmän kuin edellisvuoden tammikuussa. Työttömiä oli tammikuussa 2019 yhteensä 181 000, mikä oli 57 000 vähemmän kuin vuotta aiemmin. Vuonna 2018 erityisesti pitkäaikaistyöttömien määrä jatkoi vähenemistä ja oli keskimäärin noin 76 400 (104 900 vuonna 2017). Työttömyys laski suhteellisesti melko tasaisesti kaikissa ikäluokissa.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan työttömyysasteen kausi- ja satunnaisvaihtelusta tasoitettu trendi oli 6,4 ja työllisyysasteen trendi 72,6 prosenttia. Hallituksen työllisyystavoite (72 prosentin työllisyysaste) saavutettiin vuoden 2018 marras-joulukuussa. Työllisyys olisi voinut lisääntyä vieläkin enemmän, mutta hallituskauden loppujaksolla työvoiman kohtaanto-ongelmat ja rakenetyöttömyys rajoittivat kasvua.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen [arvion](#) mukaan kilpailukyky sopimuksen vaikutus työllisyyden liisäykseen on ollut noin 20 000 työpaikkaa. Hallituskaudella päätetyt työvoiman tarjontaa lisäävät toimet ovat arvion mukaan lisänneet työllisyyttä yhteensä 25 000 työpaikkaa.

Kuvio 7. Työllisyysasteen trendi, ennusteseuranta ja hallituksen työllisyystavoite



Lähde: Valtiovarainministeriö ja Tilastokeskus

2.3.3 Työllisyyden vahvistaminen

Hallituskaudella tehdyistä uudistuksista kilpailukyky sopimuksella on todennäköisesti ollut suurin vaikutus työllisyyteen. Sopimus vähensi työvoimakustannuksia ja lisäsi työvoiman kysyntää.

Hallituskaudella on toteutettu useita työn tarjontaa lisääviä uudistuksia. Ansiosidonnaisten työttömyyskorvausten enimmäiskestoa leikattiin vuonna 2017. Työnteon kannustimia on lisätty keventämällä työn verotusta, hillitsemällä etuuksien kasvua ja alentamalla varhaiskasvatusmaksuja. Työttömien pakolliset ja säännölliset haastattelut otettiin käyttöön vuonna 2017. Aktiivimalli toteutettiin

vuoden 2018 alussa. [Työllisyys- ja yrittäjyyspakettien](#) toimin on lisätty työn kannustavuutta ja työllistämisen houkuttelevuutta. Esimerkiksi itsensä työllistäjien työttömyysturvaa on muutettu niin, että työttömillä on mahdollisuus harjoittaa yritystoimintaa neljän kuukauden ajan työttömyysetuutta menettämättä.

Tammikuussa julkaistiin 2018 [maahanmuuttopoliittinen ohjelma](#), jonka tavoitteena on työperäisen maahanmuuton vahvistaminen. Ohjelman linjauksen mukaan kotoutumista ja asettautumista tukevilla palveluilla sekä hyviä väestösuhteita edistämällä voidaan parantaa työperusteisten maahanmuuttajien viihtymistä sekä täällä jo olevien maahanmuuttajien osaamisen hyödyntämistä. Ohjelman toteutetuista toimenpiteistä voidaan mainita startup-yrittäjille kehitetty oma oleskelulupa sekä lakimuutos, jolla on yksinkertaistettu kausityöntekijöiden maahantuloprosesseja.

[Talent Boost – Kasvua kansainvälisistä osaajista -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 #Finland-works -brändillä ja koordinoitujen kansainvälisten osaajatoimintojen (Talent Hub) rakentaminen suurimmille korkeakoulualuekunnille.

Maahanmuuttajien työllistymisen nopeuttamiseksi 2016 käynnistetyn vaikuttavuusinvestointiin (työllistymistä edistetään yksityisellä pääomalla) pohjautuvan [SIB-kokeilun](#) toimintaa on kohdistettu erityisesti työvoimakapeikoille, joita ovat esimerkiksi teollisuus, rakennus-, kauppa- ja palvelualat. Hankkeella on nopeutettu maahanmuuttajien työllistymistä yhdistämällä yritykset ja työntekijät sekä räätälöimällä kotoutumiskoulutusta työpaikan tarpeiden mukaan. Vuoden 2018 loppuun mennessä KOTO-SIB -koulutuksen oli aloittanut 1 305 maahanmuuttajaa. Kolmen vuoden aikana työllistyi yhteensä 417 henkilöä, joten tavoitteena ollutta 2 500 työllistynyttä ei saavutettu.

2.3.4 Elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytysten parantaminen

Hallituksen yrittämisen edellytyksiä vahvistavan [yrittäjyyspaketin](#) toteutusta arvioineessa [selvityksessä](#) paketin toimenpiteet (2015–2017) katsottiin perustelluiksi ja oikeansuuntaisiksi. Yrittäjyyspolitiikalta kuitenkin peräänkuulutettiin selkeämpää tavoitteellisuutta, poikkihallinnollisuutta ja yksittäisten toimenpiteiden kytkentää laajemmin yrittäjyyspolitiikan strategiaan, visioon ja tavoitteisiin. Selvityksen suositusten perusteella työ- ja elinkeinoministeriön asettamat selvityshenkilöt laativat loppuvuonna 2018 julkaistun [ehdotuksen](#) poikkihallinnolliseksi, hallituskausien yli vuoteen 2028 ulottuvaksi strategiseksi toimenpideohjelmaksi yrittäjyyden edistämiseksi.

Julkista yrityspalvelujärjestelmää on tehostettu 1.1.2018 toimintansa aloittaneella Business Finland -toimintamallilla, josta yritykset saavat innovaatorahoituksen, viennin ja kansainvälistymisen edistämisen sekä ulkomaisen matkailun ja investointien edistämisen palvelut. Uudistuksella saavutettujen synergiaetujen ansiosta resurssien painopistettä on siirretty yritysten kansainvälistymisen kannalta tärkeään ulkomaanverkostoon ja asiakasrajapintaan. Kertomusvuonna [Business Finlandin](#) kansainvälistymis- ja innovaatorahoituspalvelujen asiakkaana olevien pienten ja keskisuurten 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.

Hallituksen kevään 2017 puolivälitarkastelun uutena avauksena valmisteltiin ehdotus Suomen tekoälyohjelmaksi. Tavoitteeksi ohjelmalle annettiin nostaa tekoäly ja robotiikka suomalaisyritysten menestystekijäksi ja Suomi maailman parhaaksi tekoälyn soveltajaksi. Ohjausryhmän loppuraportti [Edelläkävijänä tekoälyaikaan](#) julkaistiin maaliskuussa 2019. Raportin mukaan Suomen luotsaaminen tekoälyaikaan vaatii jatkuvaa osaamisen kasvattamista, yhteistä keskustelua tekoälyn etiikasta sekä rohkeita valintoja ja investointeja.

Vaalikauden yritysrahoitushankkeista merkittävimmän arvioidaan olevan Suomen Teollisuusrahasto Oy:n Kasvurahastojen rahasto (KRR), jonka kolmas vaihe käynnistettiin vuoden 2017 lopulla. Rahasto, jonka suuruus on 150 miljoonaa euroa, kumuloi riskipääomaa kasvuyrityksiin miljardin euron arvosta. Lisäksi Business Finland Venture Capital Oy perusti kertomusvuoden alkupuolella yhteistyössä Euroopan investointirahaston kanssa enkelirahaston, jonka kokonaisrahoituksen arvioidaan nousevan 100 miljoonaan euroon.

Työ- ja elinkeinoministeriön [yrityskatsauksen](#) mukaan kuluvalle vaalikaudella on korotettu merkittävästi rahoitusvaltuuksia yritysten viennin ja kansainvälisen kilpailukyvyn turvaamiseksi. Suurten vienninrahoitushankkeiden arvonnäkö- ja työllisyysvaikutuksia selvittänyt [raportti](#) vahvisti suurten vientihankkeiden myönteiset vaikutukset työllisyyteen ja arvonnäköä viejien sekä alihankintaverkostojen kautta. Esimerkiksi Meyerin Turun telakan ja Nokian vientitakuiden piirissä olevat hankkeet kasvattivat arvonnäköä Suomessa runsaat miljardi euroa vuonna 2017.

Rahoituksen vahvistamistoimista hallituskaudella esimerkkinä on rakennerahastovaroin mahdollistettu pienten ja keskisuurten yritysten aloiteohjelma, joka kanavoi viiden pankin (OP, Nordea, Aktia, Säästöpankkiryhmä ja Oma Säästöpankki) voimin 400 miljoonaa euroa kasvuyrityksiin. Ohjelmassa 40 miljoonan euron julkinen takaus vivutti kymmenkertaisen määrän yksityistä rahaa pk-sektorin tarpeisiin. Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) sateenvarjon alla räätälöidyt yksityisten pankkien toteuttamat takausohjelmat puolestaan mahdollistavat noin miljardin euron lainat innovatiivisille yrityksille.

2.3.5 Asuntopolitiikka

Hallituksen asuntopolitiikan tavoitteena on lisätä asuntorakentamista ja vastata aikaisempaa paremmin asuntokysyntään. Asuntotuotanto on vuonna 2018 pysynyt ennätystasolla. Tuotannossa on painottunut erityisesti kerrostalotuotanto ja se on kohdistunut ennen kaikkea suurille kaupunkiseuduille. Vuonna 2018 aloitettiin koko maassa noin 46 000 asunnon rakentaminen, joista kerrostaloasuntoja on yli 30 000 asuntoa.

Taulukko 4. Asuntotuotanto vuosina 2014–2018, aloitettuja asuntoja

	2014	2015	2016	2017	2018
Koko maan asuntotuotanto	25 300	33 100	37 600	43 000	46 000
- josta valtion tukemia	7 400	8 500	8 000	8 600	8 600
- josta Helsingin seutu	10 900	15 300	16 200	17 400	20 900

Valtion ja kuntien väliset maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset vuosille 2016–2019 kehittävät maankäyttöä, asumista ja liikennettä kokonaisuutena maan suurimmilla kasvuseuduilla (Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun seudut). Sopimusmenettely on osoittautunut hyväksi välineeksi luoda edellytyksiä tonttitarjonnan ja asuntotuotannon merkittävälle lisäämiselle sekä liikenteeseen kohdistettujen ja joukkoliikennettä tukevien investointien täysimääräiselle hyödyntämiselle suurimmilla kaupunkiseuduilla.

MAL-sopimusten tavoitteena on seutujen tonttitarjonnan lisääminen ja asuntotuotannon edellytysten parantaminen yhteistyössä seudun kuntien ja valtion kanssa. Lisäksi tavoitteena on yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän yhteensovittaminen siten, että luodaan edellytyksiä liikenteeseen kohdistettujen ja joukkoliikennettä tukevien investointien täysimääräiselle hyödyntämiselle.

Sopimusten osana valtio osallistuu myös kaupunkiseuduille rakennettavien suurten raidehankkeiden rahoitukseen (pääkaupunkiseudun Raidejokeri ja Tampereen raitiotie). Hankkeet mahdollistavat merkittävästi lisäasuntorakentamista.

Valtion asuntotuotannon tuen painopisteenä on ollut erityisesti Helsingin seutu, jonka asuntomarkkinat muodostavat koko maan tasolla haastavimman kokonaisuuden. Nykyisen sopimuskauden 2016-2019 Helsingin seudun MAL-sopimuksessa asetettiin asuntotuotannolle selvästi aiempaa korkeammat tavoitteet. Vuoden 2018 loppuun mennessä MAL-seurannan ennakkotietojen mukaan Helsingin seudulla on aloitettu sopimuskauden aikana yhteensä noin 54 000 asunnon rakentaminen. Vastaavasti seudulle on sopimuskaudella valmistunut yhteensä noin 44 300 uutta asuntoa. Näistä asunnoista noin 10 200 on valtion korkotukemia vuokra- ja asumisoikeusasuntoja. Koko sopimuskauden asuntotuotantotavoite Helsingin seudulla on yhteensä 60 000 asuntoa, mikä tullaan ennakkotietojen mukaan saavuttamaan.

Kaavoituksen osalta sopimuskauden puoliväliin mennessä yli puolet Helsingin seudun MAL-sopimuksen mukaisesta asuntotuotannon asemakaavoituksen kerrosalasta (yhteensä 6,2 miljoonaa kerrosalaneliömetriä) on toteutunut. Tämä parantaa osaltaan seudun asuntotuotannon edellytyksiä pidemmällä aikavälillä.

Myös muiden MAL-sopimusten (Tampere, Turku ja Oulu) asuntotuotantotavoitteet ovat toteutuneet sopimuskauden puoliväliin mennessä hyvin. Asuntoja on rakennettu tavoitteiden mukainen määrä ja tuotannon painopiste on ollut liikenteellisesti hyvin saavutettavilla alueilla.

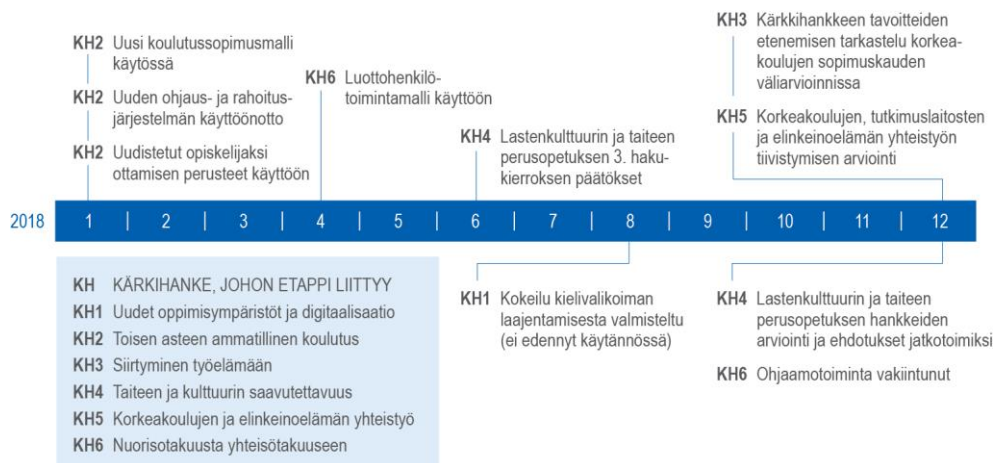
Korkotukilainoituksen lisäksi valtio tukee asuntorakentamista avustuksin sekä korkotukilainoitukseen liittyvin takauksin. Vuonna 2018 uudistetut korkotukiehdot mahdollistavat aiempaa paremmat edellytykset uudelle valtion tukemalle asuntotuotannolle. Lisäksi vuonna 2016 käyttöön tullut lyhyt korkotukilainoitus on mahdollistanut kohteiden rakentamisen myös paikkakunnille, joilla on meneillään positiivinen rakennemuutos ja sitä seurannut kasvava asuntotarve.

Valtion tukemia asuntoja aloitettiin vuonna 2018 yhteensä noin 8 600, mikä on suuruusluokaltaan samaa tasoa kuin edellisenä vuonna. Pitkällä korkotukimallilla tuettujen erityisryhmien vuokra-asuntojen määrä kasvoi selvästi edellisvuoteen verrattuna ja valtaosa näistä oli opiskelija-asuntoa. Helsingin seudun MAL-kuntien osuus oli noin puolet koko tuetusta tuotannosta.

2.4 Osaaminen ja koulutus

Osaamisen ja koulutuksen painopistealueella uudistetaan suomalaista koulutusta peruskoulusta korkeakouluun sekä tiivistetään koulutuksen ja työelämän välistä vuorovaikutusta. Toimilla nostetaan osaamisen tasoa, vähennetään syrjäytyneiden nuorten määrää, lisätään tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan vaikuttavuutta sekä luodaan uutta koulutusvientä.

Seuraavassa kuviossa on esitetty osaamisen ja koulutuksen painopisteen kärkihankkeiden keskeisten etappien saavuttaminen vuonna 2018.

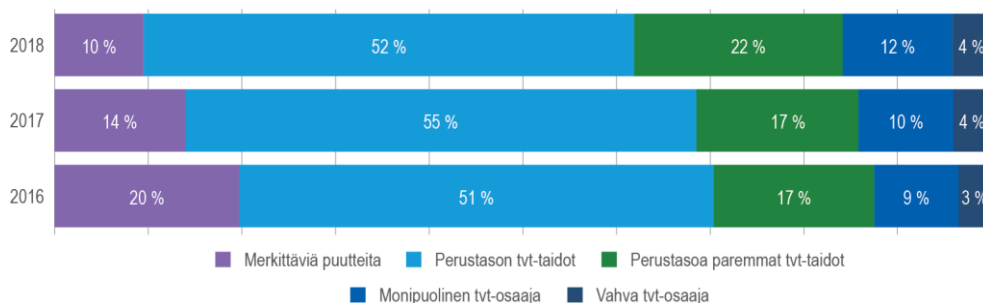
Kuvio 8. Osaaminen ja koulutus –painopisteen etapit 2018

2.4.1 Koulutusjärjestelmän uudistukset

Hallituskauden aikana on toteutettu neljää koulutusjärjestelmän uudistusta, jotka kohdistuvat peruskouluun, lukioon, ammatilliseen koulutukseen sekä yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin.

Osana peruskoulu-uudistusta uudet opetussuunnitelmat otettiin käyttöön jo syksyllä 2016. Samalla käynnistetyllä **Uusi peruskoulu -ohjelmalla** on edistetty oppimisympäristöjen modernisointia, digitalisaatiota, uuden pedagogiikan mahdollisuuksia ja uusien opetussuunnitelmien käyttöönottoa. Opettajankoulutusta on uudistettu, opettajien osaamista on vahvistettu ja opetuksen järjestäjien ja koulutuksen kehittämistyötä on tuettu. Opettajankoulutuksen kehittämisohjelmassa on ollut mukana kaikki opettajankoulutusta tarjoavat yliopistot ja ammattikorkeakoulut sekä noin 41 prosenttia kunnista. Peruskoulufoorumin laatimat yhteiset tavoitteet ja toimet tasa-arvoiselle peruskoululle julkaisiin helmikuussa 2018.

Opettajien tieto- ja viestintätekniologinen osaaminen on vahvistunut, heikosti osaavien opettajien määrä on puolittunut vuodesta 2016 vuoteen 2018. Opetushallituksen vuonna 2017 toteuttaman kyselyn mukaan peruskouluissa toimii yhteensä 2 289 tutoropettajaa yli 90 prosenttia kunnista. Yli 95 prosenttia kyselyyn vastanneista opetuksen järjestäjistä arvioi toiminnan jatkuvan myös tulevaisuudessa.

Kuvio 9. Opettajien koettu tieto- ja viestintätekniikan osaaminen vuosina 2016–2018

Lähde: Digi-ajan peruskoulu. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 6/2019

Vuosina 2016–2018 toteutettu Digiajan peruskoulu -[tutkimushanke](#) selvitti oppimisen ja opettamisen käytäntöjä digitalisaation näkökulmasta. Tulosten mukaan kouluilla on yhä useammin yhteinen visio digitaalisuudesta, ja sen toteutumista tuetaan työyhteisöissä. Digitalisaatio otetaan aiempaa tavoitteellisemmin huomioon opetuksen kokonaissuunnittelussa. Digistrategioiden tavoitteita arvioidaan kouluissa hieman useammin kuin aiemmin myös opettajien henkilökohtaisissa kehitystavoitteissa. Kehitettävää on etenkin koulujen digitaalisten verkko- ja oppimisympäristöjen laadun säännöllisessä arvioinnissa. Opettajien digitaidot ovat selvityksen tarkasteluvuosien aikana parantuneet. Osaamisen kehittymistä edistävät digipalvelujen ja ohjelmistojen käyttöaktiivisuus arjessa, digiaiheinen täydennyskoulutus ja koettu luottamus omiin taitoihin.

Elokuusta 2019 lähtien toimeenpantavan lukiouudistuksen tavoitteena on lisätä lukion vetovoimaa yleissivistävänä, korkeakouluihin jatko-opintokelpoisuuden antavana koulutusmuotona, vahvistaa koulutuksen laatua ja oppimistuloksia sekä sujuvoittaa siirtymistä toisen asteen opinnoista korkeasteelle.

Ammatillista koulutusta koskeva toimintalainsäädäntö ja ammatillisen koulutuksen uusi rahoitusjärjestelmä tulivat voimaan kertomusvuoden alussa (lait 531/2017–535/2017). Ammatillisen koulutuksen järjestäjiä ohjataan tutkintojen ja koulutuksen järjestämisluvilla, vuosittaisilla suorite- ja strategiarahoituspäätöksillä ja informaatio-ohjauksella. Uudet järjestämisluvat myönnettiin 149 koulutuksen järjestäjälle, joista kolme on uusia toimijoita. Lisäksi 17 koulutuksen järjestäjän toiminta jatkuu siirtymäkauden ajan. Tutkintorakenne uudistettiin siten, että tutkintojen määrä väheni 352 tutkinnosta 164 tutkintoon, mutta ne ovat entistä laaja-alaisempia kokonaisuuksia. Ammatillisen koulutuksen reformi on laaja uudistus, jonka rahoitusjärjestelmä kannustaa koulutuksen järjestäjiä huolehtimaan myös erilaisten ja heikommassa asemassa olevien kohderyhmien koulutuksesta. Työpaikalla järjestettävä koulutus eli koulutusoppiminen ja oppisopimus tarjoavat työelämälähtöisen opiskeluympäristön kaikille opiskelijoille. Ammatillista koulutusta on tarkemmin selostettu liitteessä 1 opetus- ja kulttuuriministeriön tuloksellisuuskuvauksen luvussa 7.4.2.

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.

Kertomusvuonna yliopistoja pääomitettiin 46 miljoonalla eurolla. Pääomittamisella kannustettiin tutkimuksen laadun ja vaikuttavuuden ohella merkittäviin rakenteiden ja toimintatapojen uudistuksiin.

[Liikkuva koulu](#) -toiminta on kasvanut valtakunnalliseksi ohjelmakokonaisuudeksi. Toiminnassa on mukana 89 prosenttia Suomen peruskouluista, 91 prosenttia Suomen kunnista ja 92 prosenttia oppilaista. Toisen asteen oppilaitokset on saatu mukaan ohjelmaan. Vuosina 2017–2019 toteutettiin onnistuneesti 50 pilottihanketta, joissa oli mukana yhteensä 127 lukiota ja ammatillista oppilaitosta sekä 95 000 opiskelijaa. Näissä määrällisissä tavoitteissa onnistuttiin erinomaisesti, mutta suosituksen mukaiseen liikkumisen määrään on vielä matkaa kaikissa ikäryhmissä.

Vuonna 2017 valmisteltiin hallituksen esitys toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa. Kokeilulupa myönnettiin hakemuksesta maaliskuussa 2018 viidelle koulutuksen järjestäjälle kahdeksassa koulussa. Yksikään koulutuksen järjestäjä ei aloittanut kokeilua.

2.4.2 Työelämään siirtymisen nopeuttaminen

Yliopistojen ja korkeakoulujen opiskelijavalintojen uudistaminen oli yksi hallituskauden keskeinen toimenpide työelämään siirtymisen nopeuttamiseksi. Uudistuksesta julkaistiin elokuussa 2017 yliopistojen ja korkeakoulujen kanssa vuoteen 2020 ulottuva [toimenpideohjelma](#). Tarkoituksena on, että jatkossa suurempi osa opiskelijoista valitaan ylioppilaskokeen perusteella jatko-opintoihin. Lisäksi valintakokeisiin lukuaikaa lyhennetään julkistamalla valintakoekirjat lähempänä kokeita, mikä tasa-arvoistaa oppilaiden mahdollisuuksia. Jatko-opintopaikkoihin hakua joustavoitetaan ympäri-vuotiseksi ja ylioppilaskokeita voi uusida rajattomasti. Toimenpiteiden uskotaan nopeuttavan merkittävästi opiskelijoiden siirtymistä opintojen pariin.

2.4.3 Taiteen ja kulttuurin saavutettavuuden parantaminen

Taiteen ja kulttuurin saavutettavuuden kärkihankkeella on lisätty harrastusten tarjontaa erityisesti pienissä kunnissa. Taiteen ja kulttuurin ammattilaisten ohjaamia harrastustunteja on perustettu koulupäivän yhteyteen peruskoulun vuosiluokkien 1–10 oppilaille. Taiteen perusopetuksen kautta on tuotu harrastustunteja myös varhaiskasvatusikäisille lapsille hoitopäivän aikana. Harrastustunteihin on osallistunut tähän mennessä noin 90 000 lasta ja nuorta.

Taiteen prosenttiperiaatteen laajentamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoihin kertomusvuonna 2018 toteutettiin 14 kehittämis- ja seitsemän kokeiluhanketta, joissa kokeiltiin erilaisia toimintamalleja ja rahoitustapoja. Arviointien 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 vakiintumista. Valtakunnallisesti toiminta ei ole vielä vakiintunut esimerkiksi ministeriöiden yhteisrahoituksena tai muuna selkeänä työn- ja resurssienjakona.

2.4.4 Korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteistyö

Hallituksen tavoitteena on hyödyntää tieteen ja tutkimuksen resursseja tehokkaasti ja kasvattaa Suomen koulutusvientä voimakkaasti. Innovaatiotoiminnan painopisteitä ovat olleet [terveysalan tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kasvustrategian tiekartan 2016–2018 toimeenpano](#), [liikennealan kansallinen kasvuohjelma](#) ja [digitaalisen alustatalouden tiekartasto](#). Tutkimus- ja innovaationeuvosto on asettanut tavoitteeksi, että vuoteen 2030 mennessä julkisen ja yksityisen sektorin tutkimus- ja innovaatiotoiminnan panokset nostetaan neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta. Tavoite sisältyy myös [korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visio 2030:een](#) ja sen toteutuksen [tiekarttaan](#).

Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnassa keskeisenä tavoitteena on hallituskaudella ollut osaamisen ja elinkeinoelämän tarpeiden parempi kohtaaminen. Hallituksen puolivälitarkastelussa vuonna 2017 myönnettiin Business Finlandille ja Suomen akatemialle lisärahoitusta kasvumootto-reihin ja huippututkimuksen lippulaivoihin. Kasvumootto-reiden rahoitukseen on ohjattu yhteensä 60 miljoonaa euroa lainamuotoista pääomarahoitusta vuosina 2018 ja 2019. Lippulaivoille osoitettiin 50 miljoonan euron rahoitus.

[Kasvumoottorit](#) ovat Business Finlandin rahoittama uusi kehittämiskokonaisuus yritysvetoisten liiketoimintaekosysteemien kehittämisen tueksi. Business Finland tarjoaa kasvumootto-reille rahoitusta alustayhtiöiden pääomittamiseen ja ekosysteemien synnyttämiseen. [Lippulaivaohjelma](#) tukee korkeatasoista tutkimusta, jolla luodaan tulevaisuuden osaamista ja kestäviä ratkaisuja yhteiskunnan haasteisiin sekä edistetään taloudellista kasvua kehittämällä muun muassa uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Lippulaivaohjelman kokonaisuuteen kuuluu kuusi osaamiskeskittymää, joiden taustaorganisaatioina on kuusi yliopistoa, kaksi tutkimuslaitosta sekä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri. Organisaatiot rahoittavat vuosina 2019–2022 lippulaivoja yhteensä 320 miljoonalla eurolla. Suomen Akatemian valtiolta saama rahoitus lippulaivaohjelmalle on 54,5 miljoonaa euroa.

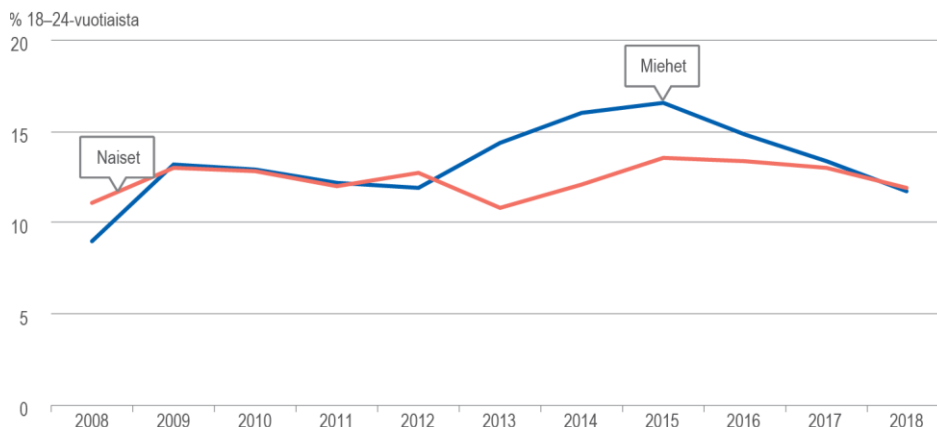
OECD julkisti kesäkuussa 2017 arvion Suomen innovaatiopolitiikasta, jossa Suomea kehoitetaan muun muassa tehostamaan tutkimus- ja innovaatiopolitiikan ohjausta ja vaikuttavuutta. Selvityshenkilö professori [Erkki Ormalan](#) mukaan Suomen aiemman menestyksen taustalla oleva yritysten ja yliopistojen välinen laaja ja luottamuksellinen yhteistyö on heikentynyt viime vuosina voimakkaasti. Yliopistojen yrityssektorilta saama tutkimus- ja kehitysrahoitus on vähentynyt yli 40 prosenttia vuosien 2010 ja 2017 välillä. Suurimmillaan se oli vuonna 2008, jolloin yrityksiltä saadun rahoituksen osuus oli 8,0 prosenttia, kun se vuonna 2017 oli enää 3,9 prosenttia. Kehitykseen ovat vaikuttaneet paitsi Business Finlandin tutkimusrahoituksen leikkaukset myös yliopistojen vähentynyt kiinnostus innovaatiotoiminnan tukemiseen. Selvityshenkilö suosittelee tilanteen parantamiseksi muun muassa sitä, että yliopistoja ja ammattikorkeakouluja kannustetaan tulosoikeuksien kautta osallistumaan yritys yhteistyöhön.

Yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat perineet lukuvuosimaksuja 1.8.2017 tai sen jälkeen opintonsa aloittaneilta EU-/ETA-alueen ulkopuolelta tulevilta korkeakoulujen tutkinto-opiskelijoilta. Lukuvuosimaksujen käyttöönoton [seuranta- ja arviointityöryhmän väliraportin](#) mukaan lukuvuosimaksut vähensivät ensimmäisenä vuonna uusien ulkomaalaisten opiskelijoiden määrää noin 1 300 opiskelijalla. EU/ETA-maista tulevien uusien opiskelijoiden määrä sen sijaan kasvoi verrattuna edellisiin vuosiin. Maksuvelvollisia opiskelijoita oli lukuvuonna 2017–2018 vajaa 1 400 opiskelijaa. Lukuvuosimaksujen suuruus vaihteli korkeakoulusta ja tutkinnon tasosta riippuen 2 100 eurosta 18 000 euroon. Korkeakoulun myöntämän apurahan sai noin 1 000 opiskelijaa eli 74 prosenttia kaikista maksuvelvollisista opiskelijoista. Lukuvuosimaksun maksoi kokonaan noin 280 opiskelijaa. Korkeakoulujen arvioiden mukaan lukuvuosimaksuista kertyi korkeakouluille yhteensä 2,7 miljoonaa euroa. Suomalaisissa korkeakouluissa oli lukuvuonna 2017–2018 yhteensä 343 vieraskielistä ohjelmaa. Suurin osa korkeakouluista ei näe maksujen käyttöönotolla olleen vaikutuksia vieraskielisten ohjelmien tarjontaan. Opiskelijakyselyyn vastanneista lähes 90 prosenttia oli tyytyväisiä tutkintonsa sisältöön.

2.4.5 NEET-nuorten määrän vähentäminen

Hallituksen puolivälitarkastelussa keväällä 2017 nostettiin työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien (NEET) nuorten määrän vähentämisen yhdeksi painopisteeksi. Tilanteen parantamiseksi on toteutettu [toimintaohjelmaa](#), joka sisältää muun muassa varhaiskasvatukseen sekä koulutus- ja harrastustakuuseen liittyviä toimia.

Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten aikuisten osuus on laskenut huomattavasti päättyvällä hallituskaudella. [Tilastokeskuksen](#) vuosikeskiarvoon perustuvien lukujen mukaan NEET-nuorten osuus 20–24-vuotiaista oli vuonna 2015 noin 15 prosenttia. Vuonna 2018 osuus oli laskenut 11,8 prosenttiin. Lukumääräisesti tämä tarkoittaa 14 000 henkilöä. Erityisesti nuorten miesten tilanne on parantunut vuodesta 2015, jolloin miehistä 16,6 prosenttia oli työn ja koulutuksen ulkopuolella. Vuoden 2018 lopulla luku on 11,7 prosenttia. Hallituskaudella toteutetut toimenpiteet ja vahva työllisyyskehitys ovat tehokkaasti ehkäisseet nuorten syrjäytymistä.

Kuvio 10. Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret (NEET) 2008–2018

Lähde: Tilastokeskus

Ohjaamo-toiminnan vakinaistaminen on ollut merkittävä päätös syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tavoittamiseksi. Ohjaamot ovat kaikille alle 30-vuotiaille tarkoitettuja paikkoja, joissa saa maksutonta apua ja tukea monenlaisiin asioihin opiskelusta ja työllistymisestä asumiseen ja kaikkeen näiden välillä. Tavoitteena on, että nuorten palveluprosessi nopeutuu ja sujuvoituu, kun yhdestä paikasta voidaan tarjota useiden eri palveluntuottajien palveluita.

Vuoden 2018 lopussa oli toiminnassa 60 Ohjaamoa (40 Ohjaamoa 2017), ja niissä työskentelee vähintään yhtenä päivänä viikossa noin 600 henkilöä (400 henkilöä 2017). Toiminnan rahoitusta kasvatettiin vuonna 2017 ja se kanavoitiin työ- ja elinkeinotoimistojen kautta, ja sillä rekrytoitiin 100 henkilötyövuotta. Vuonna 2018 Ohjaamojen palveluita käytettiin kasvokkain yli 140 000 kertaa, asiointikerroista noin 70 000 sisälsi ryhmätoimintaan osallistumista. Ohjaamojen asiakkaista 62 prosenttia oli työttömänä, 22 prosenttia opiskelijoita ja 16 prosenttia töissä tai muussa elämäntilanteessa.

Nuorisotakuun osana on kehitetty toimintoja ja palveluja, jotta erityisesti nuorten psykososiaalisen tuen tarpeisiin voitaisiin vastata nykyistä nopeammin ja paremmin. Yksi keskeinen kehittämisinterventio on ollut Vamoksen seitsemällä paikkakunnalla toteuttama yksilö- ja ryhmävalmennus koulutuksesta ja työelämästä syrjäytyneille nuorille. Vuosina 2017 ja 2018 Vamos-hankkeen intensiiviseen valmennukseen ohjautui noin 1 000 nuorta, ja se tavoitti yhteiskunnan marginaalissa olevan kohderyhmän.

2.4.6 Koulutusvienti

Koulutusviennin esteitä on tällä hallituskaudella purettu kaikilla koulutusasteilla. Lukukausimaksujen periminen EU- ja ETA-maiden ulkopuolisilta korkeakouluopiskelijoilta ja korkeakoulujen tilauskoulutus tehtiin mahdolliseksi 1.1.2016 alkaen. Lukiokoulutuksen kansainvälisen IB-koulutuksen myynti mahdollistettiin keväällä 2017.

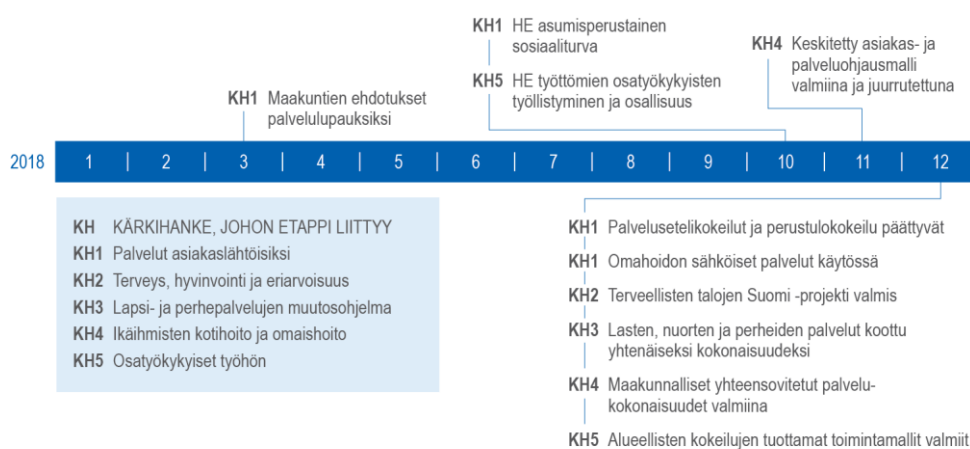
Koulutus ja siihen liittyvien palveluiden viennin kirjo on kasvanut hallituskaudella eri tasojen koulutuksessa ja liikevaihdolla mitattuna. Merkittävimmät uudistukset koskivat korkeakoulujen ja ammatillisten oppilaitosten mahdollisuuksia toimia kansainvälisillä tutkinto- ja tilauskoulutusmarkkinoilla. Koulutusviennin volyymi oli 310 miljoonaa euroa vuonna 2017. Keskimääräisen kasvun perusteella voidaan arvioida, että asetettu 350 miljoonan euron tavoite saavutettiin vuoden 2018 loppuun mennessä.

2.5 Hyvinvointi ja terveys

Hyvinvoinnin ja terveyden painopistealueella toteutetaan palveluiden ja tietojärjestelmien sekä tiedon laajaa integraatiota, sosiaaliturvan merkittäviä uudistuksia sekä uudenlaista palvelujen ja etuuksien yhteen sovittamista. Toimilla vahvistetaan julkisen talouden tasapainoa ja lisätään palvelujen ja asiainnituksen sujuvuutta, kokonaisvaltaisuutta ja oikea-aikaisuutta.

Seuraavassa kuviossa on esitetty hyvinvoinnin ja terveyden painopisteen kärkihankkeiden keskeisten etappien saavuttaminen vuonna 2018.

Kuvio 11. Hyvinvointi ja terveys -painopisteen etapit 2018



Painopistealueen usealla kärkihankkeella on selkeä yhteys pääministeri Sipilän hallituskaudella valmisteltuun sote- ja maakuntauudistukseen, jota on tarkemmin kuvattu jäljempänä luvussa 2.8. Toisaalta monet kärkihankkeissa kehitetyistä tuotoksista ovat sellaisia, joita voidaan hyödyntää nykyisessä toimintaympäristössä.

2.5.1 Terveiden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä eriarvoisuuden vähentäminen

Terveiden elintapojen lisäämiseksi, mielenterveyden vahvistamiseksi sekä hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamiseksi levitettiin ja juurrutettiin hyviä käytäntöjä vuosina 2017–2018. Hyvät käytännöt helpottavat ammattihenkilöiden työtä tarjoamalla valmiita ja arvioituja toimintamalleja sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakastyöhön esimerkiksi terveellisten elintapojen ja mielenterveyden edistämiseksi, osallisuuden vahvistamisessa ja itsemurhien ehkäisyssä. Haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten mielenterveystaitoja vahvistettiin Mielenterveyden Ensiapu –koulutuksilla. Hyvien käytäntöjen levittäminen onnistui tavoitteiden mukaisesti ja juurruttamisessa edettiin kohtalaisen hyvin. Väestöön kohdistuvia vaikutuksia ei voida vielä arvioida.

Malli poikkihallinnolliselle yhteistyölle terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi on valmistunut. Mallin jatkohyödyntämistä arvioidaan vuoden 2019 aikana osana sosiaali- ja terveysministeriössä valmis-teilla olevia hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta koskevia pitkän aikavälin linjauksia. Tavoitteet saavutettiin vain osittain, sillä valmistunutta mallia ei ole vakiinnutettu.

Rakennuksista aiheuttavien terveyshaittojen vähentämisen tavoitteita toteutetaan osana **Terveet tilat 2028 -toimenpideohjelman**, jonka mukaan edistetään sisäilmakysymyksiin liittyviä asioita vuoteen 2028 asti.

2.5.2 Eri-ikäisten ihmisten vastuu omasta terveydentilasta sekä elämäntavoista

Palvelusetelikokeilun kautta kokeiltiin valinnanvapauden toimintamallia suoran valinnan vastaanot-topalveluissa (kuusi sote-keskus –kokeilua) ja suun terveydenhuollon –kokeiluissa (kaksi kokeilua). Henkilökohtaisen budjetin –kokeiluissa (kuusi kokeilua) paljon ja pitkäaikaisesti sote-palveluita tarvitsevat, pääosin vanhus- ja vammaispalvelujen asiakkaat, pääsivät vahvemmin mukaan palvelutarpeensa mukaisten palvelukokonaisuuksien suunnitteluun ja toteutukseen ja valitsemaan itse palveluntuottajat. Kaikki sisältökokeilut toteutettiin nykyisen palvelusetelilain ja asiakasmaksulain mukaan. Kokeiluihin liittyvät aineistot ovat saatavilla [sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivuilla](#).

Vuonna 2017 käynnistyneissä sote-keskus –kokeiluissa potentiaalinen väestöpohja oli 537 000 asukasta, joista kokeilun aikana vaihtoi 6,1 prosenttia yksityiselle palveluntuottajalle. Vaih tajista 60 prosenttia oli naisia, ja suurin osa, 62 prosenttia, oli 18–64-vuotiaita. Yksityiselle palveluntuottajalle vaihtamisen pääsyy kaikissa kokeiluissa koko kokeilun ajan oli lääkäriajan saatavuus. Kokonaisuudessaan vaihtoja tehtiin ennakoitua vähemmän. Vaihdot olivat varsin pysyviä, ja uudelleen vaihtoja tehtiin niukasti. Vaih tajista noin puolet oli ollut ennen vaihtoa julkisen terveysaseman asiakkaana ja noin neljännes työterveyshuollon ja neljännes yksityisen sektorin asiakkaana. Lähetekäytännöissä tai asiakkaiden päivystyksen käytössä ei ollut nähtävissä merkittäviä eroja julkisen ja yksityisen sote-keskuksen välillä. Kaikilla kokeilualueilla toimi kokeilun ajan useita tuottajia. Harvaan asutuille alueille kokeilun myötä syntyi myös uutta palvelutuotantoa. Yksityiset palveluntuottajat kokivat sote-keskus -kokeilujen liiketaloudellinen kannattavuuden pääosin heikoksi, erityisesti ensimmäisenä kokeiluvuonna. Asiakkaiden käyntimäärien vähennyttyä kokeilun edetessä laskennalliset käyntihinnat nousivat kaikilla alueilla, ja siten kokeilujen liiketaloudellinen kannattavuus palveluntuottajille parantui. Kokeilujen arviointiin sisältyneiden kyselyjen perusteella asiakkaat olivat pääsääntöisesti hyvin tyytyväisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuuteen, henkilökoh taisten asiakastarpeidensa huomioimiseen ja sähköisten palveluiden tarjontaan riippumatta palvelun tarjoajasta (yksityinen, julkinen). Julkisella sektorilla työskentelevä henkilöstö arvioi asioiden nykytilaa ja valinnanvapauden vaikuttavuutta yksityistä sektoria kriittisemmin.

Vuoden 2018 keväällä käynnistyneiden suun terveydenhuollon kokeilujen potentiaalinen väestöpohja oli 420 000 asukasta, joista yksityiselle palveluntuottajalle kokeilun aikana vaihtoi 6 500. Kokeiluissa kaikki halukkaat eivät päässeet vaihtamaan, sillä asiakaspaikkoja jouduttiin rajoittamaan. Merkittävin syy vaihtaa yksityiselle palveluntuottajalle oli yksikön hyvä sijainti, tärkeitä vaihdon syitä olivat myös hammaslääkäriajkojen saatavuus ja hyvä julkiset liikenneyhteydet. Yksityiselle palveluntuottajalle listautui enemmän henkilöitä, joilla oli jokin säännöllistä suun hoitoa ja seurantaa vaativa sairaus. Tampereen kokeilussa mukaan ilmoittautui runsaasti yksityisiä palveluntuottajia, Keski-Uudenmaan kokeiluun vain yksittäisiä.

Henkilökohtaisen budjetin kokeilut käynnistyivät kevään 2018 aikana. Kokeilualueiden väestömäärä oli 780 000 asukasta. Kokeilussa mukana olleet asiakasryhmät olivat pääsääntöisesti vanhus-, vammais- ja kehitysvammapalveluiden asiakkaita. Kokeilun aikana asiakkaita oli noin 120 ja mukaan ilmoittautuneita yksityisiä palveluntuottajia 150. Kokeilu synnytti uusia tapoja kehittää ja räätälöidä asiakkaiden tarpeiden mukaisia palvelukokonaisuuksia. Kokeilussa mukana olleet asiakkaat olivat pääosin hyvin tyytyväisiä palveluidensa järjestämistapaan.

Palvelusetelikokeiluissa (kaikki sisältökokeilut) tuotettiin tietoa monesta eri näkökulmasta, väliarvioinnit toteutettiin kolmen kuukauden välein. Palvelusetelikokeilu jatkuu erillisrahoituksella lokakuun 2019 loppuun, mihin asti myös tulosten seurantaa jatketaan.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden tehokkuutta ja laatua on mahdollista kohentaa digitaalisten ratkaisujen avulla. Palvelut asiakaslähtöisiksi –kärkihankkeessa sähköisten palvelujen kehittämistä toteutettiin Omaha- ja digitaaliset arvopalvelut (ODA) –hankkeessa. ODA – Omaolo –hankkeessa syntyi

uusia sähköisiä sote-palveluita noin 35 pilotin kautta, muun muassa asiakkaan tilannearvioinnin työkaluja, palvelu- ja hoitosuunnitelmia, palveluohjausta tukevia työkaluja, hyvinvointivalmennuksia ja verkkokoulutuksia. ODA – Omaolo –palvelut on kärkihankekauden jälkeen siirtynyt SoteDigi Oy:lle jatkokehittämistä varten.

Virtuaalisairaala-hankkeessa on kehitetty asiantuntijoiden ja potilaiden yhteistyönä kaikille avoin erikoissairaanhoidon [Terveyskyla.fi](https://terveyskyla.fi) -palvelu. Palvelu sisältää luotettavaa tietoa, omahoito-ohjelmia, palveluohjausta ja potilasohjauksessa käytettäviä oppaita 90 eri sairauden tai potilasryhmän tarpeisiin. Vuoden 2018 lopussa palvelulla oli ollut yhteensä noin 2,1 miljoonaa käyttäjää. Hankkeessa on myös tuotettu Omapolku-digihoitopolkusuovellus, jonka yleiskäyttöisten moduulien avulla palvelutuottajat voivat tuottaa kustannustehokkaasti potilasryhmäkohtaisia eTerveys-palveluita. Virtuaalisairaalan palvelut ja toimintamalli ovat käytössä kaikilla yliopistollisilla keskussairaaloilla ja sitä levitetään parhaillaan sairaanhoitopiireihin.

Palvelut asiakaslähtöisiksi -kärkihankekaudessa asiakkaiden osallistumisen ja julkisen palvelulupauksen toimintamallit valmistuivat keväällä 2018. Asiakkaiden osallistumisen toimintamalli vahvistaa asiakkaiden ja kokemusasiantuntijoiden roolia tasavertaisena kumppanina palvelujen suunnittelussa, tuottamisessa ja kehittämisessä. Malli tehostaa palvelujen oikea-aikaista kohdentumista ja väestön palvelutarpeisiin vastaavuutta.

2.5.3 Lasten ja perheiden hyvinvoinnin ja voimavarojen vahvistaminen

Yhteisiin toimeenpanosuunnitelmiin perustuva käynnissä oleva muutostyö integroi hajanaisia lasten ja perheiden hyvinvoinnin palveluita asiakaslähtöisiksi kokonaisuuksiksi ja siirtää palveluiden painopistettä varhaiseen tukeen vahvistaen lasten ja perheiden voimavaroja. Palveluita tuodaan nykyistä vahvemmin lasten ja perheiden omiin elinympäristöihin kuten kotiin, varhaiskasvatukseen ja kouluun. Lastensuojelua uudistetaan tiimiperusteiseksi ja monitoimijaiseksi niin sanotun systemisen lastensuojelun toimintamallin mukaisesti.

Lasten hyvinvoinnin suuntaa on arvioitu Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen [tietoperustan](#) avulla. Kehityksessä nähdään myönteisiä merkkejä muun muassa lasten ja vanhempien vuorovaikutuksen paranemisen sekä yksinäisyyden ja kiusaamisen vähenemisen osalta. Samalla aiempaa laajempi tietopohja kertoo, että erilaisten lasten yhdenvertaisuuden tukeen tarvitaan lisätoimia (sijoitetut lapset, toimintarajoitteiset, maahanmuuttajat). Muutoksen hyvinvoinnissa on ennakoitu näkyvän vasta vuonna 2025.

Vanhemmuuden tuen näyttöön perustuvien menetelmien levitystyö ja lastensuojelun ihmissuhdeperustainen tiimimalli ovat saaneet hyvän vastaanoton ja työ jatkuu vielä vuoden 2019 ajan. Sitoutuminen sivistystoimen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdessä tekemiseen alueellisesti ja kansallisesti, yhdyspinta -yhteistyön toimintamallit, verkostojohtamisen mallit ja kehitetyt palvelukokonaisuudet (perhekeskus, oppilashuolto, erityispalvelut/osaamis- ja tukikeskus) luovat edellytykset hyvän muutoksen jatkumiselle. Hallituskauden aikana on saatu avaintoimijat sitoutumaan lapsi- ja perhelähtöiseen sekä voimavaroja vahvistavaan toimintakulttuuriin. Nuorten kokemusasiantuntijoiden ja aikuisten kehittäjäasiakkaiden kanssa yhteistyö on vakiintunut.

Lastensuojelun kuormituksen vähentämistä selvittäneen selvityshenkilö Aulikki Kananoja [raportin](#) mukaan lapsen ja nuoren tuen tarve pitää pystyä tunnistamaan nykyistä aiemmin. Varhaisen tuen varmistamiseksi tarvitaan vahvempia, monipuolisia perustason palveluja sosiaali- ja terveystoimen ja sivistystoimen yhteistyönä. Selvityshenkilö ehdotti lastensuojelun henkilöstömitoituksen määrittämistä jatkossa tavalla, joka tukee toiminnan sisällön kehittämistä. Hän ehdottaa pysyvien pilottirakenteiden käyttöönottoa osana lastensuojelun kehittämisen kansallista strategiaa.

2.5.4 Sosiaali- ja terveystietojen hyödyntäminen

Kansallisella [digimuutosohjelmalla](#) on toimeenpantu tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja tietojen liikkuvuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Keskeisenä tehtävänä oli varmistaa valmistellun sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä maakuntien tietojärjestelmien häiriötön käyttö siirtymäkaudella ja valmistella uusien, uudistuksen toimeenpanon kannalta välttämättömien ICT-ratkaisujen käyttöönottoa. Maakuntien yhteiseen käyttöön tulevien ratkaisujen kehittämiseen ja hankkimiseen perustettiin SoteDigi Oy. Yhtiön toiminta joudutaan arvioimaan uudelleen ehdotetun uudistuksen käsittelyn rauettua eduskunnassa maaliskuussa 2019.

[Kanta-palvelut](#) ovat vakiintuneet osaksi terveydenhuoltoa. Omakanta on palvelu, josta kansalainen näkee ammattilaisten kirjaamat hoitotiedot ja reseptit. Siellä voi jättää myös reseptin uusimispyynnön. Omakantaan kirjauduttiin vuonna 2018 lähes 17 miljoonaa kertaa. Omakantaa on käyttänyt palvelun olemassaoloaikana kaikkiaan lähes 2,8 miljoonaa eri henkilöä. Omakantaa on käyttänyt alle 18-vuotiaista 2 prosenttia, 18–35-vuotiaista 51 prosenttia, 36–50-vuotiaista 49 prosenttia, 51–65-vuotiaista 51 prosenttia ja yli 65-vuotiaista 37 prosenttia. Omakannasta tehtiin 2,2 miljoonaa reseptin uusimispyyntöä.

Hallituksen esityksen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastiedon toissijaisesta käytöstä (HE 159/2017 vp) lakiehdotukset hyväksyttiin eräin muutoksin maaliskuussa 2019. Lailla luodaan ajanmukaiset ja yhdenmukaiset edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutoiminnassa syntyvien henkilötasojen asiakastietojen sekä muiden terveyteen ja hyvinvointiin liittyvien henkilötietojen tietoturvaliselle hyödyntämiselle tilastointiin, tutkimukseen, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan, opetukseen, tietojohdantamiseen, viranomaisohjaukseen ja -valvontaan sekä viranomaisten suunnittelu- ja selvitystehtäviin.

Kertomusvuonna valmistui [genomikeskustyöryhmän raportti](#), joka tarjoaa tukea mahdolliseen genomitiedon käsittelyä koskevan lainsäädännön valmisteluun. Selvityshenkilö Kristiina Aittomäen [raportissa](#) esitetään, että Suomeen perustetaan kansallinen genomikeskus, joka tarjoaa genomi- ja asiantuntijapalveluita koko maahan. Selvityshenkilö esittää, että genomikeskuksen tehtävänä olisivat kansallisten genomitietokantojen luominen ja ylläpito sekä genomilääketieteeseen ja genomitiedon käyttöön liittyvät asiantuntijapalvelut. Genomikeskukseen tallennetut tiedot palvelisivat hankkeita, joiden tarkoituksena on terveyden edistäminen.

2.5.5 Sosiaaliturvan uudistaminen

[Perustulokokeilu](#) käynnistyi vuoden 2017 alusta ja päättyi vuoden 2018 lopussa. Kokeiluun valittiin 2 000 peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavaa henkilöä satunnaisotannalla. Kokeilulla selvitettiin mahdollisuuksia muuttaa sosiaaliturvaa vastaamaan paremmin työelämän muutoksiin sekä sosiaaliturvan muuttamista osallistavaksi ja työhön kannustavaksi. Myös etuusjärjestelmän yksinkertaistamista ja byrokratian vähentämistä selvitettiin. Perustulokokeilun arvioinnissa selvitettiin perustulon vaikutuksia kokeilussa mukana olleiden työllisyyteen, tuloihin ja hyvinvointiin. [Tulosten](#) mukaan perustulokokeilu ei lisännyt ensimmäisen kokeiluvuoden aikana osallistujien työllisyyttä. Perustuloa saaneet kokivat kuitenkin hyvinvointinsa kokeilun päättyessä paremmaksi kuin vertailuryhmään kuuluneet. Tulokset ovat osin alustavia, eikä lopullisia johtopäätöksiä perustulokokeilun vaikutuksista voida vielä tehdä. Laajempi tutkimusraportti ensimmäisestä kokeiluvuodesta valmistuu keväällä 2019 ja koko kokeilua koskevat tulokset valmistuvat keväällä 2020.

[Osallistavan sosiaaliturvan kokeilu](#) käynnistyi vuoden 2018 alussa ja jatkuu vuoden 2019 loppuun asti. Kokeilun tavoitteena on nostaa aikuisia, pitkään työttömänä olleita ihmisiä pois toimeentulotuesta ja löytää polkuja osallisuuteen ja työllistymiseen. Kokeiluun osallistuvat Kangasala, Kemijärvi, Kuopio, Tampere ja Raisio. Kuntien koordinaattorit etsivät ratkaisuja pitkään työttömänä olleiden

osallisuuden ja työllistymisen paranemiseen ja toimeentulotukitarpeen vähenemiseen. Koordinaattorit työskentelevät yhteistyössä sosiaalityön asiakkaiden ja heidän verkostojensa, kuntien viranomaisten, päättäjien, yhteisöjen ja yritysten kanssa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos arvioi ja seuraa osallistavan sosiaaliturvan kokeilun tuloksia. Tulokset raportoidaan vuoden 2020 alussa.

Pääministeri Sipilä asetti vuoden 2017 alussa työryhmän, jonka tehtävänä oli löytää konkreettisia toimenpiteitä eriarvoistumiskehityksen pysäyttämiseksi. Työryhmä [loppuraportissa](#) ehdotettiin kunnustinloukkujen purkamista etuusjärjestelmää selkeyttämällä, perhe- ja työelämän parempaa yhteensovittamista ja kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen lisäämistä. Hallitus on huomionnut suosituksia muun muassa aloittamalla kansallisen lapsistrategian valmistelun, käynnistämällä mielenterveysstrategiatyön ja asettamalla selvityshenkilön työelämän ja omaishoidon paremman yhteensovittamisen keinojen tunnistamiseksi.

Perusturvan ja toimeliaisuuden uudistushanke (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 laaja tausta-aineisto](#) julkistettiin helmikuussa 2019. Hankkeen toimintamallin kuvaus laaditaan keväällä 2019.

Työttömyysturvalakiin valmisteltiin muutokset, joilla otetaan käyttöön niin sanottu aktiivimalli. Vuoden 2018 alusta lähtien työttömyysetuuden tason säilyttäminen on edellyttänyt palkkatyön tekemistä, yritystoiminnasta tulon saantia tai työllistymistä edistävään palveluun osallistumista. Mallin tavoitteena on kannustaa lyhyidenkin sijaisuuksien tai määräaikaistöiden vastaanottamiseen ja näin ehkäistä pitkäaikaistyöttömyyttä ja lisätä työllisyyttä.

2.5.6 Ikäihmisten kotihoidon kehittäminen ja kaikenikäisten omaishoidon vahvistaminen

Ikäihmisten kotihoidon ja omaishoidon kärkihankkeen tavoitteena oli, että iäkkäille sekä omais- ja perhehoitajille olisi nykyistä yhdenvertaisemmat, paremmin koordinoituidet ja kustannusten kasvua hillitsevät palvelut. Kärkihankkeen tuloksena ikäihmisten asiakas- ja palveluohjauksen toimintamalli toimii jo viidessä maakunnassa ja valmiudet palveluohjauksen käyttöön ottoon on luotu koko maahan. Kärkihankkeen käytännön toteutuksesta vastasivat maakunnissa toimivat muutosagentit ja lisäksi toteutettiin kahdeksan alueellistamisen kokeilua. Muutosagenttiverkosto osoittautui hyväksi keinoksi levittää ja viedä eteenpäin keskeisiä teemoja, joita olivat asiakas- ja palveluohjaus, toimiva kotihoito, asumista ja palvelua yhdistävät toimintamallit sekä omais- ja perhehoidon edistäminen. Näissä teemoissa on myös toteutettu alueellisia valtionavustuksella rahoitettuja kokeiluhankkeita. Muutosagentit työstivät jokainen omalla alueellaan ikäihmisten palvelukokonaisuuden suunnitelman, jonka pohjalta alueellista työtä vietiin eteenpäin. Hankkeessa tehdyillä toimenpiteillä on saatu aikaan oikeansuuntaista kehitystä, mutta tavoitteen saavuttaminen kokonaisuudessaan on pidempi prosessi ja siihen vaikuttavat muutkin toimet.

2.5.7 Osatyökykyisille tie työelämään (OTE)

Osatyökykyisille tiet työelämään kärkihankkeen toimet ovat edesauttaneet hallituksen tavoitetta työllisyyden lisäämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön [hankkeen loppuraportin](#) mukaan Suomessa oli kertomusvuoden lopulla noin 300 000 osatyökykyistä jatkuvassa työsuhteessa. Osatyökykyisiä työttömiä oli 12 000 vähemmän kuin vuonna 2015. Osatyökykyisten tilanne on parantunut talouden suhdanteen kääntymisen ja hallituksen toimien yhteisvaikutuksesta.

Muutosta palveluissa on toteutettu siten, että osatyökykyiset työllistyvät ja jatkavat työssään. Tämän toteutumiseksi on koulutettu noin 700 työkykykoordinaattoria alueellisesti kattavasti. Osaamisen palveluissa ja työpaikoilla on vahvistunut, mikä edesauttaa myös muiden kuin osatyökykyisten palveluiden kanssa työtä tekeviä. Osatyökykyisten palvelut ovat työllistymisen ja työssä jatkamisen palveluja kaikille työikäisille. Ammattilaisten tueksi on rakennettu verkkopalvelu ja mallinnettu työkyvyn tuen palvelupolku hoitoon ja kuntoutukseen. Palvelupolku varmistaa, että asiakas pääsee saumattomasti, oikea-aikaisesti ja tarkoituksenmukaisesti palveluihin. Useissa alueellisissa kokeiluissa toteutettiin muutos, jossa työllistymisen ja työkyvyn tuen toimintatavat tehostuivat. Kokeilun tuloksena alueilla on käytössään nykyistä paremmat keinot palveluiden järjestämiseen ja toteuttamiseen.

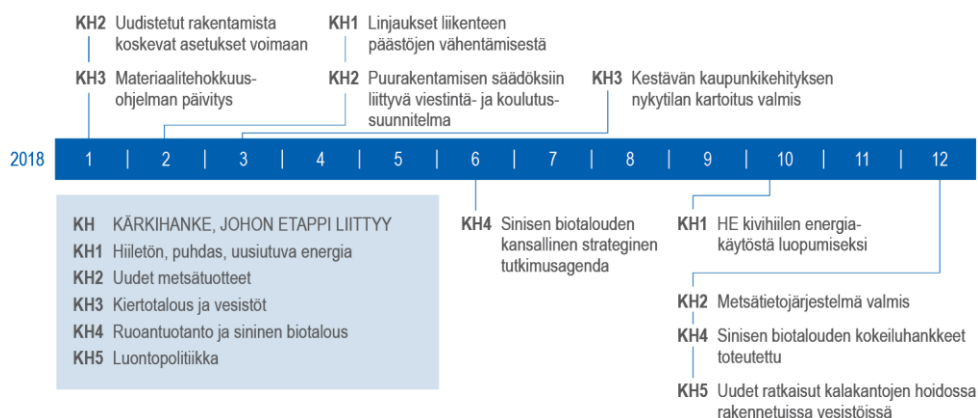
Sosiaali- ja terveysministeriön asettamat selvityshenkilöt Tuija Oivo ja Raija Kerätär totesivat [selvityksessään](#), että monien osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden palvelutarvetta, työkykyä ja kuntoutustarvetta ei aina selvitetä riittävän yksilöllisesti ja monialaisesti, ja tämä johtaa useiden jäämisen palveluiden ja etuuksien ulkopuolelle. Selvityshenkilöiden mukaan olisi käynnistettävä yli hallituskausien ulottuva strateginen työkykyohjelma monialaisen yhteistyön pohjaksi. Sen tulisi olla poikkihallinnollinen ja pitkäjänteinen kokonaisuus, jolla lisättäisiin osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien työelämäosallisuutta ja varmistettaisiin heidän tarvitsemansa palvelut ja etuudet. Samalla olisi arvioitava, kuinka moni pitkäaikaistyöttömistä on todellisuudessa työkyvytön ja väärän etuuden piirissä. Eduskuntaryhmien edustajat sitoutuivat 5.2.2019 jatkamaan myös seuraavalla hallituskaudella osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien työmarkkina-aseman parantamista ja heille suunnattujen palveluiden kehittämistä.

2.6 Biotalous ja puhtaat ratkaisut

Tavoitteena on korvata fossiilista tuontienergiaa puhtaalla ja kotimaisella energialla, lisätä puun käyttöä ja kasvattaa jalostusarvoa. Lisäksi käynnistetään biotalouden tutkimus- ja innovaatiotoimintaa sekä tavoitellaan ruoantuotannon kannattavuuden nostamista. Toimilla saavutetaan vuoden 2020 ilmastotavoitteet jo vaalikauden aikana ja luodaan uusia työpaikkoja. Suomesta tavoitellaan bio- ja kiertotalouden sekä cleantechin edelläkävijää.

Alla olevassa kuviossa on esitetty biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen painopisteen kärkihankkeiden keskeisten etappien saavuttaminen vuonna 2018.

Kuvio 12. Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopisteen etapit 2018

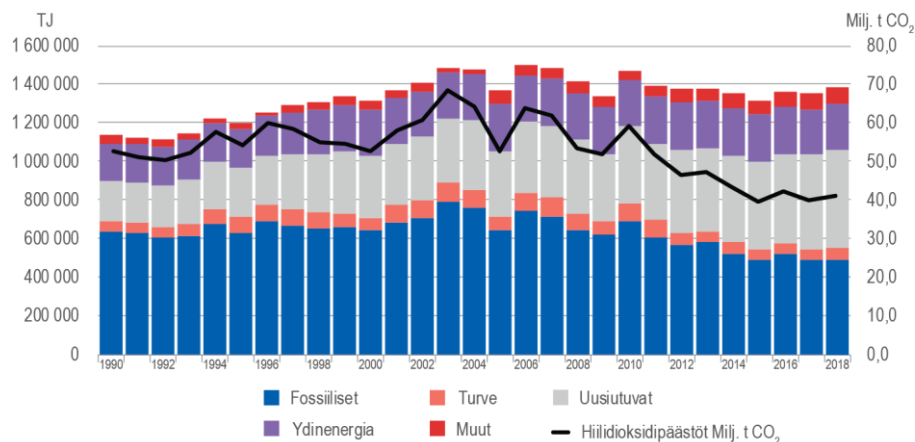


2.6.1 Ilmasto- ja energiatarvitteet

Valtioneuvosto antoi vuonna 2016 eduskunnalle selontekona kansallisen energia- ja ilmastostrategian (VNS 7/2016 vp – EK 12/2017 vp). Strategiassa linjataan keinoja vähentää fossiilisen energian käyttöä. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi tarvittavia toimia puolestaan linjattiin kansallisen ilmastolain mukaisessa vuoteen 2030 asti ulottuvassa keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmassa (VNS 7/2017 vp – EK 4/2018 vp). Suunnitelman mukaan kasvihuonekaasupäästöjä vähennetään päästökaupan ulkopuolisella sektorilla, joka kattaa muun muassa liikenteen, maatalouden, rakennusten erillislämmityksen ja jätehuollon päästöt. Suunnitelman toimin on tarkoitus saavuttaa 39 prosentin päästövähennys vuoteen 2030 mennessä.

Energian kokonaiskulutus oli Tilastokeskuksen [ennakkotietojen](#) mukaan 1,38 miljoonaa terajoulea (TJ) vuonna 2018, mikä vastasi 2 prosentin kasvua edellisvuoteen verrattuna. Kasvu johtui sekä fossiilisten polttoaineiden ja turpeen että uusiutuvien energialähteiden käytön lisääntymisestä. Sähkön kulutus oli 87 terawattituntia (TWh), kasvua edelliseen vuoteen oli 2 prosenttia. Vuonna 2018 uusiutuvien energialähteiden käyttö lisääntyi 3 prosenttia ja niiden osuus energian kokonaiskulutuksesta kasvoi prosenttiyksiköllä 37 prosenttiin. Metsäteollisuuden jäteliemien kulutus kasvoi 9 prosenttia, minkä seurauksena puupolttoaineiden kulutus kasvoi yhteensä 4 prosenttia ja ne olivat 27 prosentin osuudellaan Suomen käytetyin energialähde. Tuulivoiman tuotanto kasvoi 22 prosenttia ja vesivoiman puolestaan laski 10 prosenttia. Fossiilisten polttoaineiden ja turpeen käyttö kasvoivat 2 prosentilla edellisvuodesta ja niiden osuus energian kokonaiskulutuksesta oli 40 prosenttia.

Kuvio 13. Energian kokonaiskulutus ja polttoaineiden käytön hiilidioksidipäästöt



Lähde: Tilastokeskus

EU:n tavoitteet uusiutuvalle energialle määritellään suhteessa energian kokonaisloppukulutukseen. Tällä tavoin laskettuna uusiutuvien energialähteiden osuus Suomessa nousi Tilastokeskuksen ennakkotiedon mukaan yli 40 prosenttiin vuonna 2017. Suomi saavutti uusiutuvan energian osuuden tavoitteensa, 38 prosenttia energian kokonaisloppukulutuksesta vuonna 2020, ensimmäisen kerran vuonna 2014. Uusiutuvan energian osuus loppukäytöstä on toiseksi suurinta EU-maiden joukossa.

Tilastokeskuksen [ennakkotietojen](#) mukaan vuoden 2017 kasvihuonekaasujen kokonaispäästöt poislukien LULUCF-sektori (maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous) olivat 55,5 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Päästöt vähenivät 5 prosenttia vuoteen 2016 verrattuna ja olivat 23 prosenttia pienemmät kuin vuonna 1990. Suurimpina syinä päästöjen laskuun olivat kivihiihen, maakaasun ja turpeen kulutuksen väheneminen ja biopolttoaineiden osuuden kasvu liikenteen polttoaineiden käytössä.

Liikenteen päästöjen vähentämiseksi annettiin hallituksen esitys (HE 199/2018) liikenteessä käytettävien biopolttoaineiden jakeluvaihteen nostamisesta vuodesta 2021 lähtien 18 prosentista 30 prosenttiin 2029. Sähkön- ja lämmöntuotannon osalta annettiin lokakuussa hallituksen esitys (HE 200/2018) kivihiilen käytön kieltämisestä sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena 1.5.2029 lukien. Eduskunta hyväksyi esityksiin sisällyneet lait alkuvuodesta 2019.

Vuoden 2018 alusta voimaan tulleet autojen romutuspalkkio, sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuki ja henkilöautojen kaasu- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisentuki edistävät sekä energia- ja ilmastostrategian että ilmastopolitiikan suunnitelman tavoitteiden toteutumista.

2.6.2 Puu liikkeelle

Puun käyttöä edistäneeseen kärkihankkeeseen on sisällynyt useita toimenpiteitä, joilla on lisätty puun käyttöä ja jalostusarvoa. Vuonna 2017 hakkuut olivat 72,4 miljoonaa kuutiometriä (ainespuu 63,2 miljoonaa kuutiometriä ja energiapuu 9,2 miljoonaa kuutiometriä). Vuonna 2018 arvioidaan hakkuiden määrän olevan yhteensä 77 miljoonaa kuutiometriä, josta 68 miljoonaa kuutiometriä on ainespuuta. Arvio vuodelle 2019 on samaa tasoa tai hiukan maltillisempi. Sekä maa-, metsä ja kalataloudessa että elintarviketeollisuudessa on tehty merkittäviä investointeja, jotka ovat modernisoineet toimialoja ja parantaneet kilpailukykyä sekä lisäävät pitkällä aikajänteellä työpaikkoja biotalouden arvoketjuissa.

Metsäteollisuuden työllisten määrä on kehittynyt positiivisesti vuodesta 2014 lähtien. Vuonna 2018 työllisiä arvioidaan olevan 41 500 ja vuonna 2019 määrän arvioidaan säilyvän. Työpaikat ovat lisääntyneet erityisesti rakennuspuusepänteollisuudessa sekä massa- ja paperiteollisuudessa. Selun, paperin ja kartongin tuotantomäärät, vientihinnat ja yritysten kannattavuus ovat erinomaisella tasolla ja myös sahatarvarassa kokonaistilanne on vakaa.

Business Finlandin ohjelmien cleantech-pilotit ja biotalouden uudet tuotteet, palvelut ja liiketoimintamallit rahoituksella käynnistettiin lähes 150 tutkimushanketta ja yli 400 yrityksen hanketta. Business Finlandin seurannan mukaan yrittäjät ovat kertomusvuoden loppuun mennessä ennustaneet 40 päätyneessä ohjelmassa yritystoiminnalleen jopa kasvun kolminkertaistumista, viennin puolitoistakertaista lisäystä ja lähes 100 prosentin lisätyöllistämistä seuraavan viiden vuoden aikana.

Business Finlandin uudessa BioNets-ohjelmassa on käynnistetty ratkaisuekosysteemejä kuten Pakkauslaakso, joka luo Suomeen koko maailmassa uniikin pakkausalan ekosysteemin, jolla taataan elinvoimaisen ja kilpailukykyisen pakkausteollisuuden säilyminen Suomessa. Uudet selluloosa- ja kuitutuotteet -ekosysteemissä puolestaan tähdätään puukuitupohjaisiin tekstiileihin ja komposiittimateriaaleihin liittyvän osaamisen viemiseen kohti kansainvälistä liiketoimintaa.

Puurakentamisen toimenpideohjelmaa jatkettiin muun muassa julkaisemalla vuonna 2017 annettujen puurakentamisen säädöksiin liittyvä viestintä- ja koulutussuunnitelma. Ohjelman tavoitteena on tukea puun käytöllä rakentamisessa yhdyskuntien kehittymistä. Kaikista kerrostaloasunnoista puisten osuus on kuusi prosenttia.

2.6.3 Kiertotalous

Kiertotalouden vahvistumista kuluvan vaalikauden aikana tukivat muun muassa kiertotalouden toimenpideohjelma (2018), kestävään muovitalouteen tähtäävä muovitiekartta (2018), hallituksen esitys (HE 195/2017 vp) jätelain muuttamisesta sekä valtioneuvostossa hyväksytty valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2023 (Kierrätyksestä kiertotalouteen).

Eduskunta hyväksyi keväällä 2018 jätelain muutoksen (445/2018), jolla toimeenpantiin kunnan vastuun rajoittamista yhdyskuntajätehuollossa koskeva hallitusohjelman kirjaus. Jätelain muutoksen toista vaihetta koskeva hallituksen esitys valmistui loppuvuonna 2018 ja eduskunta hyväksyi muutoksen maaliskuussa 2019. Tähän liittyvä jätteiden ja sivuvirtojen sähköisen tietopalustan kehittämisen eteni toimeenpanovaiheeseen marraskuussa 2018. Jätelain muutos laajensi yksityisten toimijoiden mahdollisuutta järjestää ja kehittää kierrätys- ja jätehuoltopalveluita.

Kiertotalouden toimenpideohjelmaa toteutettiin muun muassa ympäristöllisten menettelyjen yhden luokun palvelujen toteuttamisella, edistämällä ravinteiden kierrätystä sekä vauhdittamalla pilaantuneiden maa-alueiden kunnostuksen kokeiluhankkeen avulla teknologiaosaamista ja -vientiä. Kiertotalouden innovatiivisia investointeja tukeva uusi instrumentti otettiin käyttöön. Tukea on myönnetty reilulle 20 hankkeelle. Esimerkkinä tuetuista hankkeista on [Telaketju](#), joka on tekstiilikiertotalouden ekosysteemi. Se on luonut verkostoja, kokeilumahdollisuuksia ja uusia liiketoimintamalleja kaikenlaisten tekstiilien hyödyntämisratkaisuille Suomessa.

Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen lisäämiseksi aloitti maaliskuussa 2018 toimintansa verkostomainen osaamiskeskus ([KEINO](#)). Osaamiskeskus edistää laaja-alaisesti julkisen hankintatoimen hyödyntämistä kestävien ja innovatiivisten hankintojen edistämiseksi. Tavoitetta tukevat myös green deal -sopimusten ja vaikuttavuusinvestointien pilotointi. Green dealit on tapa sitouttaa julkiset hankintayksiköt vapaaehtoisin sopimuksin bio- ja kiertotalouden sekä energia- ja ilmastostrategian strategisten tavoitteiden saavuttamiseen ja markkinoiden kehittämiseen konkreettisesti hankintatoiminnassa. Sopimusten käyttöönoton edistämiseksi valmisteltiin prosessia, ohjeistoa ja kriteeristöä. Kertomusvuoden lopulla allekirjoitettiin autoalaa koskeva green deal -ilmastosopimus ja elintarvikealaa koskeva materiaalihokkuuden sitoumus.

2.6.4 Ruoantuotanto

Kärkihankkeen päätavoite on ruoantuotannon kannattavuuden parantaminen. Eduskunnalle annettiin ruokapoliittinen selonteko (VNS 2/2017 vp – EK 21/2017 vp), jossa arvioidaan kotimaisen ruoantuotannon kilpailukykyä, vastuullisuutta, markkina- ja kuluttajälähtöisyyttä ja riittävyyttä huoltovarmuuden näkökulmasta. Selonteon [toimeenpanosuunnitelma](#) hyväksyttiin syksyllä 2017.

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

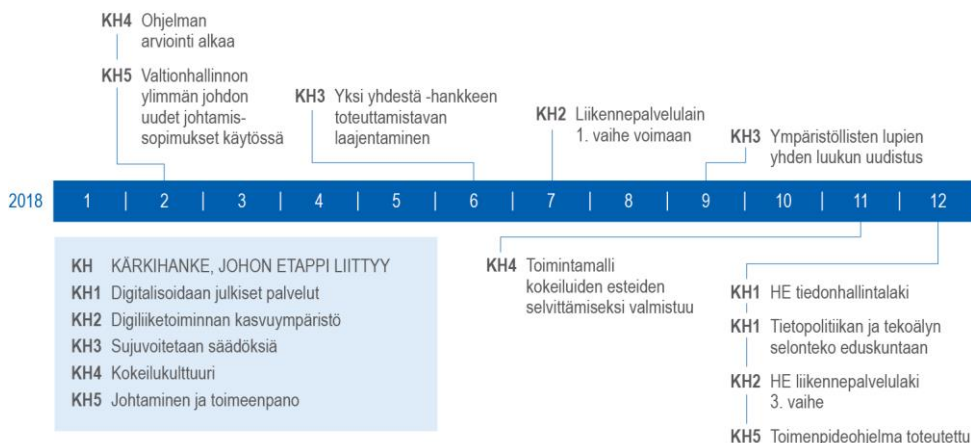
Elintarvikkeiden kokonaisviennin arvioidaan vuonna 2018 olleen 1,55 miljardia euroa. Elintarvikkeiden vientitoimenpiteiden, mukaan lukien vientiohjelma, avulla on saatu kurottua umpeen Venäjän viennin tyrehtymisestä aiheutunutta vajetta ja saatu vahvistettua suomalaisen elintarvikealan asemia uusilla vientimarkkinoilla. Merkittävimmät elintarvikkeiden vientimaat ovat edelleen lähimarkkinoilla (Ruotsi, Viro, Venäjä) ja EU:ssa. Suurin osa kasvusta on toteutunut näillä markkinoilla.

2.7 Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen

Toimintatapojen muutoksen painopistealueella puretaan tarpeetonta sääntelyä, edistetään digitalisaatiolla hallinnon sujuvuutta ja vauhditetaan uudistuksia kokeilujen kautta. Lisäksi uudistetaan johtamista ja toimeenpanoa. Julkiset palvelut rakennetaan käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi. Luodaan suotuisaa toimintaympäristöä digitaaliselle liiketoiminnalle. Tavoitteena on helpottaa kansalaisten arkea ja yritysten toimintaa sekä tehostaa julkista hallintoa.

Seuraavassa kuviossa on esitetty digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen -painopisteen kärki-hankkeiden keskeisten etappien saavuttaminen vuonna 2018.

Kuvio 14. Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen -painopisteen etapit 2018



2.7.1 Digitalisoidaan julkiset palvelut

Hallituskauden alussa julkisten palveluiden digitalisointi kärkihankkeelle kohdennettiin rahoitusta 100 miljoonaa euroa. Määrärahaa on rahoitettu 17 strategisesti merkittävää digitalisaatiohanketta. Digitalisointihankkokokonaisuuden [arvioinnissa](#) tarkasteltiin muun muassa tulorekisteriä, virtuaalisai-raalaa, valtionavustusten digitalisointia ja sähköistä asunto-osakerekisteriä. Arvion mukaan kärki-hankkeiden tavoite poikkihallinnollisuudesta on toteutunut. Toteutetut hankkeet edistävät sekä hal-linnonaloja ylittävää että julkisten ja yksityisten toimijoiden välistä digitaalista toimintatapaa. Toimin-tatapaa tulisi jatkaa tiedostaen samalla asiakaslähtöisten hankkeiden rajoitteet yhteisen alustan luo-misessa. Poikkihallinnollisuutta on sekä yhteisen digitaalisen infrastruktuurin että asiakasratkaisu-jen tasolla ja näiden kehittäminen poikkeaa toisistaan. Arvioinnin mukaan erityisesti lisäpanostukset yhteiseen tietopohjaan ja digitaaliseen infrastruktuuriin veisivät julkishallinnon digitalisaatiota eteen-päin kokonaisuutena. Jatkuvuuden varmistamista ja nopeampaa liikkeellelähtöä edistäisi, jos käy-tössä olisi menetelmä, jolla työestetään poikkihallinnollisia haasteita jo ennen hankkeiden asetta-mista.

Vuoden 2019 alusta käyttöön otettu kansallinen [tulorekisteri](#) sisältää kattavat palkka-, eläke- ja etuustiedot yksilötasolla. Tiedon tuottajat ilmoittavat tiedot ansiotuloista tulorekisteriin reaaliaikai-sesti ja maksukohtaisesti. Ensi vaiheessa tietoja hyödyntävät esimerkiksi Kela, Vero ja Eläketurva-keskus. Tulorekisteri automatisoi rekisterin tiedon käyttäjien prosesseja ja mahdollistaa reaaliaikai-sen valvonnan sekä yksinkertaistaa asiointia. Verohallinnon hallinnoiman rekisterin yhtenä tavoit-teena on keventää yritysten hallinnollista taakkaa yksinkertaistamalla palkan maksamiseen liittyviä ilmoitusmenettelyjä.

Kertomusvuonna valmisteltiin uusi [huoneistotietojärjestelmä](#), jonka mahdollistava lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2019 alusta. Järjestelmä parantaa asuinhuoneistoja koskevien tietojen ja omistaja-merkintöjen saatavuutta ja luotettavuutta, sillä siinä tiedot huoneistojen ominaisuuksista, omistuk-sista ja hallintaoikeuksista ovat sähköisessä muodossa. Uusi rekisteri luo edellytykset sähköiseen asiointiin ja sähköisiin palveluihin, esimerkiksi asunto-osakkeiden sähköiseen kaupankäyntiin ja asunto-osakeyhtiön elinkaaren hallintaan. Järjestelmä mahdollistaa erilaisten tietojen kokoamisen asiakkaan kannalta yhtenäisiksi palvelukokonaisuuksiksi. Se tulee myös kehittämään isännöintialaa ja sen palveluita. Hankkeesta tehdyn [arvioinnin](#) mukaan rekisterin mahdollistama kustannushyöty on 37,7–44,5 miljoonaa euroa.

Kiinteistö- ja rakentamisalan digitalisaatiota on vauhditettu **KIRA-digi –hankkeessa**, jossa mukana ovat olleet ministeriöt, kunnat ja alan toimijat. Tavoitteena on avoin ja yhteentoimiva rakennetun ympäristön tiedonhallinnan ekosysteemi. Hankkeessa on samanaikaisesti tehty kymmeniä pienempiä pilotteja ja luotu yhteisiä tietomalleja. Alustava arvio on, että hanke on muuttanut toimialan toimintatapoja.

Kertomusvuonna hallitus teki linjauksen digitaalisten palveluiden ensisijaisuudesta viranomaistoinnassa. Viranomaiset on lailla veloitettu tarjoamaan asiakkaille ensisijaisena vaihtoehtona saavutettavia ja laadukkaita digitaalisia palveluja. Yrityksille digitaalisten palveluiden käyttö olisi veloitettavaa ja kansalaisille asiointi on ensisijaisesti digitaalista, kuitenkin ilman velvoittavuutta. Samalla toimeenpantiin EU:n saavutettavuusdirektiivi.

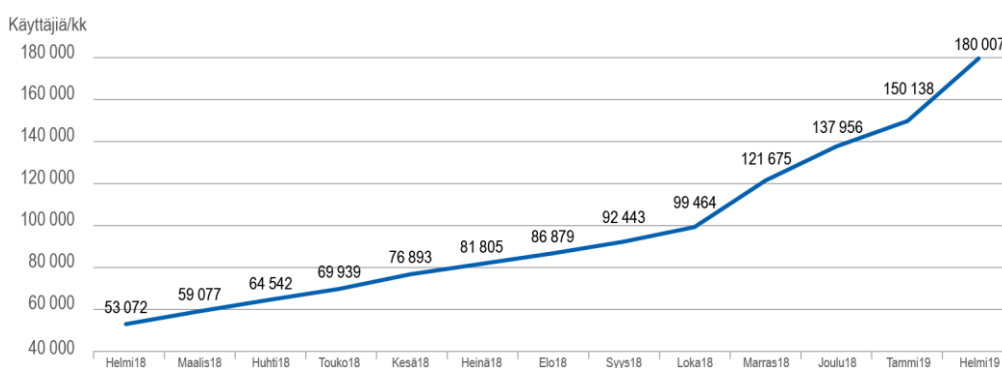
Digitaalisten palveluiden tuottamisen tueksi jatkettiin Suomi.fi -palveluiden kehittämistä Väestörekisterikeskuksen johdolla. Keskeisiä palveluja ovat kansalaisen tunnistautumispalvelu, Suomi.fi-viestit, -valtuudet, -palvelutietovaranto, -maksut ja -palveluväylä. Taulukossa 5 ja kuviossa 15 on kuvattu palveluiden käytön kehitystä.

Taulukko 5. Suomi.fi -palveluiden tunnuslukuja

	2017	2018
Suomi.fi -tunnistus: palvelun kautta asiointipalveluille välitetyt tunnistustapahtumat, milj. kpl	56,9	86,6
Suomi.fi -viestit: palvelun käyttöönotaneet, henkilöä*		138 000
Suomi.fi -valtuudet: toisen henkilön tai yrityksen puolesta asiointitapahtumia, milj. kpl	1,2	2,5
Suomi.fi -maksut: maksutapahtumia, milj. kpl	3,6	4,5
Palveluväylään liittyneitä organisaatiota, kpl	80	124

* Palvelu avattiin tuotantokäyttöön joulukuussa 2017

Kuvio 15. Suomi.fi -viestit: sähköisesti asioivien määrän kehitys 2018–2019



Kertomusvuonna valmisteltiin Väestörekisterikeskuksen, maistraattien ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön yhdistyminen uudeksi Digi- ja väestötietovirastoksi. Eduskunta hyväksyi uudistukseen liittyvät lait maaliskuussa 2019. Uuden viraston on suunniteltu aloittavan toimintansa vuoden 2020 alussa.

2.7.2 Tietopolitiikka ja tiedon hyödyntämisen edistäminen

Tietopolitiikasta on muodostumassa uusi politiikkalohko. Tiedon merkitys yhteiskunnassa kasvaa koko ajan ja tiedon hyödyntämisen periaatteet herättävät keskustelua. 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. Selonteon teemoina ovat muun muassa tietopolitiikan määrittäminen, tekoälyn hyödyntäminen laajasti, tekoälyn osaamistarpeet sekä alusta- ja datatalous. Selontekoon sisällytettävät toimet koskevat esimerkiksi tiedon keräämistä, yhdistämistä, avaamista ja säilyttämistä sekä tietoturvallisuutta ja tietosuojaa. Selvitettäviä toimia olivat myös sääntelykysymykset sekä EU- ja kansainvälinen vaikuttaminen.

Hallitus antoi kertomusvuoden joulukuussa eduskunnalle esityksen laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 284/2018 vp), joka käsiteltiin eduskunnassa alkuvuodesta 2019. Uuden tiedonhallintaa koskevan lain on tarkoitus tulla voimaan 1.9.2019. Laki on tiedonhallintaa koskeva yleislaki, jossa säädetään tiedon hallintaan liittyvistä vaatimuksista yhtenäisellä tavalla julkisessa hallinnossa. Lailla varmistetaan viranomaisten tietoaaineistojen yhdenmukainen hallinta ja tietoturallinen 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 yhteen toimivuuden 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.

Niin sanotun AuroraAI -konseptin keskiössä on ajatus ihmiskeskeisestä henkilö- ja tilannetiedon hyödyntämisestä, joka nivoo yhteen yksityisyydensuojaan liittyvät periaatteet ja mahdollisuuden hyödyntää ihmisestä kerättyä ja hänen itsensä keräämää hyvinvointitietoa ennakoivien asiakaslähtöisten palveluiden tuottamiseksi. 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. Esiselvityshanke oli yksi Tekoälyaika Suomessa [-raportin](#) suositamia toimenpiteitä.

2.7.3 Rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvu ympäristö

Digitaalisen liiketoiminnan kasvu ympäristön rakentamista on edistetty muun ohella seuraavilla toimenpiteillä, joita on tarkemmin selostettu hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1 liikenne- ja viestintäministeriön tuloksellisuuskuvauksessa.

- Datan hyödyntämisestä liiketoiminnassa annetun [valtioneuvoston periaatepäätöksen](#) mukaisesti on edistetty suurten tietoaaineistojen (massadata) hyödyntämistä ja liiketoimintaa sekä ihmiskeskeisen datan (omadata) kehittämistä.
- Uuden liikennepalvelulain tietosääntelyllä on mahdollistettu matkaketjut ja kokonaan uudenlaiset multimodaaliset liikennepalvelut kuluttajille sekä edistetty liikennepalveluiden asiakaslähtöisyyttä ja saumattomampaa yhteentoimivuutta liikenne-markkinoilla.

- Logistiikan ja kuljetussektorin kehittämissuunnitelmaa ja satamien digitalisaation vahvistamista koskevalla [valtioneuvoston periaatepäätöksellä](#) edistetään tiedon nykyistä parempaa virtaamista kuljetusketjuissa.
- Liikenteen automaation ja robotiikan [tiekartan](#) 2017–2019 toimenpiteillä edistetään liikenteen automaatiota sekä lisätään robotiikkaan ja automaatioon liittyviä innovaatioita ja liiketoimintaa.
- 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.
- Kansallisen [tietoturvasuunnitelman](#) täytäntöönpanoa on parannettu vahvistamalla yksityisyyden ja viestinnän luottamuksellisuuden suojaa sekä kehittämällä liikenteen ja viestinnän aloilla tietoturvariskien hallintaan velvoittavaa lainsäädäntöä.

2.7.4 Säädösten sujuvoittaminen

Säädösten sujuvoittamisen tavoitteena on ollut helpottaa kansalaisten arkea ja yritysten toimintaa uudistamalla toimintatapoja, purkamalla normeja, sujuvoittamalla sääntelyä, luomalla mahdollistavaa sääntelyä, edistämällä sähköisiä palveluja ja hyödyntämällä kokeiluja. Hallintoa on kevennetty viranomaismenettelyjä digitalisoimalla, ilmoitusmenettelyihin siirtymisellä sekä hallinnon rakenneuudistuksilla. Arviointi säädösten sujuvoittamisen toteutuksesta, tuloksista ja erityiskysymyksistä valmistuu syksyllä 2019.

Kertomusvuonna kansalaisten arkea helpotettiin muun muassa lisäämällä valinnanvapautta nimiasioissa ja keventämällä rahankeräyslupan hakemusmenettelyä. Mobiiliajokortti mahdollistettiin. Korkeakoulutukseen hakeutumisesta on joustavoitettu ja opiskelijoiden siirtymistä korkeakoulun sisällä helpotettiin. Väestönsuojien rakentamiskustannuksia ja väestönsuojarakentamiseen liittyvää hallintomenettelyä kevennettiin.

Yritysten toimintaedellytyksiä parannettiin muun muassa kehittämällä ympäristöllisten lupien yhden luukun menettely ja luomalla uusi ympäristölupamenettelyn korvaava ilmoitusmenettely. Työaikalaki uudistettiin ja otettiin käyttöön start up -yrittäjien oma oleskelulupatyyppe. Uusi liikennepalvelulaki mahdollisti kuljetusten yhdistämisen ja uusi liikenteenohjausyhtiö perustettiin. Yksityisten osakeyhtiöiden osakepääomavaatimus poistettiin ja konkurssimenettelyn toimivuutta parannettiin. Nuohouspalvelujen tarjoamista vapautettiin.

Hallintoa kevennettiin uudistamalla oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskeva yleislaki, sujuvoittamalla konsulipalvelulakia ja ulkomaalaislakia. Virastorakenteita uudistettiin yhdistämällä useampien virastojen tehtäviä uusiin virastoihin (Ruokavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto). Lisäksi selkeytetään ulkomaille lähtevien ja sieltä palaavien asumisperusteista sosiaaliturvaa.

Kertomusvuonna julkaistiin [loppuraportti](#) sääntelytaakan arviointia ja vähentämistä selvittäneestä hankkeesta. Keskeisenä kehittämiskohteena painottuu laadukas lainvalmistelu, jolla varmistetaan sääntelyn tarkoituksenmukaisuus suhteessa myönteisiin ja kielteisiin vaikutuksiin sekä sääntelyn selkeys ja johdonmukaisuus.

Uuden lainsäädännön yrityksille aiheuttaman sääntelytaakan hillitsemiseksi laaditun niin sanotun [yksi yhdestä –mallin](#) kokeilua on jatkettu. Hankkeessa kehitetty laskentatyökalu on konkreettinen

väline yritysvaikutusarvioiden laadinnassa, ja sen käyttö on jo johtanut parempaan yritysvaikutusten arviointiin. Lisäksi keskeistä on ollut arvioinnin tuki, valmistelijoiden kouluttaminen ja tietoisuuden lisääminen. Periaate tuo läpinäkyvyyttä sääntelytaakan kehitykselle, tarjoaa mittariston tulosten seurannalle ja auttaa viestimään tuloksista ulospäin.

Valtioneuvoston kanslian yhteyteen perustettiin keväällä 2016 hallitusohjelman mukaisesti riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön arviointineuvosto. Sen tehtävänä on erityisesti antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Lisäksi pyritään kehittämään yleistä lainvalmistelukulttuuria. Arviointineuvoston kannanotot on huomioitu hyvin säädösehdotusten viimeisteilyssä käytettävissä olevan ajan puitteissa. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnot ja vuosikatsaukset on julkaista [neuvoston verkkosivuilla](#). Arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuutta arvioineen hankkeen loppuraportti julkaistaan keväällä 2019.

2.7.5 Kokeilukulttuuri ja tieto käyttöön

Suurin osa hallitusohjelman mukaisista strategisista kokeiluista (esimerkiksi digikunta- ja valinnanvapauskokeilut), ovat valmistuneet kertomusvuoden aikana. Perustulokokeilun kattavat vaikutukset arvioidaan alkuvuodesta 2020, kun kaikki kokeilusta kerätty tieto on yhdistetty erilaisiin tilastotietoihin. Myös eri hallinnonalojen kokeilutoiminta on ollut vilkasta.

Kokeilukulttuuria on vahvistettu hyödyntämällä [Kokeilunpaikka.fi](#) -alustaa kevästä 2017 alkaen. Alusta on toiminut myös demokratiatyökaluna tuoden yhteen uusia tahoja. Alustalla on toteutettu pienkokeilujen rahoitushakuja teemoina kiertotalous, digi-sote ja tekoäly. Lisäksi on tuotettu ideahakuja. Kokeilutoiminnan edellytyksiä vahvistettiin myös julkaisemalla [kokeilulainsäätäjän opas](#) ja lisäämällä tutkimusperusteisia kokeiluasetelmia ministeriöissä ja virastoissa.

Kokeilukulttuurin kärkihankkeen [arvioinnin](#) mukaan kokeilut koetaan hyväksi työkaluksi toiminnan kehittämisessä ja uusien ratkaisujen etsimisessä, mutta kokeiluihin liittyy myös haasteita. Kokeiluihin haluttaisiin osallistaa laajempi toimijajoukko ja kokeiluista saadun tiedon välittämistä haluttaisiin tehostaa. Kokeilut tulisi toteuttaa suunnitelmallisemmin päätöksenteon tueksi. Arviointi suosittaa kokeilutoiminnan käytäntöjen kehittämistä sellaisiksi, että ne parantaisivat julkisten organisaatioiden uudistuskkyä ja vaikuttavuutta. Kokeiluista saatavaa oppimista voitaisiin vahvistaa selkeämmällä koordinaatiolla. Pienkokeilujen lisäksi tulisi tehdä myös isompia ja pitkäkestoisempia kokeiluja. Samaa tavoitteeseen liittyen pitäisi toteuttaa useampia erilaisia kokeiluja. Rahoitusmallien tulisi myös kannustaa kokeiluihin. Kokeilukulttuurin kehittymistä tulee arvioida säännöllisesti esimerkiksi hankkeessa kehitetyn arviointikriteeristön avulla.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan määrärahoihin tuotetaan tietoa valtioneuvoston päätöksenteon tueksi. Päätöksentekoa on tuettu suuntaamalla valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan rahoitusta valtioneuvoston vuosittain hyväksymän [selvitys- ja tutkimussuunnitelman](#) mukaisesti hallitusohjelman painopisteisiin. Rahoituksen jakautumista on tarkemmin selvitetty hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1 valtioneuvoston kanslian tuloksellisuuskuvauksessa.

2.7.6 Johtamisen ja toimeenpanon parantaminen valtioneuvostossa

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 uudistamista laaja-alaisella johtamisvalmennuksella. Kärkihanke saavutti sille asetetut tulokset hallituskauten loppuun mennessä. Toimenpiteitä on tarkemmin selvitetty hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1 valtiovarainministeriön tuloksellisuuskuvauksessa. Hankkeet ovat päättyneet, mutta niiden yleiset tavoitteet ovat edelleen relevantteja valtionhallinnon johtamisen kehittämisessä ja niiden tuloksia hyödynnetään jatkokehittämisessä.

2.8 Rakennepoliittiset uudistukset

2.8.1 Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu

Maakunta- ja sote-uudistuksessa Manner-Suomeen oli tarkoituksena perustaa uudet maakunnat, uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenne, palvelut ja rahoitus sekä siirtää maakunnille uusia tehtäviä muun muassa kunnilta ja valtion aluehallinnosta. Itsehallinnolliset maakunnat olisivat muodostuneet nykyisen maakuntajaon pohjalta.

Maakuntien rahoituksesta olisi vastannut ensisijassa valtio. Kokonaisuudessaan maakuntien yleiskatteellinen rahoitus olisi ollut noin 18,6 miljardia euroa vuoden 2019 rahoitustasolla arvioituna. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin perustuvan rahoituksen osuus tästä olisi ollut noin 17,3 miljardia euroa ja maakuntien muihin tehtäviin perustuvan rahoituksen osuus noin 1,3 miljardia euroa. Maakunnan muiden tehtävien osalta maakunnille olisi kohdistettu myös niin sanottua erillisrahoitusta, joka olisi ollut tehtäväkohtaista, ja jonka määrä olisi ollut vuoden 2019 tasolla arviolta 2,8 miljardia euroa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistuksen tavoitteena oli vastata maamme sosiaali- ja terveydenhuollon haasteisiin, erityisesti palveluiden epätasa-arvoiseen saatavuuteen sekä väestön ikääntymisestä johtuvaan palvelutarpeen kasvuun. Tarkoituksena oli hillitä nykyisen järjestelmän rakenteesta ja sen haasteista johtuvaa kustannusten kasvua siten, että hallituksen 10 miljardin euron säästötavoitteesta noin kolme miljardia euroa olisi katettu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella vuoteen 2031 mennessä. Lisäksi uudistuksen tavoitteena oli kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja sekä parantaa palvelujen saatavuutta.

Hallitus antoi keväällä 2017 eduskunnalle uudistuksen keskeisimmät tehtäviä sekä toiminnan organisointia ja rahoitusta koskevat esitykset (HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp ja HE 71/2017 vp). Maakuntalailla olisi perustettu uudet maakunnat ja toteutettu niiden talous ja hallinto. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislailla olisi siirretty sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu kunnilta maakunnille. Voimaannapolain tarkoituksena oli toteuttaa laajamittaiset omaisuuksien ja henkilöstön siirtymäjärjestelyt. Maakuntien rahoituslailla olisi annettu säännökset valtion rahoituksen kokonaistasosta ja kohdentumisesta maakuntakohtaisesti. Järjestämisvastuun siirrolla nykyjärjestelmään nähden huomattavasti vähemmälle määrälle vastuullisia pyrittiin turvaamaan riittävä osaaminen ja kyvykyys huolehtia väestön palvelutarpeesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevasta valinnanvapaudesta annettiin hallituksen esitys (HE 47/2017 vp) keväällä 2017. Esityksen valmistelua jatkettiin vuonna 2017 eduskunnan huomioden perusteella ja uusi esitys valinnanvapauslaiksi annettiin maaliskuussa 2018 (HE 16/2016 2018 vp). Esityksen tarkoituksena oli, että asiakas voisi valita pääosin perustason sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajan nykyistä monipuolisemmin. Muutoksella pyrittiin osaltaan parantamaan erityisesti perusterveydenhuollon palveluiden saatavuutta sekä valinnan kautta tapahtuvaa palveluiden laadun paranemista. Kokonaan uutena kokonaisuutena esitettiin henkilökohtaisen budjetin käyttöönot-

toa erityisesti monialaisen palvelutarpeen asiakkaille. Keväällä 2017 alkaneissa palvelusetelikokeiluissa on kokeiltu valinnanvapautta nykyisen lainsäädännön (palvelusetelilaki, asiakasmaksulaki) sallimissa puitteissa. Kokeiluja on tarkemmin esitelty sosiaali- ja terveysministeriön [verkkosivuilla](#).

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.

Sote-uudistus ei ollut tarkoitettu tulevaksi voimaan Ahvenanmaalla, koska terveyden- ja sairaanhoito sekä sosiaalihuolto kuuluvat Ahvenanmaalla maakunnan lainsäädäntövaltaan. Uudistus olisi ehdotetussa muodossaan kuitenkin vaikuttanut valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisiin rahavirtoihin itsehallintolain 49 §:n mukaisen verohyvityksen poistuman kautta. Perustuskilavaliokunta piti välttämättömänä maakunta- ja sote-uudistuksen hyväksymisen edellytyksenä, että verohyvityksen poistuma kompensoidaan muuttamalla itsehallintolakia. Hallitus antoi helmikuussa 2019 eduskunnalle esityksen Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (HE 320/2018 vp) ja eduskunta hyväksyi esityksen lepäämään vaalien yli. Jotta laki tulisi voimaan aiottuna aikana vuoden 2021 alussa, esitys tulee hyväksyä sekä vaalien jälkeisessä eduskunnassa että Ahvenanmaan maakuntapäivillä kahden kolmasosan äänten enemmistöllä.

Uudistukseen liittyen vuonna 2017 perustettiin kolme yhtiötä. Yhtiöiden toiminta, tavoitteet, henkilöstö ja omaisuus vastuineen arvioidaan uudelleen ehdotetun uudistuksen rauettua. SoteDigi Oy perustettiin toteuttamaan sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisointia, tietojen ja tietojärjestelmien integraatiota ja tiedolla johtamista. Yhtiössä tehtävän kehitystyön rahoitus toteutettiin pääomittamalla yhtiötä perustamisvuonna 90 miljoonalla eurolla. Valtakunnalliseksi toimilata- ja kiinteistöpalvelujen tukikeskukseksi perustettiin Maakuntien Tilakeskus Oy ja maakuntien yhteisten palveluiden ja tietojärjestelmäratkaisujen kehitystyötä tekemään Vimana Oy. Senaatti-kiinteistöt on pääomittanut Maakuntien Tilakeskus Oy:tä yhteensä 16 miljoonalla eurolla. Vimana Oy:tä on päämitettu 10,65 miljoonalla eurolla vuonna 2018, minkä lisäksi yhtiölle luovutettiin tammikuussa 2019 oman pääoman ehtoisesti 15 miljoonan euron arvosta osakkeita Solidium Oy:n salkusta.

Uudistuksen valmistelun tukemiseksi valtion talousarvion momentille 28.70.05 (Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon tuki ja ohjaus) myönnettiin 199 miljoonaa euroa vuodelle 2018 ja 211 miljoonaa euroa vuodelle 2019. Momentilta myönnettiin 2018 muun muassa esivalmisteluavustusta maakuntien perustamiseen liittyvään valmisteluun, ICT-valmisteluun ja maksettiin uudistuksen ohjaus- ja koordinaatiotehtäviä. Momentilta myönnettiin maakuntien käyttöön uudistuksen valmistelua varten vuonna 2018 yleistä esivalmisteluavustusta 39,4 miljoonaa euroa ja ICT-avustusta 83 miljoonaa euroa. Kansallisia tietojärjestelmien muutoksia ja kehitystyötä rahoitettiin momentilta noin 19 miljoonalla eurolla. Määrärahaa käytettiin myös uudistuksen valmisteluun, koordinaatioon ja ohjaukseen ministeriöissä sekä sillä toteutettiin muun muassa muutosjohdon valmennusohjelmaa.

Maakunnille oli tarkoitus siirtää myös muita kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä useilta eri viranomaisilta: kunnilta ja kuntayhtymiltä, maakuntien liitoilta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta (ELY-keskukset), työ- ja elinkeinotoimistoilta (TE-toimistot), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksesta (KEHA-keskus) sekä aluehallintovirastoilta. Tehtäväsiirtoja koskevien hallituksen esitysten käsittely päättyi eduskunnassa osana maakunta- ja sote-uudistuksen raukeamista.

Osana maakuntauudistusta oli tarkoitus toteuttaa myös valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointi. Keskeinen toimenpide olisi ollut uuden valtakunnallisen toimivallan Valtion

lupa- ja valvontaviraston (Luova) perustaminen 1.1.2021 alkaen. Virastolle olisi siirretty pääosa samalla lakkautettavien aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) sekä myös osa lakkautettavien ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen tehtävistä. Muutoksen toteuttamiseksi annettiin maaliskuussa 2018 eduskunnalle esitys (HE 14/2018 vp) maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. Hallituksen esityksen käsittely päättyi eduskunnassa osana maakunta- ja sote-uudistuksen raukeamista.

2.8.2 Tulevaisuuden kunta

Tulevaisuuden kunta -hankkeen tavoitteena oli määritellä visio tulevaisuuden kunnasta vuonna 2030 ja kuntien rooli ja tehtävät sekä asema suhteessa perustettaviin maakuntiin. Painopisteinä tarkastelussa olivat kunnan rooli hyvinvoinnin, elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistäjänä sekä kuntademokratian vahvistaminen. Hankkeessa käsiteltiin myös kuntalainsäädännön muutostarpeita.

Osana hanketta on tehty [kaksoiskuntalaisuus selvitys](#). Sen mukaan perustuslaki asettaa reunaehdotja kaksoiskuntalaisuuteen liitettäviin oikeuksiin. Suomalaiseen monipaikkaisuuteen ei voi esimerkiksi liittyä verotuksellisia ja äänioikeuteen tai vaalikelpoisuuteen liittyviä oikeuksia tai velvollisuuksia. Osassa kunnallisia palveluja kunnan jäsenyyttä ei kuitenkaan edellytetä: esimerkiksi terveydenhuollossa monipaikkaisuus on otettu jo huomioon. Selvityksen perusteella muutettiin kuntalain osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevaa pykälää siten, että kuntalain 22 §:n esimerkkiluetteloon lisättiin paikkakunnalla säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien eli niin kutsuttujen monipaikkaisten henkilöiden mielipiteiden kuuleminen ennen päätöksentekoa.

Vuonna 2018 Tulevaisuuden kunta -parlamentaarisessa työryhmässä käsiteltiin laajasti eri kuntapolitiikan aiheita, kuten digitalisaatiota edistäviä toimenpiteitä ja kuntataloutta koskevia asioita. Työryhmä käsiteli muun muassa kuntien taloustietojen automatisoinnin raportointimallin lakisäätöistämistä ja erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointikriteerien muutostarpeita. Hallituksen esitys kuntien ja maakuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi valmisteltiin, mutta lakiesitystä ei annettu eduskunnalle maakunta- ja sote-uudistuksen viivästyttyä. Esitys on mahdollista antaa kuntia ja kuntayhtymiä koskevana vuonna 2019. Kuntalakia puolestaan muutettiin siten, että erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä muutettiin kuvaamaan tarkemmin tulorahojituksen riittävyyttä. Tavoitteena on oikeudenmukainen ja luotettava kuntien erityisen vaikean talouden arviointitapa, joka kannustaa kuntia pitkällä aikavälillä taloudellisesti kestäviin ratkaisuihin. Tarkoituksena on, että menettely kohdistuisi taloudeltaan kaikkein heikoimpiin kuntiin.

2.8.3 Julkisen sektorin kustannusten karsiminen

Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on vähentää kuntien kustannuksia miljardilla eurolla karsimalla lakisäätöisiä tehtäviä ja niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita pitkällä aikavälillä eli vuoteen 2029 mennessä (niin sanottu JTS-miljardi). Myöhemmin tarkastelua laajennettiin koko julkiseen talouteen ja tavoitteen saavuttamisen keinovalikoimaa laajennettiin. Kuntien osalta JTS-miljardia koskevaa ohjelmaa toteutetaan kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä koskevan toimenpideohjelman lisäksi kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmällä. Lisäksi on selvitetty käyttötalouden menojen kasvun hillitsemiseen ja tilakustannusten hillintään liittyviä kannustinmalleja. Valtionhallinnon tuottavuuden osalta on muun muassa selvitetty, miten valtionhallinnon tuottavuutta voitaisiin edistää tarkoituksenmukaisimmalla tavalla digitalisaatiota täysimääräisesti hyödyntäen.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen liittyvien uudistusten ja lainsäädäntömuutosten valmistelu on jatkunut. Osa lainsäädännöstä oli kytköksissä maakunta- ja sote-uudistuksen etene- miseen, kuten pelastustoimen siirto maakunnille. Suurimmat säästöt kunnille on arvioitu saatavan liikennepalvelulainsäädännön uudistamisesta. Jo toteutetuista muista toimenpiteistä esimerkkejä ovat yksittäisten osatehtävien poistaminen vanhuspalvelulaista sekä kunnista korjaus- ja energia- avustusten siirtäminen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:lle. Toteutuvat säästöt tai kus- tannusten ennakoidun kasvun väheneminen riippuu myös kuntien omista toimenpiteistä. Säästöjen odotetaan syntyvän vuoteen 2029 mennessä. Myös vielä kesken olevien toimenpiteiden toteutu- essa arvio ohjelman vaikutuksista vuoteen 2029 mennessä koko julkiseen talouteen on vuositasolla yli 300 miljoonaa euroa.

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä toteutetaan valtionavustuslain mukaisten valtionavus- tusten muodossa. Valtion talousarviossa vuodelle 2019 on osoitettu 30 miljoonan euron kolmevuoti- nen siirtomääräraha kuntien kannustinjärjestelmiin. Määrärahaa saa käyttää valtionavustusten mak- samiseen kunnille ja kuntayhtymille digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin. Rahoitettavien hankkei- den on tarkoitus luoda edellytyksiä toimintojen ja prosessien tehostamiselle kunnissa sekä edistää digitalisaatioon liittyvien valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamista kuntalähtöisesti ja kannustaa kuntia yhteistyöhön.

2.8.4 Keskushallinnon uudistus

Kertomusvuonna koottiin keskushallinnon muutosohjelma, joka ohjaa ja varmistaa muissa refor- meissa ja kärkihankkeissa tehdyn työn etenemisen pysyviksi muutoksiksi. Ohjelman puitteissa teh- tiin *Virasto 2020* -selvitys, jossa laadittiin kehittämis ehdotukset valtion virastojen toiminnallisen jous- tavuuden lisäämiseksi ja toimintakyvyn parantamiseksi. Vuoden aikana valmisteltiin lisäksi *suositus* valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavista periaatteista harkittaessa toi- minnan yhtiöittämistä sekä *suositus* valtionhallinnon organisaatiomuotojen valintaperiaatteista kos- kien valtion talousarvion ulkopuolisia valtion rahastoja, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja sääti- öitä.

2.9 Valtioneuvoston EU-vaikuttaminen

2.9.1 EU-puheenjohtajakauden valmistelut

EU-vaikuttamista on linjattu valtioneuvoston vuosittaisissa vaikuttamisstrategioissa, joista viimeisin on marraskuulta 2017 (E 106/2017 vp). Valtioneuvoston vaikuttamisstrategiaa vuodelle 2019 ei ker- tomusvuonna laadittu, sillä keskeiset EU-politiikan suuntaviivat linjataan kevään 2019 eduskunta- vaalien jälkeen muodostettavan hallituksen ohjelmassa. Kukin ministeriö kuitenkin teki syksyllä 2018 oman vaikuttamissuunnitelmansa alkuvuodeksi 2019. Kertomusvuonna EU-ministerivalio- kunta linjasi säännöllisesti Suomelle tärkeissä asiakokonaisuuksissa vaikuttamista.

Suomi toimii EU:n neuvoston puheenjohtajana vuoden 2019 jälkipuoliskon. Valtioneuvosto toimitti eduskunnalle tietoa kansallisen puheenjohtajuusohjelman valmisteluprosessista (E 20/2018 vp) ja kolmen peräkkäisen puheenjohtajamaan (Romania, Suomi ja Kroatia) ohjelmasta (E 93/2018 vp).

Suomi sai neuvoston 18 kuukauden ohjelmaan hyvin mukaan omia keskeisiä tavoitteitaan. Näitä ovat erityisesti yhteisten arvojen tärkeys, kestävä kasvun – sisämarkkinoiden, digitaalisen talou- den sekä bio- ja kiertotalouden – painotus, sosiaalisen ulottuvuuden ja tulevaisuuden työelämätaito- jen merkitys sekä ulkosuhteissa monenkeskinen sääntöihin perustuva järjestelmä ja kauppapoli- tiikka, puolustusyhteistyö, hybridiuhkiin varautuminen ja strategisen viestinnän sekä päätöksenteon tehostaminen. Suomi sai ohjelmaan kirjaukset myös kestävä kehityksen Agenda 2030:n edistämi-

sestä, EU:n toimimisesta lähellä kansalaisia, avoimesti ja paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti, EU:n globaalista ilmastojohtajuudesta ja mustan hiilen päästöjen vähentämisestä osana arktista politiikkaa, kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta muuttoliikkeeseen sekä valtioiden ja pankkien välisen kohtalonyhteyden katkaisemisesta talous- ja rahaliiton kehittämisessä sekä työn jatkamisesta vuodenajoittaisesta kellonajan siirrosta luopumiseksi.

Ennen puheenjohtajakauden alkua toimitettavien eduskuntavaalien vuoksi kaikki eduskuntaryhmät otettiin mukaan pääministeri Sipilän pyöreän pöydän keskusteluihin Suomen kansallisesta EU-puheenjohtajuusohjelmasta. Eduskuntaryhmien edustajista koostunut työryhmä esitti näkemyksiä Suomen EU-puheenjohtajuuden ohjelmasta. Uusi hallitus linjaa ohjelmasta, joka julkaistaan ennen puheenjohtajakauden alkua.

Ministeriöihin rekrytoitiin määräaikaisten asiantuntijoiden lisäksi 45 EU-avustajaa, ja erityisesti EU-edustuston henkilöstövahvuutta kasvatettiin. Lisäksi järjestettiin puheenjohtajakoulutuksia. Kertomusvuonna valtioneuvoston kansliassa toimi EU-puheenjohtajuussihteeristö, jonka tehtävänä on hoitaa Suomessa pidettävien kokousten käytännön järjestelyt. EU-ministerivaliokunnan linjausten mukaisesti epäviralliset ministeri- ja virkamiestason kokoukset pidetään Helsingissä keskitetysti.

Kertomusvuonna ennakoitiin käsittelyyn vuoden 2019 jälkipuoliskolla odotettavia asioita ja aloitettiin vaikuttaminen EU:n seuraavan viisivuotiskauden painopisteisiin. Tämä normaali EU-vaikuttaminen kytkeytyy keskeisesti Suomen puheenjohtajakauden sisältö- ja kokousvalmisteluihin, sillä Suomi on ensimmäisenä puheenjohtajamaana jalkauttamassa neuvoston työhön unionin seuraavaa strategista ohjelmaa vuosille 2019–2024.

2.9.2 Tuleva monivuotinen rahoituskehys vuosille 2021–2027

Suomi vaikutti Eurooppa-neuvosto- ja neuvostotasolla EU:n tulevaan monivuotiseen rahoituskehykseen tiiviissä aikataulussa linjattujen kantojen pohjalta (E 29/2018 vp, U 45/2018 vp, EJ 24/2018 vp ja sektorikohtaiset U-kirjelmät). Erityisesti korostettiin alempaa kokonaistasoa komission ehdotukseen nähden ja tarvetta vahvistaa EU:n rahoituksen ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen välistä yhteyttä osana vahvempaa mahdollisuutta. Suomi piti etenkin uusia painotuksia, kuten puolustusyhteistyö ja muuttoliikkeeseen vastaaminen, oikeina. Lisäksi korostettiin EU-tason lisäpanostuksia tutkimus- ja innovaatiotoimintaan. Suomi vaikutti aktiivisesti myös maatalouteen kohdistuvien komission esittämien leikkausten pienentämiseksi. Joulukuussa 2018 Eurooppa-neuvosto asetti tavoitteeksi saavuttaa sopu rahoituskehyksestä syksyllä 2019.

2.9.3 Ison-Britannian eroprosessi EU:sta

Ylimääräinen Eurooppa-neuvosto vahvisti 25.11.2018 erosopimuksesta Ison-Britannian hallituksen kanssa saavutetun yhteisymmärryksen ja hyväksyi yhteisen poliittisen julistuksen tulevan suhteen puitteista. Suomen ja EU:n neuvottelutavoitteet saavutettiin (E 125/2016 vp, EJ 5/2017 vp, EJ 7/2017 vp, EJ 9/2017 vp, EJ 10/2017 vp, EJ 25/2017 vp, EJ 34/2017 vp, EJ 36/2017 vp, EJ 38/2017 vp, EJ 8/2018 vp, EJ 25/2018 vp, EJ 28/2018 vp, EJ 29/2018 vp). Erosopimus varmistaisi Ison-Britannian hallitun eron unionista. Esimerkiksi kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä saavutetut oikeudet turvattaisiin ja Iso-Britannia vastaisi kaikista jäsenyytensä aikana tekemistään taloudellisista sitoumuksista. Yhteinen poliittinen julistus antaisi puolestaan pohjan eron jälkeen tulevasta suhteesta käytäville erillisille neuvotteluille. Lisäksi erosopimuksen voimaantulon myötä alkaisi siirtymäkausi, joka merkitsisi EU:n nykyäänköillä jatkamista (ainoana poikkeuksena Ison-Britannian jääminen pois EU:n toimielimistä ja päätöksenteosta) vähintään vuoden 2020 loppuun asti.

EU on valmis allekirjoittamaan sopimuksen, mutta sen hyväksyminen Ison-Britannian parlamentin alahuoneessa on osoittautunut epävarmaksi. Kertomusvuonna EU- ja kansallisella tasolla tehostettiin varautumista sopimuksettomiaan eroon. Suomessa jokainen ministeriö vastaa oman sektorinsa varautumisesta ja varautumissuunnitelmat on laadittu. Eduskunta hyväksyi helmikuussa 2019 erillislain Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeuden jatkamiseksi Suomessa vuoden 2020 loppuun. Laki säädettiin siltä varalta, että Iso-Britannia eroaisi EU:sta ilman erosopimusta.

2.9.4 Kasvu ja kilpailukyky

Eurooppa-neuvosto linjasi Suomen aloitteesta tarpeesta tarkastella sisämarkkinoiden tilaa ja kehittämismahdollisuuksia valmistauduttaessa seuraavaan lainsäädäntökauteen. Komission marraskuussa 2018 tuottama ensimmäisen vaiheen arvio sisältää Suomen ajaman horisontaalin lähestymistavan. Arvio ei kuitenkaan vielä sisällä analyysiä, jonka perusteella toimenpiteitä voitaisiin kohdentaa asianmukaisesti sisämarkkinoita syvennettäessä. Suomi vaikutti myös siihen, että EU vahvistaa toimiaan läpimurtoinnovaatioiden tukemiseksi, ja osallistui aktiivisesti tekoälyä koskevan eurooppalaisen lähestymistavan sisältötyöhön. Suomi saavutti tavoitteensa Euroopan koulutusalueen luomiseen tähtäävien aloitteiden käsittelyssä sekä EU:n koulutus ja yhteistyöohjelma Erasmusta koskevissa neuvotteluissa.

Kertomusvuonna Suomi osallistui EU:n yhteisen kauppapolitiikan vahvistamiseen korostaen erityisesti avoimen ja sääntöihin perustuvan kauppajärjestelmän merkitystä. EU:lla on ollut aktiivinen rooli Maailman kauppajärjestö WTO:n uudistamispyrkimyksissä. Eurooppa-neuvosto korosti Suomen tavoitteiden mukaisesti, että EU jatkaa kunnianhimoisten, tasapainoisten ja molempia osapuolia hyödyttävien kauppasopimusten neuvottelemista. Kertomusvuonna saatiin päätökseen EU:n ja Japanin väliset vapaakauppaneuvottelut (UJ 2/2018 vp) ja EU–Singapore-sopimuksen voimaansaatamisessa edettiin. Molemmat tulevat voimaan vuonna 2019. Neuvottelut Australian, Uuden-Seelannin, Mercosurin ja Meksikon kanssa edistyivät. Kesästä 2018 lähtien EU ja Yhdysvallat ovat kartoittaneet edellytyksiä neuvotella lähinnä teollisuustuotteiden tulleja ja eräitä sääntelyaiheita koskevasta sopimuksesta (E 76/2018).

Suomi sai edistettyä merkittävästi tavoitteitaan EU:n talous- ja rahaliiton (EMU) kehittämisessä. Eurohuippukokouksen linjausten mukaisesti Euroopan vakausmekanismin kehittämistyön yhteydessä luodaan toimivat velkajärjestelymenettelyt ja valtiolainoihin liitetään jatkossa entistä toimivammat yhteistoimintalausekkeet. Pankkiunionin loppuunsaattaminen on edistynyt myös Suomen keskeisten reunaehtoien puitteissa: riskien vähentäminen on välttämätön ennakkoehto yhteisvastuun lisäämiselle, ja EMU:ssa toteutetaan välitarkastelu riskeistä vuoden 2020 kuluessa. Yhteinen talletussuoja etenee riskienvähentämisen jälkeen. Samoin on saatu sovittua yhteisen kriisinratkaisurahaston pysyvän varautumisjärjestelyn keskeisistä ominaisuuksista. Euroalueen talousarviovälineen vahvistetut perusraamit ovat myöskin Suomen kantojen mukaisia.

Pariisin ilmastositomuksen toimeenpano eteni kertomusvuonna, kun Katowicen ilmastokokouksessa saatiin sopu sopimuksen sääntökirjasta. Lisäksi komissio julkaisi marraskuussa Suomen tavoitteena olleen tiedonannon EU:n pitkän tähtäimen päästövähennysstrategiasta.

Energiapolitiikassa saavutettiin sopu puhtaan energian paketista. Paketti on pitkälti Suomen tavoitteiden mukainen: sähkömarkkinamalli on markkinaehtoinen, uusiutuvan energian kestävyyskriteerit ja tavoitteet sopivat Suomelle sekä hallintomallin avulla varmistetaan EU:n yhteisten energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttaminen.

Suomi jatkoi aktiivista vaikuttamista biotalousstrategian päivittämiseksi, ja komissio antoi tavoitteidemme mukaisesti uuden strategian.

2.9.5 Puolustus

Suomi jatkoi vaikuttamista EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja EU:n puolustusyhteistyön vahvistamiseksi, jossa saavutettiin merkittävää edistystä. Pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) institutionaalinen kehys saatiin pitkälti valmiiksi ja syksyllä sovittiin PRY-sitoumusten tarkentamisesta. Suomi toimitti tältä pohjalta EU:lle kansallisen PRY-toimeenpanosuunnitelmansa joulukuussa. Marraskuussa hyväksyttiin 17 uutta PRY-projektia, joista yhteen Suomi osallistuu jäsenenä ja neljään tarkkailijana. Kaikkiaan projekteja on käynnissä 34 (UTPJ 5/2018 vp, UTPJ 7/2018 vp, UTPJ 14/2018 vp, UTPJ 24/2018 vp, UTPJ 33/2018 vp, UTPJ 35/2018 vp). Lisäksi kertomusvuonna päätettiin EU:n sotilaallisten koulutusoperaatioiden johtoesikunnan kehittämisestä siten, että se voi jatkossa ottaa myös pienimuotoisen toimeenpanevan operaation johtovastuun.

Suomi osallistui Euroopan puolustusrahastoa (E 66/2018 vp, U 83/2018 vp) ja Euroopan puolustus-teollista kehittämisohjelmaa koskeviin neuvotteluihin. Heinäkuussa hyväksyttyn asetukseen puolustusteollisesta kehittämisohjelmasta sisällytetyt pk-yritysten osallistumista tukevat elementit ovat Suomen tavoitteiden mukaisia.

Puolustuksen vuosittaisen arvioinnin (CARD) kokeilukierroksen tulokset esiteltiin EU-jäsenmaiden puolustusministereille marraskuussa 2018. Joka toinen vuosi ministeritasolla käytävän arviointikustelun päämääränä on edistää Euroopan suorituskykypuutteiden täyttämistä ja tarjota jäsenmaille foorumi kansallisten suunnitelmien koordinointiin, mikä vastaa Suomen pitkäaikaisia tavoitteita.

EU:ssa on jatkettu työtä myös sotilaallisen liikkuvuuden edistämiseksi (E 67/2018 vp, UTP 5/2018 vp). Suomi on jakanut parhaita käytäntöjä etenkin pohjoismaisesta kehyksestä. Aihe on myös yksi EU–Nato-yhteistyön painopisteistä. Suomen näkökulmasta EU:n ja Naton yhteistyö vahvistaa Euroopan turvallisuutta. Helsingissä toimiva eurooppalainen hybridiuhkien osaamiskeskus on osaltaan edistänyt järjestöjen yhteistyötä strategisen tason vuoropuhelun, tutkimuksen ja koulutuksen avulla.

2.9.6 Muuttoliikkeeseen vastaaminen

Kertomusvuonna muuttoliike EU:hun oli selvästi vähäisempää verrattuna kriisivuoden 2015 tasoon. Esillä olivat erityisesti toimet lähtö- ja kauttakulkumaissa sekä rahoituskysymykset. Useiden sovittujen toimien toteuttaminen viivästyi. Esimerkiksi alueellisten maihinnousujärjestelyjen ja EU:n alueelle perustettavien valvottujen keskusten perustamisessa ei juurikaan edetty. Yhteisen turvapaikkajärjestelmän (mukaan lukien Dublin-järjestelmä) uudistamista koskevissa säädösneuvotteluissa edistyttiin, mutta sopua ei vielääkään saavutettu muun muassa turvapaikkaa hakeneiden jakamisesta kriisitilanteissa jäsenvaltioiden kesken. Vaikka EU tiivisti palautus- ja takaisinottoyhteistyötä kolmansien maiden kanssa, palautusten määrää ei kertomusvuonna saatu EU:n tavoittelemalle tasolle. Suomi ajoi palautusten ja takaisinoton edistämistä erityisesti Irakin, Somalian ja Afganistanin kanssa. Palautuksissa Irakiin tarvitaan erityisesti toimia EU:n tasolla, koska Irak kieltäytyi kertomusvuonna ottamasta vastaan Suomesta muita kuin vapaaehtoisesti palaavia kansalaisiaan.

2.9.7 Yhteisten arvojen noudattaminen

Suomi korosti eri yhteyksissä unionin yhteisten arvojen noudattamista, erityisesti oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista. Oikeusvaltioperiaatetta koskevassa säännöllisessä neuvoston vuoropuhelussa Suomi esitti ajatuksia muun muassa siitä, miten luottamusta julkisiin instituutioihin voidaan vahvistaa etenkin tehostamalla avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Kertomusvuonna neuvosto käynnisti Puolan kuulemiset osana EU-sopimusten mukaista oikeusvaltiomenettelyä. Euroopan parlamentti esitti neuvostolle, että se toteaisi olevan selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta.

2.10 Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

2.10.1 Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Valtioneuvoston kesäkuussa 2016 eduskunnalle antamassa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (VNS 6/2016 vp – EK 29/2016 vp) esitetyt painopisteet muodostavat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan perustan tuleville vuosille.

EU:n vuoden 2017 lopussa käynnistyneen EU:n pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) toimeenpano jatkui yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) alalla (käynnistettiin 34 PRY-projektia). Suomi vaikutti keskeisesti EU:n siviilikriisinhallintakompaktin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) alalla sisällön muotoiluun. Euroopan ja Itämeren alueen turvallisuuspoliittinen tilanne lisäsi tarvetta Pohjoismaiden välisen yhteistyön lisäämiselle. Pohjoismaiden strateginen ulkopoliittinen dialogi tiivistyi ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä Ruotsin kanssa muun muassa Pohjojan ja Itämeren alueen vakauttamiseksi jatkettiin kertomusvuonna laaja-alaisesti.

Suomelle keskeisimpien maiden, kuten Yhdysvaltain, Saksan, Ranskan, Venäjän, Kiinan, Intian ja Brasilian, kahdenvälisiä suhteita vahvistettiin kertomusvuonna korkean tason vierailuin. Tasavallan presidentti Niinistö tapasi presidentti Trumpin ja ulkoministeri Soini ulkoministeri Pompeon Yhdysvaltain ja Venäjän presidenttien tapaamisen yhteydessä heinäkuussa Helsingissä.

Kansallinen Itämeren alueen strategia hyväksyttiin valtioneuvoston [periaatepäätöksenä](#) loppuvuonna 2017 ja se jalkautettiin käytäntöön kaikilla hallinnonaloilla. Strategian vision mukaan puhdas Itämeri ja elinvoimainen meriluonto ovat turvattu ja kestävästi hyödynnetty voimavara. Itämeren alue lisää osaamistaan ja hyödyntää resurssejaan toimien kestävä kehityksen edelläkävijänä. Itämeren valtioiden neuvostossa (CBSS) tehtiin hyvää yhteistyötä.

Pohjoismaiden ministeriöneuvostossa Suomi tuki useita toimia, joilla edistettiin pohjoismaisten pääministerien visiota Pohjolasta maailman integroiduimpana alueena. Pääministerit allekirjoittivat keväällä 2018 poliittisen julkilausuman, jossa pääministerit sitoutuivat siihen, että kaikissa Pohjoismaissa luodaan edellytykset digitalisaation ja 5G-yhteyksien menestyksekkäälle kehitykselle. Lisäksi sovittiin yhteisen toimintasuunnitelman tekemisestä.

Suomi jatkoi aktiivisen ja laajan kumppanuuden toimeenpanoa Naton kanssa laajennettujen mahdollisuuksien kumppanuuden (EOP, Enhanced Opportunities Partnership) puitteissa. Vakauttamiseen tähtäävää osallistumista sotilas- ja siviilikriisinhallintaan jatkettiin. Kasvavina haasteina ovat pakolaisuus, hallitsemattomat muuttoliikkeet, radikalisaatio ja terrorismi. Kertomusvuonna sotilaallisen kriisinhallinnan painopiste oli Libanonissa, Irakissa ja Afganistanissa sekä siviilikriisinhallinnassa Ukrainassa. Puolustuspoliittista yhteistyötä on tarkemmin kuvattu jäljempänä luvussa 2.10.4.

EU:n ja Suomen Venäjä-suhdetta varjosti 2018 edelleen Venäjän rooli Ukrainan konfliktissa ja siitä johtuvat jännitteet kansainvälisissä suhteissa. Salisburyn kemikaali-isku ja Venäjän sotilastiedustelun epäonnistunut kyberoperaatio kemiallisten aseiden kieltojärjestön (OPCW) päämajaan Haagissa heikensivät edellytyksiä parantaa EU:n ja Venäjän suhteita. Suomi korosti EU:n yhtenäisyyttä ja yhteiskuntiemme vahvistamista. Pakotteista pidettiin kiinni. Minskin sopimusten toimeenpanoon sidottuja Venäjään kohdistuvia talous- ja rahoituspakotteita jatkettiin. Pakotelistalle lisättiin Ukrainan alueellista koskemattomuutta loukanneita henkilöitä ja yhteisöjä muun muassa Kertsinsalmen sillan rakentamisen seurauksena. Samalla Suomi pyrki pitämään yllä vakaita ja toimivia kahdenvälisiä suhteita Venäjän kanssa EU:n yhteisten Venäjä-linjauksien pohjalta. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisesti sopimat kannat ohjasivat

Suomen Venäjä-politiikkaa. Venäjään liittyvien toimien koordinaatiota tehostettiin edelleen. Suomen kannat EU:ssa käytyihin Venäjä-politiikkakeskusteluihin linjasi hallituksen EU-ministerivaliokunta.

Suomen profiili vahvistui edelleen kansainvälisessä yhteistyössä hybridi-vaikuttamisen torjumisessa ja kyberturvallisuuden edistämisessä. Vuonna 2017 Suomessa toimintansa aloittanut Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus on vakiinnuttanut asemansa kansainvälisenä toimijana.

Suomi nosti ihmisoikeudet säännönmukaisesti esille monenvälisessä yhteistyössä sekä osana vuoropuhelua muiden maiden kanssa. Suomi jatkoi erityisesti naisten ja tyttöjen sekä erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden aseman ja oikeuksien painottamista.

Suomi aloitti Euroopan neuvoston ministerikomitean puheenjohtajana marraskuussa 2018. Puheenjohtajana Suomi luotsaa muun muassa uudistusprosessia, jossa tarkastellaan järjestön rakennetta, tehokkuutta ja toimintoja. Rauhanvälitys säilyi yhtenä ulkopoliittikan painopistealueena. Suomi edisti tavoitteellisesti rauhanvälitystoimintaa ja sen tukea eri foorumeilla (kuten YK, EU, Etyj, Afrikan unioni) sekä vahvisti omaa kansallista rauhanvälityskapasiteettiaan.

2.10.2 Taloudelliset ulkosuhteet

Eurooppalaisen ja globaalin kaupallis-taloudellisen ja poliittisen toimintaympäristön epävarmuus jatkui Euroopassa. Tähän vaikutti muun muassa Ison-Britannian EU-eroproessi. Yhdysvaltain hallinnon protektionistinen toiminta vaikutti merkittävästi kansainvälisen toimintaympäristön taustalla. Yhdysvallat ja Kiina päätyivät vuoden mittaan laajaan vastakkainasetteluun kauppasuhteissaan. Silti maailmantalous ja -kauppa kasvoivat, joskin kasvunäkymien epävarmuus lisääntyi 2018 ja ennusteita laskettiin. Suomi hyötyi edelleen globaalista kasvusta, ja viennin kehitys jatkui suotuisasti.

Kaupan vapauttamiseen tähtäävissä sopimuksissa on edistytty (katso tarkemmin edellä luku 2.9). Yhdysvaltain hallinnon käytännön toimintaan ja linjauksiin liittyvä epävarmuus heijastuu edelleen kansainväliseen toimintaympäristöön. monen- ja useanvälisissä yhteyksissä. EU:n ja Yhdysvaltain välisiä niin sanottuja TTIP (transatlanttinen kauppa- ja investointikumppanuus) -kauppaneuvotteluja ei ole jatkettu syksyn 2016 jälkeen. Kesällä 2018 sovittiin, että osapuolet kartoittavat edellytyksiä neuvotella lähinnä teollisuustuotteiden tulleja ja eräitä sääntelyaiheita koskevasta sopimuksesta.

Vuosi 2018 oli haasteellinen myös monenväliselle kauppajärjestelmälle ja Maailman kauppajärjestö WTO:lle. Kauppaprotektionismin nousu ja WTO-säännöistä piittaamaton toiminta (esimerkiksi yksipuoliset tullinkorotukset) horjuttavat järjestelmää. Kansainvälistä toimintaympäristöä tarkasteltaessa riskinä on Suomen kannalta, että kansainvälisen talouden syklisyyden sekä lisääntyvän vapaakauppakritiikin ja protektionismin myötä globaalin kauppapolitiikan dynamiikka kehittyy Suomelle epäedulliseen suuntaan.

2.10.3 Kehityspoliittikka ja kehitysyhteistyö

Kehityspoliittisen selonteon (VNS 1/2016 vp – EK 9/2016 vp) mukainen [kehityspoliittikan tulospöytäkirja](#) annettiin eduskunnalle pääministerin ilmoituksena marraskuussa 2018. Raportin mukaan Suomen kehityspoliittikka on saanut aikaan myönteistä kehitystä, joka edistää globaalia vakautta ja hyvinvointia. Kaikkein tuloksellisinta työ on ollut silloin, kun Suomen rahalliseen tukeen on yhdistynyt poliittinen vuoropuhelu, asiantuntemus ja vaikuttaminen. Suomi on onnistunut erityisesti aloilla, joilla se toimii keskeisimpien arvojensa pohjalta tasa-arvoa, osallisuutta ja syrjimättömyyttä edistämällä. Raportissa esitetään Suomen olevan jatkossa järkevää keskittyä rajalliseen määrään johdonmukaisia teemoja ja toimintoja, huolehtia pitkäjänteisyydestä niin resurssien kuin painopisteiden

osalta ja toimia arvopohjaisesti. Onnistunut kehityspolitiikka vaatii jatkuvaa uudistumista; kehittä- mistarpeita nähdään konflikti- ja hauraisissa tilanteissa toimimisessa, kehitysyhteistyön ja -rahoituk- sen uudistamisessa sekä kokonaisvaltaisessa yhteistyössä.

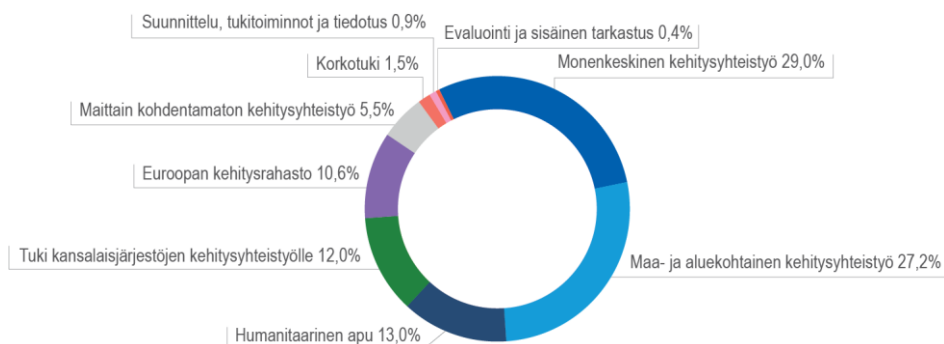
Naisten ja tyttöjen oikeudet ovat Suomelle kehityspoliittinen prioriteetti. Elokuussa 2018 julkaistun laajan [evaluaation](#) mukaan Suomi on globaalitasolla antanut merkittävän panoksen naisten ja tyttö- jen oikeuksien edistämisessä. Kehityspoliittinen toimikunnan 2018 [arvioraportin](#) mukaan tasa-arvo- työn painoarvon tulee näkyä nykyistä paremmin kehitysyhteistyön rahoituksen kohdentumisessa.

Suomen kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu vaikuttavat myös muuttoliikkeiden perimmäisiin syihin ja taustatekijöihin. Osa kehitysyhteistyöstä kohdistuu suoraan lähtö- tai kauttakulkumaihin sekä hauraiden tilanteiden vakauttamiseen. Muilta osin toiminta on pitkällä aikavälillä ennalta ehkäi- sevää. Suomi osallistui kertomusvuonna YK:n siirtolaisuus- ja pakolaisviitekehysten (compacts) neuvotteluihin ja äänesti neuvottelutuloksen hyväksymisen puolesta YK:n yleiskokouksessa joulu- kuussa. Neuvotteluissa Suomen lähtökohta oli, että muuttoliikkeiden hallinta edellyttää tehokkaam- paa yhteistyötä lähtö-, kauttakulku- ja vastaanottajamaiden välillä.

Humanitaarisen avun perustavoite on pelastaa ihmishenkiä, lievittää kärsimystä ja inhimillistä hätää sekä ylläpitää ihmisarvoa kriisien aikana. Avun tarpeet nousivat edellisvuoteen verrattuna. Vuonna 2018 apua myönnettiin 72,5 miljoonaa euroa (81,2 miljoonaa euroa 2017), josta lähes puolet oli yleisavustuksia. 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 humanitaari- sessa avustustyössä pysyi Suomen vaikuttamistyön prioriteettina.

Kehitysyhteistyön maksatukset olivat virallisen ennakkotiedon mukaan vuonna 2018 yhteensä 833 miljoonaa euroa eli noin 0,36 prosenttia bruttokansantulosta (2017: 936 miljoonaa euroa, 0,43 prosenttia). Varsinaisen kehitysyhteistyön osuus maksatuksista oli 537 miljoonaa euroa. Muun kehitysyhteistyön kuten pakolaiskulujen ja EU-budjettiosuuden määrät voivat poiketa ennusteista. Maksatusten väheneminen vuoteen 2017 verrattuna johtui kehityspoliittisten finanssisijoitusten to- teuman laskusta (vähenne 68 miljoonaa euroa), pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin liittyvät kehi- tussyhteistyön kulujen vähenemisestä (vähenne 20 miljoonaa euroa) ja Suomen EU:n kehitysyh- teistyöbudjettiosuuden pienenemisestä (26 miljoonaa euroa). Vuonna 2018 menoja oli kaikkiaan 129 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2017.

Kuvio 16. Varsinaisen kehitysyhteistyön maksatusten (536,9 miljoonaa euroa poislukien yhteistoiminta- hankkeet*) osuudet käyttösuunnitelmakohteittain vuonna 2018



*Maa- ja aluekohtaisista maksatuksista on vähennetty Saksan kehityspankin palauttamien, Etelä-Sudaniin vuosina 2012–2013 maksetut 11,2 miljoonaa euroa.

Vuodesta 2016 alkaen varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoja on leikattu. Samanaikaisesti otettiin käyttöön kehityspoliittiset finanssisijoitukset ja lainat, joilla pyritään vahvistamaan kehitysmaiden oman talouden kantokykyä ja veropohjan rakentumista. Tätä rahoitusta on suunnattu erityisesti ilmastomuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen.

2.10.4 Puolustuksen toimintaympäristön muutokseen vastaaminen

Puolustusjärjestelmän käyttö, ylläpito ja kehittäminen sekä puolustusyhteistyö

Suomen sotilaallisen toimintaympäristön muutos on asettanut puolustuskyvyllemme kasvaneita vaatimuksia. Suomen puolustaminen edellyttää toimintaympäristöön suhteutettua maa-, meri- ja ilmapuolustuksen sekä niitä tukevien yhteisten suorituskykyjen muodostamaa kokonaisuutta sekä kykyä ottaa vastaan ja antaa kansainvälistä apua. Puolustusjärjestelmää kehitetään jatkossakin siten, että mahdolliselle sotilaalliselle liittoutumiselle ei muodostu käytännön esteitä.

Valtioneuvoston puolustusselonteko (VNS 3/2017 vp – EK 23/2017 vp) antaa linjaukset Suomen puolustuskyvyn ylläpidolle, kehittämiselle ja käytölle keskipitkällä aikavälillä. Linjausten toimeenpano varmistaa, että puolustuskykymme vastaa toimintaympäristön vaatimuksiin. Puolustusjärjestelmän ylläpidon ja kehittämisen painopisteet selontekokaudella ovat kaikkien puolustushaarojen valmius, käytöstä poistuvien suorituskykyjen korvaaminen sekä tiedustelu, kyberpuolustus ja kaukovaikuttaminen.

Puolustusselonteon linjausten toimeenpano on jatkunut. Puolustusministeriön hallinnonalan valmius on pidetty korkealla tasolla. Valmiutta on kyetty parantamaan puolustusselonteon linjausten mukaisesti ja lainsäädännöllisin toimenpitein sekä lisärahoituksella, josta merkittävä osa on suunnattu joukkojen materiaallisen valmiuden kehittämiseen.

Puolustusjärjestelmän strategisten hankkeiden valmistelu on jatkunut. Merivoimien aluskaluston korvaamista koskeva Laivue 2020 -hanke on edennyt. Ilmavoimien monitoimihävittäjien korvaamisen (HX-hanke) valmistelua jatketaan suunnitellusti. Vuoden 2018 aikana lähetettiin HX-hankkeen alustava tarjouspyyntö, johon vastaanotettiin alustavat tarjoukset tammikuussa 2019. Niiden analysoinnin perusteella lähetetään tarkennettu tarjouspyyntö alkusyksyllä 2019. Lopulliset tarjoukset saadaan 2020 ja päätös tehdään 2021.

Vapaaehtoista maanpuolustustyötä on kehitetty selonteon linjausten mukaisesti. Hallitus antoi marraskuussa 2018 eduskunnalle lakipaketin (HE 254/2018 vp), jonka tarkoituksena on kehittää vapaaehtoista maanpuolustusta sekä vahvistaa sen asemaa paikallispuolustuksessa koko maan alueella. Eduskunta hyväksyi esityksen sisältyneet lait helmikuussa 2019 ja ne tulevat voimaan vuoden 2020 alussa. Vapaaehtoinen sotilaallinen koulutus siirtyy ainoastaan puolustusvoimien tehtäväksi. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tehtävänä on sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus ja tutustumistoiminnan järjestäminen varusmiespalvelukseen. Lisäksi yhdistys voi järjestää nykyisellä tavalla varautumis- ja turvallisuuskoulutusta.

Hallituskaudella on laajennettu ja tiivistetty puolustusyhteistyötä erityisesti niiden maiden ja maaryhmien kanssa, joilla on merkittävä rooli Itämeren turvallisuuden osalta niin normaalioloissa kuin mahdollisessa kriisitilanteessa. Puolustusministeriö on vuonna 2018 laatinut kahdenvälisiä puolustusyhteistyötä koskevia asiakirjoja Ruotsin, Norjan ja Ranskan kanssa sekä kolmenvälisen aiejulistuksen Suomen, Ruotsin ja Yhdysvaltojen kesken. Lisäksi Suomi on liittynyt Ranskan johtamaan Euroopan interventioaloitteeseen (European Intervention Initiative), allekirjoittanut yhteisymmärrysasiakirjan Ison-Britannian johtaman Joint Expeditionary Force -aloitteen osalta sekä jatkanut toimimista osana Saksan johtamaa kehysvaltiohanketta (Framework Nations Concept). Puolustusyhteistyötä on kertomusvuonna tehty Pohjoismaiden kesken [Nordefco](#)ssa, minkä lisäksi Suomi on osallistunut

aktiivisesti EU:n puolustusolottuvuuden kehittämiseen sekä syventänyt kumppanuuttaan Naton kanssa. Puolustusyhteistyötä Ruotsin kanssa on syvennetty merkittävästi. Suomen ja Ruotsin puolustusyhteistyö kattaa rauhan-, kriisi- ja sodanajan. Yhteistyölle ei aseta ennakoon rajoitteita. Lisäksi Yhdysvallat on jatkossakin Suomelle keskeisen tärkeä yhteistyökumppani.

Puolustuskykyä edistävät lainsäädäntöhankkeet

Hallituskauden aikana on saatettu voimaan useita valmiutta parantavia lainsäädäntömuutoksia. Vuoden 2017 aikana tulivat voimaan muutokset puolustusvoimista annettuun lakiin, aluevalvontalakiin, rikoslakiin ja asevelvollisuuslakiin. Puolustusvoimien tehtäviin lisättiin säännökset kansainvälisen avun antamisesta, vastaanottamisesta ja muusta kansainvälisestä yhteistyöstä. Aluevalvontaviranomaisten valtuuksia vastata tunnuksettomien sotilaallisten ryhmien aiheuttamiin uhkiin lisättiin. Vuoden 2016 aikana tuli voimaan asevelvollisuuslain muutos, jolla tarkennettiin kertausharjoitusten roolia sotilaallisen valmiuden joustavassa kohottamisessa.

Puolustusvoimista annetun lain muuttaminen lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten osalta tuli voimaan 1.1.2019. Lain mukaan Puolustusvoimilla on oikeus poistaa muun muassa varuskunta-alueille ja sotaharjoitusalueille saapuvat lennokit ja suojata Puolustusvoimien toimintaa miehittämättömän ilmailun aiheuttamaa uhkaa vastaan.

Hallitus antoi loppuvuonna 2018 eduskunnalle esityksen, jossa tarkennetaan Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettävältä henkilöltä vaadittavaa luotettavuutta (HE 252/2018 vp). Eduskunta hyväksyi esitykseen sisältyneet lait helmikuussa 2019. Vuoden 2018 aikana eduskunnalle annettiin lisäksi hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa (HE 13/2018 vp), hallituksen esitys Jehovan todistajien asevelvollisuuden suorittamisesta (HE 139/2018 vp) sekä hallituksen esitys kansallisen turvallisuuden huomioon ottamisesta alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa (HE 253/2018 vp). Eduskunta hyväksyi esityksiin sisältyneet lait maaliskuussa 2019.

2.10.5 Tiedustelulainsäädännön valmistelu

Tiedustelulainsäädännön kokonaisuuden muodostavat neljä hallituksen esitystä annettiin eduskunnalle tammikuussa 2018. Perustuslain muutos käsiteltiin eduskunnassa kiireellisenä ja se tuli voimaan 15.10.2018. Tiedustelutoiminnan valvontaa koskeva laki tuli voimaan 1.2.2019. Eduskunta hyväksyi muut lait maaliskuussa 2019. Tavoitteena on parantaa suomalaisen yhteiskunnan mahdollisuuksia suojautua kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvilta vakavilta uhkilta myös tietoverkkouhat huomioiden. Suomen turvallisuusympäristö muuttuu nopeasti, ja uudet uhat edellyttävät uudenlaista valmiutta ja varautumista.

Perustuslakia tarkistetaan siten, että tavallisella lailla voidaan säätää tarpeellisiksi katsottavien edellytysten täyttyessä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista luotamuksellisen viestin salaisuuden suojaan (HE 198/2017 vp). Käytännössä muutoksella mahdollistettiin tiedustelutoimivaltuuksia koskeva lainsäädäntö.

Siviilitiedustelua koskevat säännökset (HE 202/2017 vp) pohjautuvat osin nykyllä lainsäädäntöön ja ovat osin uusia. Poliisilakiin sisällytettiin uusi siviilitiedustelua koskeva luku ja tietoliikennetiedustelusta säädettiin uusi laki. Suojelupoliisille annettiin tiedustelutoimivaltuuksia sekä Suomessa että ulkomailla. Tiedustelumenetelmät perustuvat osin poliisilaissa jo aiemmin säädettyihin tiedonhankintakeinoihin. Kokonaan uusia toimivaltuuksia ovat paikkatiedustelu, viestin jäljentäminen, viestin lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten sekä tietoliikennetiedustelu. Tietoliikennetiedustelulla puolestaan mahdollistetaan Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuva tekninen tiedonhankinta sekä hankitun tiedon käsittely. Tiedustelumenetelmien tarkoituksena

on tuottaa välttämätöntä tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta ylimmän valtiojohtoon päätöksenteon tueksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Uudella sotilastiedustelulailla (HE 203/2017 vp) parannetaan Puolustusvoimien tiedonhankintaa vakavista kansainvälisistä uhkista siten, että Puolustusvoimille säädetään toimivaltuudet henkilö-tiedusteluun ja tietojärjestelmätiedusteluun, radiosignaalitiedusteluun sekä tietoliikennetiedusteluun. Sotilastiedustelu auttaa varautumaan Suomeen kohdistuviin sotilaallisiin uhkiin ja tukee muita viranomaisia.

Tiedustelutoiminnan valvonta muodostuu sekä parlamentaarista että laillisuusvalvonnasta vastaavasta uudesta viranomaisesta (tiedusteluvalvontavaltuutettu) (HE 199/2017 vp). Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan tehokkaalla järjestämisellä ja valvontaelinten vahvalla asemalla ja toimivaltuuksilla turvataan luottamusta tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen.

2.10.6 Arktinen yhteistyö

Suomen arktisen strategian painopisteitä ovat Suomen arktinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, arktinen osaaminen, kestävä matkailu ja infrastruktuurin ratkaisut. Strategian vuonna 2017 hyväksytyn toimenpidesuunnitelman tavoitteet ovat toteutuneet suunnitellusti: Business Finland jatkoi arktisen innovaatiotoiminnan rahoitusta ja kansainvälistymispalveluita Team Finland -yhteistyössä. New Space Economy –ohjelma aloitti toimintansa ja se tarjoaa rahoitusta, verkostoja ja vientipalveluja suomalaisen avaruusosaamisen kehittämiseksi globaaliksi liiketoiminnaksi. Espoon Otaniemessä sijaitsevan avaruushautomon toiminta käynnistyi ja Sodankylän satelliittidatakeskuksen sekä suomalaisen avaruus- ja kaukokartoitusalan pienyritysten yhteistoimintaa tiivistettiin. [Satelliittinavigoinnin toimenpideohjelma](#) toimeenpannaan vuoteen 2020 mennessä. Arktisen merellisen turvallisuuden [SARC](#)-projektin kautta saatuja kokemuksia hyödynnetään vienninedistämässä.

Kertomusvuonna Suomi hoiti Arktisen neuvoston kaksivuotista, vuonna 2017 alkanutta puheenjohtajuutta. Kauden ohjelman kehyksen muodostavat ilmastonmuutostyö ja YK:n kestävän kehityksen tavoitteet (Agenda 2030). Kärkiteemat ovat ympäristönsuojelu, viestintäyhteydet, meteorologia ja koulutus. Arktisen neuvoston puheenjohtajuus on sujunut hyvin. Puheenjohtajuutta hyödynnetään myös Suomen maakuvan vahvistamisessa ja Suomen arktisen osaamisen tunnetuksi tekemisessä. Suomen vaikutusmahdollisuuksia lisäävät samanaikaiset puheenjohtajuudet Arktisessa talousneuvostossa ja Arktisessa rannikkovartiostofoorumissa.

Suomi on vaikuttanut EU:n kolmannen arktisen tiedonannon (E 45/2016 vp) toimeenpanoon arktisen strategian tavoitteidensa mukaisesti. Tiedonanto antaa suuntaviivoja EU:n arktiselle politiikalle ilmastonmuutoksen torjumisessa, kestävän kehityksen edistämässä ja kansainvälisessä yhteistyössä.

2.11 Sisä- ja oikeusasiat

2.11.1 Sisäinen turvallisuus

Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on, että Suomi on maailman turvallisimaa maa asua, yrittää ja tehdä työtä. Vahva ja toimiva demokratia sekä luotettava hallinto synnyttävät vakautta ja sisäistä turvallisuutta.

Valtioneuvoston vuonna 2017 hyväksymän [sisäisen turvallisuuden strategian](#) toimeenpano eteni vuonna 2018. Strategian toimenpiteillä muun muassa edistetään sisäisen turvallisuuden muutosten

ennakointia ja tilannekuvaa. Toimeenpanossa on huomioitu valmistelussa olleen aluehallintouudistuksen tuomat mahdollisuudet turvallisuuspalvelujen tuottamisessa ja eri toimijoiden yhteistyön kehittämisessä esimerkiksi alueellisen ja paikallisen turvallisuussuunnittelun keinoin. Aluehallintouudistuksen epäonnistumisesta huolimatta toimeenpanossa kehitetyt mallit alueelliselle ja paikalliselle yhteistyölle edistävät ihmisten arjen turvallisuutta ja palvelevat eri toimijoiden voimavarojen tehokasta käyttöä.

Hallituksen puolivälitarkastelussa keväällä 2017 turvallisuus linjattiin yhdeksi loppuhallituskauden painopisteeksi. Kokonaisuuden toimeenpanossa toteutetaan sisäisen turvallisuuden selonteon (VNS 5/2016 vp- Ek 8/2017 vp) toimenpiteitä. Lisäksi toteutetaan uusia, nopeasti muuttuvan turvallisuustilanteen edellyttämiä toimenpiteitä. Näitä ovat esimerkiksi tilannekuvan parantaminen, kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen ja hybridiuhkien torjuntaan liittyvät toimivaltuudet ja toimintamallit sekä terrorismiuhkaan varautumisen kalustohankinnat.

Osana sisäisen turvallisuuden strategian toimeenpanoa vuonna 2018 käynnistettiin analysointi- ja ennakoitutyö, johon osallistuvat turvallisuusviranomaisten lisäksi ministeriöt, tutkimuslaitokset sekä eri asiantuntijaorganisaatiot. Työn tuloksena sisäisen turvallisuuden julkisessa [TUOVI](#)-verkkopalvelussa julkaistiin tammikuussa 2019 Sisäisen turvallisuuden tila [-raportti](#). Raportin käynnistämästä sisäisen turvallisuuden seurannasta tulee jatkuvaa toimintaa.

Tilastollisesti tarkasteltuna Suomi on edelleen hyvin turvallinen maa. Esimerkiksi rikostaso on kansainvälisesti vertaillen alhainen, ja rikosten määrä on laskenut 1990-luvulta lähtien. Väestön turvallisuuden tunne kuitenkin vaihtelee varsin paljon sekä ajassa että eri väestöryhmien välillä. Arjen turvallisuusongelmat kasautuvat edelleen varsin voimakkaasti pienelle väestönosalle.

Keskeisimmissä kansainvälisissä turvallisuusarvioinneissa Suomi on säännöllisesti viiden parhaan maan joukossa. Viranomaisemme ovat maailman luotettavimpia, liikenteemme on turvallista, korruptio on hyvin vähäistä, meillä on vähän rikollisuutta ja yritykset saavat täällä nauttia turvallisemmasta toimintaympäristöstä kuin muissa maissa.

Poliisin tietoon tulleiden rikosten määrä on 1990-luvun alusta lähtien vähentynyt. Rikollisuuden rakenne on ajallisesti varsin vakaa. Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2017 omaisuusrikokset muodostavat rikosten kokonaismäärästä hieman alle puolet (46 prosenttia). Henkeen ja terveyteen kohdistuneita rikoksia sekä seksuaalirikoksia oli kahdeksan prosenttia kaikista rikoksista. Valtaosan niistä muodostavat pahoinpitelyrikokset. [Rikoksentorjuntaneuvoston](#) keräämien tietojen mukaan rikollisuuden taso vaihtelee Suomessa jossain määrin myös alueittain ja on kytköksissä alueiden sosioekonomisiin piirteisiin. Häilyksien vastausajat, tehtävämäärät sekä tehtävien jakautuminen eri viranomaisten kesken ovat pysyneet samoina viimeisten vuosien aikana.

Suomalaisista 89 prosenttia pitää Suomea turvallisena maana. Ihmisten huolia ja pelkoja kysyttäessä on havaittavissa selkeä jako yhteiskunnallisiin ja henkilökohtaisiin turvattomuutta tuottaviin asioihin. Myös se, miten nopeasti apua saa hädän hetkellä, sekä miten nopeasti ja tehokkaasti rikokset selvitetään ja mitä siitä seuraa, vaikuttavat väestön turvallisuuden tunteeseen.

Tapaturmat ovat suomalaisten neljänneksi yleisin kuolemansyy. Noin puolet kaikista tapaturmaisista kuolemista aiheutuu kaatumisten ja putoamisten seurauksena. Tapaturmakuolemien määrä on kuitenkin vähentynyt kuluneen kymmenen vuoden aikana. Etenkin alkoholikuolemien määrä on vähentynyt. Myös tieliikenneonnettomuuksissa on nähtävissä selkeästi laskeva trendi. Paloturvallisuuden tila on parantunut vuosi vuodelta. Tulipalojen määrä laskee kaikissa tulipaloryhmissä.

Väestömme turvallisuuteen vaikuttavat monet sellaiset ilmiöt ja tekijät, joita ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella yksinomaan turvattomuuden tunteen, rikosten, tapaturmien ja onnettomuuksien tai häiriöiden kautta. Vuoden 2018 **Poliisibarometrin** mukaan suomalaisiin turvallisuusviranomaisiin (pelastustoimi, poliisi, hätäkeskus, rajavartiolaitos, tulli ja puolustusvoimat) luotetaan hyvin vahvasti. Luottamus on ollut tasaisessa kasvussa 2010 -luvulla.

Turvallisuusviranomaisten resursseja vahvistettiin vuoden 2018 aikana valmistelluissa julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvässä kehyspääatöksessä (2019–2022) ja vuoden 2019 talousarviossa.

Nykytasaisen toiminnan turvaamiseen tarvittava poliisimiesten henkilötyövuosimäärä arvioitiin olevan kehyskaudella noin 7 200 henkilötyövuotta, mikä on pyritty varmistamaan 18 miljoonan euron lisärahoituksella vuodelle 2019 ja 16,4 miljoonan euron korotuksella vuosille 2020–2022.

Suojelupoliisin vuosittaista rahoitusta vahvistettiin pysyvästi 2,5 miljoonalla eurolla, jotta se kykenee säilyttämään ydintoimintansa ja toimintakykynsä nykytasolla. Suojelupoliisin toimiala on muuttunut ja muuttuu nopeasti. Siviilitiedustelulainsäädännön voimaantulon myötä Suojelupoliisi muuttuu yhdistetyksi kotimaan turvallisuuspalveluksi ja ulkomaan tiedustelupalveluksi. Tähän on kohdennettu 10 miljoonan euron vuosittainen pysyvä lisärahoitus.

Rajavartiolaitokselle osoitettiin Helsinki-Vantaan lentoliikenteen kasvun ja sujuvuuden turvaamiseen 2,3 miljoonan euron lisämääräraha vuodelle 2019 ja leikattiin aikaisemman kehyspääatöksen mukainen lisääntyviin EU-velvoitteisiin tarkoitettu 2,1 miljoonan euron lisämääräraha.

Toimintamalli valtioneuvoston yhteisen turvallisuustilannekuvan parantamiseksi on määritelty ja sen toimeenpano etenee. Toimintamallin mukaista toimintaa haittaa turvallisen poikkihallinnollisen tiedonvaihtoalustan puuttuminen.

Pelastustoimen uudistuksella tavoiteltiin tehokkaampaa ja taloudellisempaa järjestelmää, jossa pysytään varautumaan suuronnettomuuksiin tai luonnonkatastrofeihin koko maassa. Uudistuksen tavoitteena oli myös vahvistaa pelastustoiminnan ja varautumisen valtakunnallista johtamista, suunnittelua, ohjausta, valvontaa ja koordinaatiota. Uudistusta valmisteltiin osana sote- ja maakuntauudistusta ja siihen liittyvät hallituksen esitykset raukesivat maaliskuussa 2019.

EU:n tasolla tavoitteina on ollut lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen vaihdon ja rikostorjunnan tehostaminen sekä rajavalvonnan vahvistaminen myös EU-kokonaisuutena. EU:n sisäisen turvallisuuden rahastosta Suomelle myönnettiin 8,1 miljoonaa euroa meriveneiden hankkimiseksi edellyttäen, että nämä annetaan tarvittaessa Euroopan raja- ja merivartiostoon käyttöön. Lisäksi rahoitusta saatiin teknisen rajavalvonnan kehittämiseen, tietojärjestelmien kehittämiseen sekä automaattisten rajatarkastusporttien uudistamiseen ja rajanylittämisjärjestelmän (Entry Exit System, EES) kehittämiseen ja toimeenpanoon. Kertomusvuonna käsiteltiin eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen muuttamisesta, jossa yhtenä merkittävänä muutoksena on Euroopan raja- ja merivartioston (Frontex) käyttöön osoitettavien jäsenmaiden henkilöstöresurssien huomattava lisääminen. Käsittely jatkuu Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella.

2.11.2 Työperäinen maahanmuutto ja turvapaikanhakijat

Vuoden 2015 suuresta hakijamäärästä johtuen turvapaikanhakijatilanne on edelleen painottunut maahanmuuttokysymyksissä. Pakolaistaustainen väestö on kuitenkin selvä vähemmistö kaikista maahanmuuttajista. Vuoden 2017 lopussa Suomessa asui noin 250 000 ulkomaiden kansalaista.

Vuonna 2018 Suomessa jätettiin 65 508 ensimmäistä oleskelulupahakemusta. Eniten hakijoita tuli Venäjältä, Intiasta, Kiinasta, Irakista, Ukrainasta ja Somaliasta. Näiden lisäksi EU-kansalaisten rekisteröintihakemuksia vastaanotettiin 10 118. Näissä hakijoiden suurimmat taustamaat olivat Viro, Saksa, Iso-Britannia, Ranska ja Espanja. Suurin osa haki oleskelulupaa perheen, työn tai opiskelun perusteella. Hakuperusteista työperusteinen maahanmuutto kasvoi eniten. Vuonna 2018 työperusteisia oleskelulupahakemuksia ja EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintihakemuksia jätettiin yhteensä noin 24 300, joka oli 16 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna.

Työperäisen maahanmuuton vahvistamiseksi hallitus hyväksyi kertomusvuonna [Töihin Suomeen - Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelman](#). Lisäksi eduskunta hyväksyi vuonna 2017 annetun hallituksen esityksen start up -yrittäjien oleskeluluvasta ja yleisestä oleskelulupaprosessin sujuvoittamisesta sekä lain kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella, jolla helpotettiin kolmansista maista tulevien opiskelijoiden ja tutkijoiden liikkumista EU-alueen sisällä.

Vuoden 2018 aikana työperusteisten oleskelulupien käsittely Maahanmuuttovirastossa venyi neljästä kuukaudesta jopa noin yhdeksään kuukauteen. Kertomusvuoden aikana toteutettiin toimenpiteitä, joilla odotusaika saatiin puolitettua alle viiteen kuukauteen vuoden loppuun mennessä. Työtä jatketaan siten, että käsittelyaika saadaan edelleen puolitettua noin kahteen kuukauteen. Maahanmuutto työn tai opiskelun perusteella on strategisesti tärkeä painopiste Suomen yhteiskunnan elinvoimaisuuden kannalta.

Huolimatta siitä, että turvapaikanhakijamäärät säilyivät kertomusvuonna tavanomaisella tasolla, vuoden 2015 poikkeuksellisen suuri turvapaikanhakijoiden määrä kuormittaa yhä turvapaikkajärjestelmää ja turvapaikkahakemusten käsittelyä. Vastaanottojärjestelmässä oli noin 10 700 turvapaikanhakijaa vuoden 2018 lopussa. Määrä ei ole olennaisesti laskenut, koska yhä suurempi osa kielteisen päätöksen saaneista odottaa vastaanottokeskuksessa joko hallinto-oikeuden ratkaisua valitukseen tai uusintahakemuksensa käsittelyä. Vuosien 2015–2016 aikana nopeasti laajentunutta vastaanottojärjestelmää on supistettu, ja vuoden 2018 lopussa vastaanottokeskuksia oli 49. Keskusten käyttöaste oli 86 prosenttia (4.2.2019). Keskusten lisäksi hakijoita asuu yksityismajoituksessa.

Vuonna 2018 turvapaikkahakemuksista 47 prosenttia oli uusintahakemuksia. Turvapaikkahakemusten keskimääräiset käsittelyajat pitenivät merkittävästi vuosina 2016–2017, mutta ovat lyhentyneet vuoden 2018 kuluessa. Taulukoissa 6 ja 7 on kuvattu turvapaikkahakemusten käsittelytilannetta ja maasta poistuneita tai poistettuja turvapaikanhakijoita. Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuutta on tarkemmin kuvattu hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1 luvussa 4.4.

Taulukko 6. Turvapaikkapäätösten määrät vuosina 2015–2018

	2015	2016	2017	2018
Uusia hakemuksia vireille	32 477	5 647	5 047	4 548
Ensimmäiset hakemukset	31 959	4813	3202	2409
Uusintahakemukset	518	834	1845	2139
Aiemmin tehtyjä hakemuksia vireillä*	27 261	5 606	9 375	5 651
Myönteinen turvapaikkapäätös**	1 879	7 745	3 784	2 747
Kielteinen turvapaikkapäätös	1 220	14 282	3 996	1 975
Hakemus jätetty tutkimatta	1 181	2 326	1 064	1 282
Hakemus rauennut	3 186	3 855	574	375

* Tilanne 1.1.2016, 1.1.2017, 1.1.2018 ja 1.1.2019

** Sisältää kaikki oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat

Lähde: Maahanmuuttovirasto ja sisäministeriö

Taulukko 7. Vastanottojärjestelmässä kirjoilla olevat turvapaikanhakijat sekä maasta poistuneet ja poistetut turvapaikanhakijat vuosina 2015–2018

	2015	2016	2017	2018
Vastanottojärjestelmässä kirjoilla olevat*	29 800	19 700	13 300	10 700
Toteutuneet maastapoistumiset yhteensä		6 964	3 483	1 827
Dublin-prosessin kautta poistetut		1 175	255	251
Vapaaehtoisen paluun tuella palanneet		2 113	1 422	646
Poliisin maasta poistamat sekä omaehtoisesti palanneet		3 676	1 806	930

* Tilanne 31.12.2015, 31.12.2016, 31.12.2017 ja 31.12.2018

Lähde: Maahanmuuttovirasto ja sisäministeriö

Vuoden 2018 lopussa hallinto-oikeuksissa oli käsiteltävänä 3 009 (2017: 5 185) ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 1 156 (2017: 627) kielteisestä turvapaikkapäätöksestä tehtyä valitusta. Keskimääräinen käsittelyaika kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa oli vuoden 2018 lopulla hallinto-oikeuksissa 13,1 kuukautta (2017: 8,5 kuukautta) ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 3,4 kuukautta (2017: 2,8 kuukautta).

Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden halukkuus palata vapaaehtoisesti on vähentynyt. Kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistamista vaikeuttaa erityisesti se, että suurimmat turvapaikanhakijoiden lähtömaat (Irak, Afganistan ja Somalia), ovat käydyistä neuvotteluista huolimatta olleet haluttomia vastaanottamaan kielteisen päätöksen saaneita kansalaisiaan.

Maahanmuuttoon liittyvää lainsäädäntöä on kehitetty. Heinäkuussa 2018 muuttuneen ulkomaalaislain mukaan Maahanmuuttoviraston tulee tehdä kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen päätös pääsääntöisesti kuudessa kuukaudessa. Turvapaikkaprosessia kehitettiin myös korottamalla vapaaehtoisesta paluusta maksettavia tukia. Lisäksi ulkomaalaislain muutoksilla luotiin edellytyksiä rikoksiin syyllistyneiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten henkilöiden maasta

poistamisen nopeuttamiselle, resurssien keskittämiseksi ensimmäisten hakemusten käsittelyyn ja uusintahakemusten väärinkäytöksen estämiselle.

Hallitus antoi joulukuussa 2018 eduskunnalle esityksen (HE 272/2018) kansalaisuuslain muuttamista siten, että tiettyihin maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksiin syyllistynyt voisi menettää Suomen kansalaisuuden. Eduskunta hyväksyi esitykseen sisältyneet lait maaliskuussa 2019.

EU:ssa jatkettiin neuvotteluita unionin yhteisen turvapaikkajärjestelmän (CEAS-lainsäädäntöpaketti) uudistamisesta. Yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevissa neuvotteluissa ei juuri edistytty Itävallan EU-puheenjohtajuuskaudella. Ratkaisemattomia asioita ovat edelleen muun muassa Dublin-asetuksen solidaarisuutta ja vastuunkantoa koskevat kysymykset. Neuvotteluita CEAS-lainsäädäntöpaketista jatketaan ja on ennakoitavissa, että keskustelu maahanmuuttoon liittyvistä lainsäädäntömuutoksista jatkuu myös Suomen puheenjohtajuuskaudella.

Valtion kotouttamisohjelman 2016–2019 ja hallituksen vuonna 2016 hyväksymän [kotouttamisen toimintasuunnitelman](#) mukaisesti maahanmuuttajien osaamista työllistymisen edistämiseksi on edistetty hallituskaudella. Ulkomaalaisten aktiivointiaste on noussut ja oli 53 prosenttia vuonna 2018 (48 prosenttia vuonna 2017 ja 42 prosenttia vuonna 2016).

EU:n sisäasioiden rahastojen maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisrahaston (AMIF-rahasto) kansallisen ohjelman toimeenpanoa jatkettiin. Erityisesti edistettiin vapaaehtoista paluuta tehostavia toimia. AMIF-rahastosta rahoitettiin vuonna 2018 yhteensä 24 hanketta ja toimintoa yhteensä noin 22,2 miljoonalla eurolla. Rahoitetuilla hankkeilla muun muassa kehitettiin turvapaikkajärjestelmää ja edistettiin kotoutumista sekä vapaaehtoista paluuta. Lisäksi rahaston kautta rahoitettiin merkittävästi kiintiöpakolaisten sijoittumista kuntiin sekä tuettiin eräitä pakolaisten kotoutumisen kannalta keskeisiä erityispalveluita.

2.11.3 Oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimeenpano

Vuonna 2013 aloitetun pitkän aikavälin [oikeudenhoidon uudistamisohjelman](#) tavoitteena on oikeudenhoidon laadun ja kansalaisten oikeusturvan varmistaminen ottaen huomioon julkisen talouden tilanne. Ohjelman tähänastinen toteuttaminen on mahdollistanut sen, että perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämä oikeusturva on voitu turvata ja oikeuslaitokseen kohdistuneet säästötoimet on voitu tehdä mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Ohjelmaan sisältyy lähes 60 ehdotusta, joista suurin osa on valmisteilla tai toteutunut. Ehdotuksista toteuttamatta on jäänyt esimerkiksi hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistuksen jatkaminen ja korkeimpien oikeuksien yhdistäminen.

Ohjelmassa on enimmäkseen menettelyllisiä ja rakenteellisia uudistuksia, mutta myös esimerkiksi henkilöstön osaamisen syventämiseen ja maksuilla ohjaamiseen liittyviä uudistuksia. Sähköisen asiankäsittelyn ja asioinnin hankkeita yhtäältä jatketaan ja toisaalta tavoitteena on aloittaa uusiakin. Oikeuslaitoksen henkilöstön eläköitymisen vaikutuksia on hallittu kehittämällä henkilöstön osaamista kaikilla sektoreilla ja tasoilla. Käräjäoikeusverkoston uudistaminen, syyttäjälaitoksen valtakunnallistaminen ja muut oikeudenhoidon rakenteelliset uudistukset tukevat henkilöstön erityisosaamisen syventämistä.

Tuomioistuinmaksuja oli noin 17 prosenttiyksikköä suhteessa menoihin. Tuomioistuinmaksutuloja ei kuitenkaan käytetä menojen kattamiseen. Oikeuslaitoksen määräraha- ja kustannuskehitys edellyttävät jatkossakin oikeuslaitoksen edelleen kehittämistä oikeudenhoidon laadun turvaamiseksi.

Kertomusvuonna hyväksyttiin oikeudenkäymiskaaren muutos, jolla summaariset riita-asiat keskittään yhdeksään kärjäoikeuteen (HE 190/2017 vp, laki 439/2018). Syyskuun 2019 alussa voimaan tuleva muutos lisää käsittelyn tehokkuutta ja toiminnallista tuottavuutta kärjäoikeuksissa.

Kertomusvuonna hyväksyttiin myös hallituksen esitykseen (HE 200/2017 vp) oikeudenkäyntimenettelyjen keventämisestä yleisissä tuomioistuimissa sisältyvät lakiehdotukset. Vuoden 2019 alusta voimaan tulleet muutokset sujuvoittavat oikeudenkäyntimenettelyä ja tehostavat tuomioistuinten työtä muun muassa joustavoittamalla ratkaisukokoonpanoja koskevia säännöksiä ja lisäämällä vi-deoyhteyksien käyttöä.

Kertomusvuonna annettiin eduskunnalle hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp), jossa ehdotettiin muun muassa, että haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätöksen korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutoksenhaku edellyttäisi lähtökohtaisesti valituslupaa. Hallintopäätöksestä saisi myös valittaa hallintotuomioistuimeen riippumatta päätöksentekijän organisatorisesta asemasta. Uudistuksella täsmennetään hallintolainkäytön sääntelyä, tehostetaan oikeudenkäyntimenettelyä hallintotuomioistuimissa sekä kehitetään korkeimman hallinto-oikeuden asemaa nykyistä enemmän ennakkopäätöstuomioistuimeksi. Eduskunta hyväksyi lakiesityksen 19.2.2019. Uuden lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2020 alusta.

Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia (esimerkiksi erilaiset rikkomus- ja seuraamusmaksut) koskevan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän *mietintö* valmistui vuoden 2018 lopulla. Työryhmän arvio on, että hallinnollisia sanktioita koskevalle yleislainsäädännölle ei ole aina-kaan toistaiseksi riittäviä perusteita ja edellytyksiä, kun otetaan erityisesti huomioon seuraamusjärjestelmien moninaisuus ja niiden toimeenpanoon laajasti kohdistuvat EU-oikeudelliset velvoitteet sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen jatkuvasti kehittyvä oikeuskäytäntö. Työryhmä on laatinut toimeksiantonsa mukaisesti ehdotuksensa hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiksi.

Kertomusvuonna annettiin hallituksen esitys Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 136/2018 vp, laki 209/2019). Toimintansa 1.1.2020 aloittava virasto huolehtii keskitetysti niistä tuomioistuinten hallintotehtävistä, jotka eivät lain mukaan kuulu valtioneuvostolle tai tuomioistuimille. Virasto vastaa myös tuomioistuinten toiminnan kehittämisestä.

Vuonna 2018 valmisteltiin talous- ja velkaneuvonnan siirtoa aluehallintovirastoilta ja kunnilta oikeusaputoimistoihin. Siirto toteutettiin vuoden 2019 alusta lukien. Muutoksella selkeytetään talous- ja velkaneuvonnan ohjausta ja yhtenäistetään palvelutarjontaa.

Kertomusvuonna annettiin hallituksen esitys (HE 71/2018 vp), jolla toteutetaan ulosoton rakenneuudistus. Eduskunta hyväksyi lait maaliskuussa 2019 ja ne on tarkoitettu tuleviksi voimaan vuoden 2020 aikana. Ulosottolaitos organisoidaan yhdeksi valtakunnalliseksi virastoksi. Täytäntöönpanoa jaetaan eri henkilöstöryhmille asioiden laadun ja vaativuuden mukaan sekä edistetään mahdollisuutta erikoistua tiettyihin tehtäviin.

Kertomusvuonna annettiin myös uusi syyttäjälaitoslaki (HE 17/2018 vp, laki 32/2019), jolla toteutettiin syyttäjälaitoksen rakenneuudistus ja muodostettiin yksi Syyttäjälaitos-niminen virasto. Laki tulee voimaan lokakuun 2019 alusta. Uudistuksen tavoitteena on helpottaa syyttäjän toiminnan ohjausta, edistää yhdenmukaista valtakunnallista ratkaisutoimintaa ja parantaa syyttäjälaitoksen toimintaedellytyksiä. Organisaatiomalli edistää uusien keskitettyjen toimintojen luomista, millä voidaan tehostaa syyttäjien toimintaa ja ohjata syyttäjien työpanosta vaativiin rikosasioihin.

3 Julkinen talous

3.1 Julkisen talouden tila

3.1.1 Taloudelliset lähtökohdat

Vuonna 2018 Suomen bruttokansantuote kasvoi 2,3 prosenttia. Vuosi 2018 oli kolmas peräkkäinen vuosi, kun bruttokansantuote kasvoi selvästi. Tämän kasvun myötä bruttokansantuotteen volyymi ylitti finanssikriisiä edeltävän huippuvuoden 2008 tason. Vahvana jatkunut talouskasvu nosti työllisten määrän 2,7 prosenttia edellisvuotta korkeammaksi. Työllisyysasteen trendi ylitti hallituksen työllisyysastetavoitteen loppuvuodesta 2018.

Työllisyyden nopean kasvun vetämänä työttömien määrä väheni viime vuonna selvästi edellisvuotta enemmän. Työttömyys laski nopeasti koko maassa ja kaikissa ikäryhmissä. Työttömyysasteen trendi aleni 6,6 prosenttiin joulukuussa 2018.

Vuonna 2018 työllisyyden ja ansiotason nousu tukivat yksityisen kulutuksen kasvua. Kulutuksen kasvu kuitenkin hidastui vuodesta 2017, sillä kotitalouksien säästämisaste koheni. Yksityisten investointien kasvu jatkui, kun erityisesti asuinrakentaminen kasvoi ripeästi. Asuinrakentaminen saavuttikin huippunsa vuonna 2018. Kotimaisen kysynnän talouskasvua tukeva vaikutus suureni, samalla kun nettoviennin merkitys talouskasvulle pieneni.

Maailmankaupan vahva kasvu tuki vientiä ja nettovienti tuki bruttokansantuotteen kasvua, vaikka tuotantopanosten tuonti kasvoikin. Metsäteollisuuden investoinnit näkyvät jo viennissä. Metsäteollisuuden suhteellisesti alhainen tuotintapanosten osuus kohentaa nettoviennin kasvuvaiikutusta. Tuontia kasvattaa tuotantopanosten kysynnän lisäksi myös kotimainen investointi- ja kulutuskysyntä.

Kuluttajahinnat nousivat vuonna 2018 laajasti eri hyödykeryhmissä ja inflaatio kiihtyi 1,1 prosenttiin. Inflaatiota nostavat lähinnä palvelu-, elintarvike- ja energiahintojen nousu. Verojen nousu kiihdytti inflaatiota yli 0,3 prosenttiyksikköä.

Vuoden 2018 keväällä valtiovarainministeriö ennusti vuoden 2018 talouskasvuksi 2,6 prosenttia. Merkit talouskasvun jatkumisesta arvioitiin edelleen suotuisiksi. Näitä ovat muun muassa teollisuuden uusien tilausten ja elinkeinoelämän tuotanto-odotusten kasvu sekä kasvukeskusten vahvana jatkuva rakennustoiminta. Toisaalta kasvun rajoitteistakin on viitteitä, sillä monella toimipaikalla on pulaa ammattitaitoisesta työvoimasta ja kysynnän puute on viime vuoden loppua yleisempää monella yksityisen liike-elämän toimialalla.

Taloudellisen aktiviteetin laajapohjainen ja nopea voimistuminen paransi työllisyyttä vuoden 2017 aikana. Työllisyyden paraneminen voimistui vuoden vaihteen molemmin puolin poikkeuksellisen nopeasti ja keväällä työllisten määrän kasvuksi vuonna 2018 ennustettiin 1,8 prosenttia.

Yhdysvaltojen talous oli vahvassa vireessä ja kasvua ylläpiti erityisesti yksityinen kulutus. Kuluttajien luottamus oli vahvaa, mutta odotukset tulevasta kehityksestä ovat vaimeampia. Työllisyysilanne oli erittäin hyvä. Inflaation kiihtyessä keskuspankin aloitti rahapolitiikan kiristämisen. Ulko- ja maankauppaa varjosti jännitteet Kiinan kanssa.

Euroalueen näkymät heikentyivät vuoden 2018 aikana. Erityisesti teollisuuden luottamus talouskehitykseen laski. Saksan näkymiä kuvaavat ennakoivat indikaattorit viittaavat kasvun hidastumiseen.

Brexiin liittyvä epävarmuus vaimensi Ison-Britannian kasvunäkymiä. Teollisuuden ostopääallikkoindeksi heikentyi nopeasti ja tulevaa kasvua ennakoivat indikaattorit laskivat. Alhaisesta työttömyydestä huolimatta kuluttajien luottamus talouskehitykseen oli heikkoa.

3.1.2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säädökset

EU-säännökset, erityisesti perussopimus sekä vakausero- ja kasvusopimus, asettavat puitteet julkisen talouden hoidolle jäsenmaissa. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa varmistaa, että finanssipolitiikka on kestävä normaalien suhdannevaihtelun aikana. Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osa määrittelee kehikon, jonka puitteissa maat ryhtyvät korjaaviin toimiin liiallisen alijäämän tilanteessa.

Julkisen talouden tavoitteenasettelua ohjaa julkisyhteisöjen rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite (MTO). Sen tehtävänä on varmistaa turvamarginaali perussopimuksen alijäämä- ja velkaviitearvoihin nähden sekä julkisen talouden kestävyysnopea saavuttaminen. Finanssipoliittisen lain (869/2012) mukaan valtioneuvosto ryhtyy tarpeelliseksi katsomiinsa julkisen talouden vakautta ja kestävyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa sen arvion mukaan on MTO:n saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama.

Suomessa keskipitkän aikavälin tavoitteeksi on asetettu -0,5 prosentin rakenteellinen rahoitusjäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suomelle myönnettiin keväällä 2017 rakenneuudistuslausekkeen mukaista joustoa, joka sallii poikkeaman MTO-tavoitteeseen johtavalta polulta vuosina 2017–2019. Maakohtaisten suositusten mukaisesti Suomen tulee saavuttaa MTO-tavoite vuosina 2018 ja 2019 ottaen huomioon Suomelle myönnetty jousto.

Suomi noudattaa rakenteellista rahoitusasemaa koskevia vaatimuksia. Tämänhetkisen arvion mukaan Suomen rakenteellinen rahoitusasema oli -0,6 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2017. Keskipitkän aikavälin tavoite voidaan katsoa saavutetuksi, jos etäisyys siihen on korkeintaan 0,25 prosenttiyksikköä. Vuonna 2018 rakenteellinen rahoitusasema heikentyi aavistuksen, mutta saavutti kuitenkin keskipitkän aikavälin tavoitteen maakohtaisten suositusten määrittelemällä tavalla.

Julkisen talouden suunnitelmasta annetun asetuksen mukaan julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan MTO:n lisäksi nimelliset monivuotiset rahoitusasematavoitteet koko julkiselle taloudelle ja tavoite kullekin julkisen talouden alasektorille. Nämä tavoitteet on asetettava siten, että ne johtavat vähintään MTO:n saavuttamiseen. Hallituksen päättämiä sektorikohtaisia nimellisiä rahoitusasematavoitteita on kuvattu tarkemmin edellä luvussa 2.2. Velvoite monivuotisten tavoitteiden asettamisesta lisättiin asetukseen vuonna 2017. Hallitus asetti monivuotiset tavoitteet ensimmäisen kerran keväällä 2017 laaditussa julkisen talouden suunnitelmassa.

EU:n perussopimuksessa on asetettu julkisen talouden alijäämälle kolmen prosentin ja velalle 60 prosentin viitearvot suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisen talouden alijäämä on pysynyt selvästi alle kolmessa prosentissa vuodesta 2015 lähtien ja aleni 0,6 prosenttiin vuonna 2018. Myös velkasuhde kääntyi laskuun vuonna 2016 ja aleni 58,9 prosenttiin vuonna 2018. Velkasuhde siis alittaa 60 prosentin viitearvon ja komissio on siten arvioinut Suomen täyttävän EU:n velkakriteerin vuonna 2018.

3.1.3 Julkisen talouden tila vuonna 2018

Suomen julkinen talous on ollut koko kuluva vuosikymmenen ajan alijäämäinen. Julkista taloutta ovat heikentäneet väestön ikärakenteen muutoksesta johtuva ikäsidonnaisten menojen kasvu ja

vuoteen 2015 saakka heikkona jatkunut talouskehitys. Sopeutustoimet sekä talouskasvun elpyminen ovat kuitenkin pienentäneet alijäämää viime vuosina. Vuonna 2018 alijäämä oli 1,3 miljardia euroa eli 0,6 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Alijäämä pieneni edellisvuodesta, mutta julkisen talouden menot olivat ripeästä talouskasvusta huolimatta edelleen tuloja suuremmat. Julkisyhteisöjen velkasuhde kääntyi laskuun vuonna 2016 ja lasku jatkui vuonna 2017. Julkinen talous velkaantui kuitenkin edelleen ja julkisyhteisöjen velkasuhde oli 58,9 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisyhteisöjen velkasuhteen supistuminen pysähtyy ja kääntyy kasvu-uralle vuonna 2021.

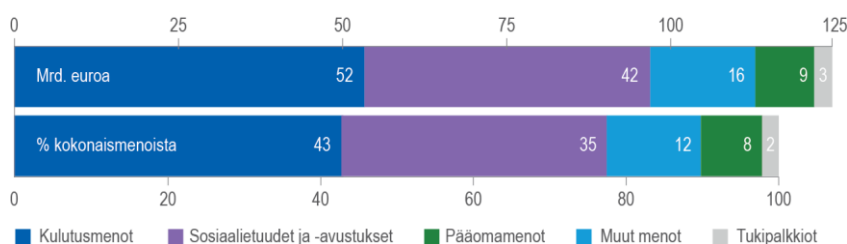
Julkisyhteisöjen kokonaismenot kasvoivat vajaa 3 miljardia euroa. Menoja kasvattivat investoinnit sekä julkiset kulutusmenot. Kokonaistulot kasvoivat yli 3 miljardia euroa. Kokonaisuudessaan tuotannon ja tuonnin verot sekä omaisuustulot kasvoivat hyvin. Menoaste eli menojen suhde bruttokansantuotteeseen aleni, samoin veroaste eli verojen ja veroluonteisten tulojen suhde bruttokansantuotteeseen.

Julkisen talouden alasektoreista heikoin rahoitusasema on valtiontaloudessa. Valtiontalous oli 2,7 miljardia euroa eli 1,2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen alijäämäinen, joskin alijäämä supistui edellisestä vuodesta 1,4 miljardia euroa. Suhdannevaihtelut heijastuvat selvimmin valtiontalouteen erityisesti verotulojen suuren suhdanneherkkyyden vuoksi. Hyvä suhdannetilanne on tukenut valtion verotulojen kasvua. Valtion menot kasvoivat hyvin maltillisesti.

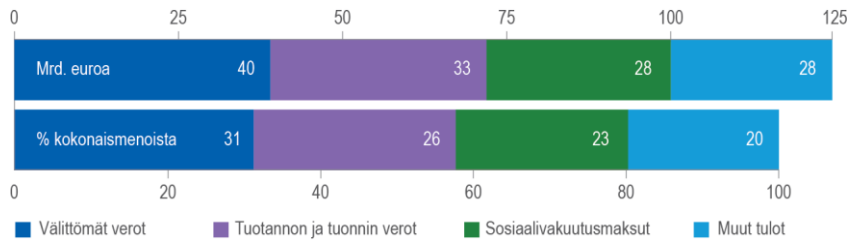
Paikallishallinnon alijäämä kasvoi vuonna 2018. Paikallishallinnon kulutusmenot kasvoivat samaan aikaan, kun verotulot kehittyivät heikosti. Paikallishallintoa rasittaa erityisesti väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuva sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvu.

Työeläkelaitosten ylijäämä oli reilun prosentin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2018. Yhtäältä eläkemenot kasvoivat ripeästi, mutta toisaalta hyvä talouskehitys lisäsi eläkemaksutuloja. Lisäksi omaisuustulot kasvoivat hyvin vuonna 2018. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema oli hieman ylijäämäinen. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa on vahvistanut viime vuosina työttömyyden aleneminen.

Kuvio 17. Julkisyhteisöjen menot lajeittain 2018



Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 18. Julkisyhteisöjen tulot lajeittain 2018

Lähde: Tilastokeskus

Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarallisuus supistui vuonna 2018 ja oli 52,4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Supistumiseen vaikutti muun muassa loppuvuoden heikko kehitys osakemarkkinoilla, jonka takia rahoitusvarojen arvo supistui. Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarat ovat kasvaneet viime vuosina lähinnä sosiaaliturvarahastojen varojen kasvun ansiosta, mutta viime vuonna ne supistuivat. Julkisyhteisöjen yhteenlaskettu nettorahoitusvarallisuus, eli rahoitusvarojen ja velkojen erotus, oli 122,5 miljardia euroa vuoden 2018 lopussa, mikä oli 8,9 miljardia vähemmän kuin vuonna 2017. Julkisyhteisöistä sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat ovat positiiviset, valtionhallinnon ja paikallishallinnon negatiiviset. Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen julkisyhteisöjen rahoitustilinpitoon. Vuoden aikana valtionhallinnon nettorahoitusvarat supistuivat yhteensä 1,4 miljardia euroa. Vuoden lopussa valtion velka ylitti rahoitusvarat 65,7 miljardilla eurolla. Paikallishallinnon nettorahoitusvarat supistuivat 1,4 miljardia euroa. Työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat supistuivat vuoden 2018 aikana 6,6 miljardilla eurolla. Vuoden lopussa sosiaaliturvarahastojen varojen ja velkojen erotus oli 192,1 miljardia euroa. Työeläkelaitosten rahoitusvarat olivat 196,0 miljardia euroa.

3.2 Valtiontalous

3.2.1 Valtiontalouden kokonaislaskelmat

Valtiontalouden kokonaislaskelmien (tuotto- ja kululaskelma sekä tase) tarkoituksena on parantaa kokonaiskuva valtioneuvovalle ohjauksella alaisesta valtiontaloudesta (valtio-oikeushenkilö). Kokonaislaskelmat antavat erillisiä tilinpäätöslaskelmia tarkemman kuvan valtiontalouden liikekirjanpidon mukaisesta tuloksesta ja taseen rakenteesta. Kokonaislaskelmat on laadittu yhdistelemällä talousarvion, valtion liikelaitoskonsernien ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tilinpäätöstiedot¹. Valtion määräysvallassa (yli 50 prosentin osuus äänivallasta, luettelo yhtiöistä on hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 valtion tilinpäätöksen liitteessä 7) olevat yhtiöt ja osakkuusyhtiöt ovat mukana laskelmissa käyttöomaisuusarvopapereissa. Valtiontalouden kokonaislaskelmat, joita ei tilintarkasteta, on laadittu edellä mainittujen yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella. Laskelmat ovat tarkemmin esitettyinä hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 6.

Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelmasta ja -taseesta on eliminoitu valtiontalouden sisäisten erien vaikutus eli valtion virastojen, rahastojen ja liikelaitosten keskinäiset tapahtumat. Merkittäviä eliminointierä ovat sisäiset vuokrat, liikelaitosten pääomat ja voittojen tuloutukset, rahastojen kassavarat, valtion sisäiset eläkemaksut ja siirrot talousarviotalouteen.

¹ Kirjanpitosääntöjen mukaisesti laadittavat konsernilaskelmat perustuvat määräysvaltakriteeriin. Tällaiset laskelmat sisältäisivät nykyisten kokonaislaskelmien sisältämien talousarviotalouden, rahastotalouden ja liikelaitostalouden lisäksi valtionyhtiöt ja mahdollisesti myös valtion osakkuusyhtiöt sekä liikelaitosten tytär- ja osakkuusyhtiöt.

Tuotto- ja kululaskelma

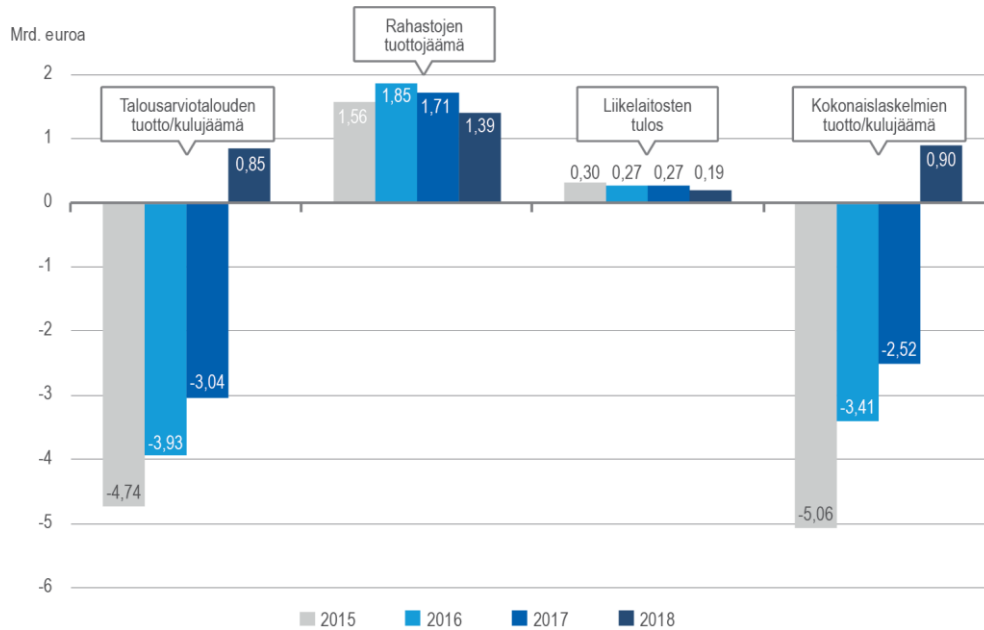
Tuotto- ja kululaskelma osoittaa, ovatko tilikauden aikana saadut tuotot riittäneet kattamaan tilikauden aikaiset kulut. Vuonna 2018 kokonaistuotto- ja kululaskelman tuottojäämä oli 0,9 miljardia euroa. Se on kasvanut 3,4 miljardia euroa vuodesta 2017. Tähän on vaikuttanut pääasiassa verotuottojen sekä talousarviotalouden muiden toiminnan tuottojen kasvu.

Taulukko 8. Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelma, miljoonaa euroa

	1.1.–31.12.2017	1.1.–31.12.2018
Toiminnan tuotot	3 021	5 497
Toiminnan kulut	9 450	10 038
Jäämä I	-6 428	- 4 541
Rahoitustuotot	2 439	2 353
Rahoituskulut	1 608	1 554
Osuus osakkuusyritysten tuloksesta	–	10
Satunnaiset tuotot	26	603
Satunnaiset kulut	11	154
Jäämä II	-5 582	- 3 284
Siirtotalouden tuotot	1 395	1 363
Siirtotalouden kulut	41 692	41 757
Jäämä III	-45 879	-43 678
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	43 363	44 579
Vähemmistöosuus*	0,1	0,1
Tilikauden tuotto-/kulujäämä	-2 516	901

* Liikelaitoskonsernien vähemmistöosuus

Seuraavassa kuviossa on esitetty kokonaistuotto- ja kululaskelman tuotto-/kulujäämä sekä talousarviotalouden tuotto-/kulujäämä, rahastotalouden tuottojäämä ja liikelaitosten voitto erillisesti raportoituna.

Kuvio 19. Tuotto- ja kulujäämät 2015–2018, miljardia euroa

Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelman tuottojäämä 0,9 miljardia euroa oli 1,5 miljardia euroa pienempi kuin talouselämyksen tuottojäämästä (0,8 miljardia euroa), valtion liiketoiminnan voitosta (0,2 miljardia euroa) sekä talouselämyksen ulkopuolisten valtion rahastojen tuottojäämästä (1,4 miljardia euroa) suoraan yhteenlaskettu tuottojäämä. Ero johtuu sisäisten erien eliminoinnista, joista suurimpia ovat rahastosiirrot ja liiketoiminnan voitontuloutukset talouselämykseen:

- Valtion Eläkerahaston talouselämykseen suorittamien siirtojen eliminointi vähentää siirtotalouden tuottoja ja talouselämysiirtoja 1 860 miljoonaa euroa.
- Valtion talouselämyksestä valtion televisio- ja radiorahastoon tehdyn siirron eliminointi vähentää siirtotalouden kulua ja talouselämysiirtoja 508 miljoonaa euroa.
- Liiketoiminnan voiton tuloutusten eliminoinnit vähentävät rahoitustuottoja ja kasvattavat kokonaistaseen omaa pääomaa 228 miljoonaa euroa.
- Senaatti-kiinteistöjen saamat vuokrat valtion talouselämyksen virastoilta ja Metsähallitukselta vähentävät vuokratuottoja ja vuokrakuluja 581 miljoonaa euroa.
- Virastojen ja laitosten eläkemaksut (työnantajan osuus) vähentävät muita tuottoja ja henkilöstökuluja 633 miljoonaa euroa.

Tase

Taulukko 9. Valtion kokonaistase, miljoonaa euroa

VASTAAVAA	31.12.2017	31.12.2018
KANSALLISOMAISUUS	1 745	1 772
Aineettomat hyödykkeet	871	992
Aineelliset hyödykkeet	27 750	27 894
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	36 857	38 885
KÄYTTÖOMAISUUS JA MUUT PITKÄAIKAISET SIOITUKSET YHTEENSÄ	65 477	67 771
Vaihto-omaisuus	1 836	1 631
Pitkäaikaiset saamiset	4 815	2 694
Lyhytaikaiset saamiset	3 614	3 896
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	1 381	149
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	3 351	3 052
VAIHTO- JA RAHOITUSOMAISUUS YHTEENSÄ	14 997	11 423
VASTAAVAA YHTEENSÄ	82 219	80 966
VASTATTAVAA	31.12.2017	31.12.2018
OMA PÄÄOMA		
Oma pääoma	-33 713	-32 789
Vähemmistöosuus*	6	5
Rahastojen pääomat (muut valtion rahastot ja lahjoitetut varat)	9	7
Varaukset	6	30
VIERAS PÄÄOMA		
Pitkäaikainen	93 019	92 852
Lyhytaikainen	22 893	20 862
VIERAS PÄÄOMA YHTEENSÄ	115 912	113 714
VASTATTAVAA YHTEENSÄ	82 219	80 966

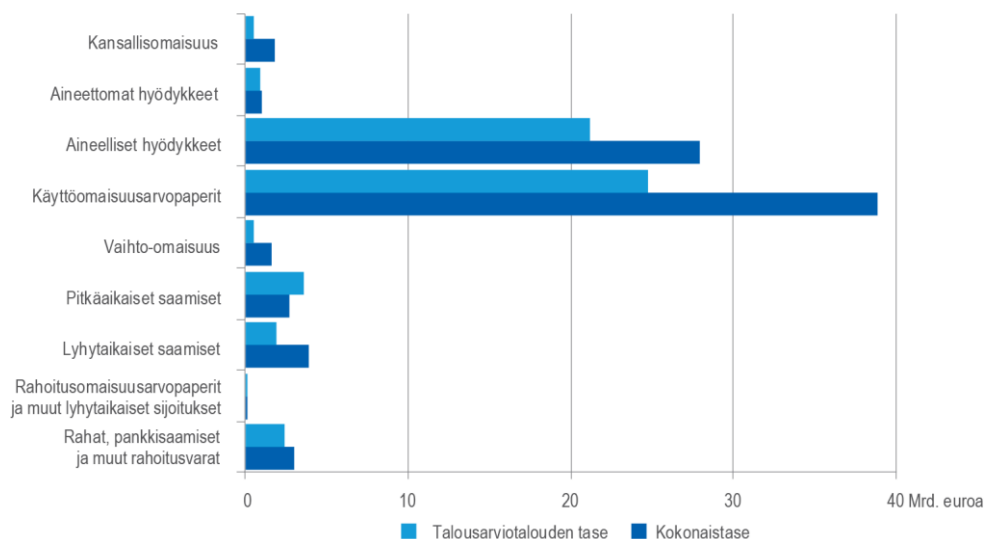
* Liikelaitoskonsernin vähemmistöosuus

Tase kuvaa tilinpäätösajankohdan taloudellista asemaa eli omaisuus- ja velkaeriä. Omaisuuserät sisältävät kansallisomaisuuden (kulttuuri- ja luontoperintöä oleva omaisuus, esimerkiksi historialliset rakennukset ja kansallispuistot), käyttöomaisuuden ja muut pitkävaikutteiset menot (esimerkiksi maa-alueet, rakennukset ja tietojärjestelmät) sekä vaihto-omaisuuden ja rahoitusomaisuuden. Vaihto- ja rahoitusomaisuus väheni 3,6 miljardia euroa vuonna 2018. Riittävä maksuvalmius vuoden vaihteessa mahdollisti talousarviotalouden likvidien varojen pienentämisen.

Velkaerät sisältävät varaukset (vain rahastojen käytössä) sekä vieraan pääoman jaoteltuna pitkä- ja lyhytaikaisiin velkoihin. Pitkäaikaiseksi katsotaan velka tai se osa velasta, joka erääntyy maksettavaksi yhden vuoden tai sitä pitemmän ajan kuluttua. Oma pääoma kuvaa nettovarallisuutta, kun omaisuuseristä vähennetään varaukset ja vieras pääoma. Vuonna 2018 valtionvelan kasvu pysähtyi. Kokonaistaseen mukainen vieras pääoma väheni 2,2 miljardia euroa. Hyvä maksuvalmius sekä menojen ja tulojen tosiasiallinen ajoittuminen mahdollistivat velan nettovähennyksen.

Seuraavassa kuviossa on kuvattu omaisuuserien jakautuminen talousarvitalouden taseessa ja kokonaistaseessa vuonna 2018. Valtion omaisuuseristä kokonaistaseessa korostuvat käyttöomaisuusarvopaperit ja aineelliset hyödykkeet, jotka talousarvitalous omistaa suoraan tai rahastojen ja liikelaitosten kautta.

Kuvio 20. Taseen omaisuuserien jakautuminen 31.12.2018, miljardia euroa



Valtion kokonaistaseen loppusumma 81,0 miljardia euroa oli 11,1 miljardia euroa pienempi kuin talousarvitalouden (55,8 miljardia euroa), valtion liikelaitosten (8,6 miljardia euroa) ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen (27,6 miljardia euroa) eliminoimaton yhteenlaskettu taseiden loppusumma. Tämä johtuu yhdistämisistä ja eliminoinneista, joista suurimpia ovat:

- Liikelaitosten omaisuus, kuten rakennukset ja maa-alueet, ilmoitetaan talousarvitalouden taseessa sijoituksina liikelaitosten omaan pääomaan, kun taas kokonaistaseessa ne raportoidaan omaisuuserän luonteen mukaisesti. Liikelaitosomistuksen eliminointi vähentää käyttöomaisuussijoituksia ja omaa pääomaa 6 046 miljoonaa euroa.
- Rahastojen kassavarat ovat osa valtion kassaa. Siten rahastojen yhdistilisaamisten eliminointi vähentää kokonaistaseessa pankkisaamisia ja lyhytaikaisia velkoja 3 631 miljoonaa euroa.
- Valtion Eläkerahaston talousarvioon suorittamien siirtojen eliminointi vähentää kokonaistaseen omaa pääomaa ja siirtotalouden tuottoja valtionhallinnolta 1 860 miljoonaa euroa.
- Liikelaitosten voiton tuloutusten eliminoinnit lisäävät omaa pääomaa ja vähentävät rahoitustuottoja 228 miljoonaa euroa.

Vieras pääoma

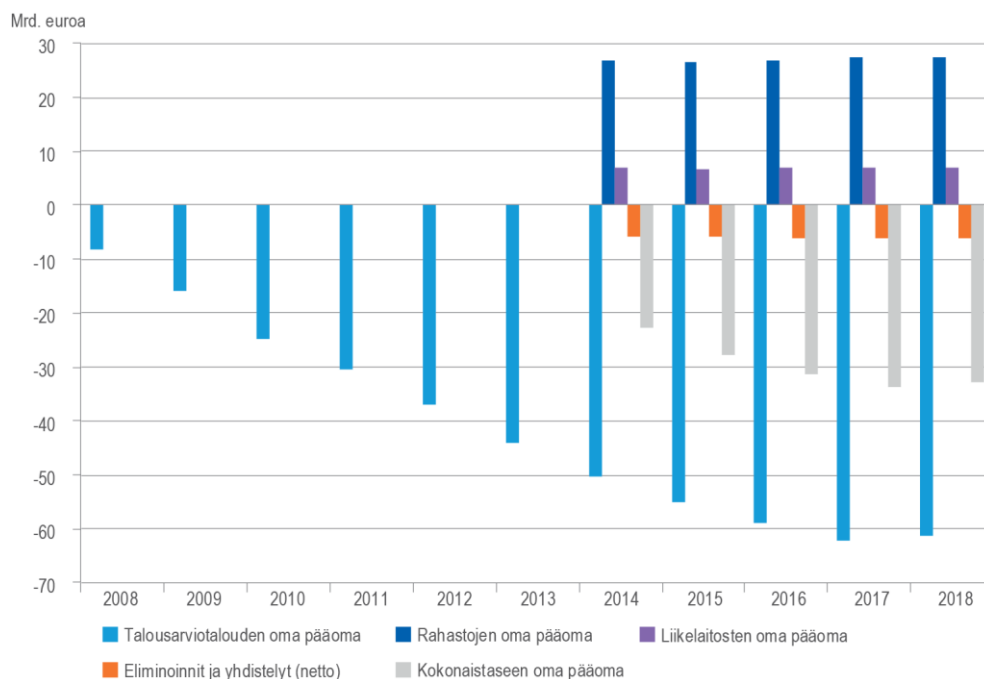
Vieraaseen pääomaan luetaan otetut euromääräiset ja valuuttamääräiset lainat, siirtovelat, ostovelat sekä muut pitkä- ja lyhytaikaiset velat. Vuonna 2018 talousarviotalouden vieras pääoma oli yhteensä 117,0 miljardia euroa. Kokonaistaseen mukainen vieras pääoma oli 31.12.2018 yhteensä 113,7 miljardia euroa, vähennystä oli vuoteen 2017 verrattuna yhteensä 2,2, miljardia euroa.

Talousarviotaloudella oli vuonna 2018 lainoja yhteensä 105,6 miljardia euroa ja liikelaitoksilla 1,6 miljardia euroa. Kokonaistaseessa lainoja oli 105,9 miljardia euroa, mikä on noin 2,0 miljardia euroa vähemmän kuin vuonna 2017. Lainojen eliminointeja oli 1,2 miljardia euroa.

Oma pääoma

Valtion kokonaistaseen oma pääoma muodostuu talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten omasta pääomasta. Valtion kokonaistaseen oma pääoma vuonna 2018 oli 32,8 miljardia euroa negatiivinen. Vuoteen 2017 nähden oma pääoma kasvoi 0,9 miljardia euroa.

Kuvio 21. Oman pääoman kehitys 2008–2018, miljardia euroa*



* Rahastojen ja liikelaitosten sekä kokonaistaseen kehitys on kuvattu kokonaistasetarkastelun kattavalta ajanjaksolta eli vuosilta 2014–2018.

Valtion kokonaistaseen mukainen oma pääoma on selkeästi vähemmän negatiivinen kuin valtion talousarviotalouden oma pääoma. Tämä johtuu sekä rahastojen että liikelaitosten oman pääoman positiivisuudesta.

Valtion talousarviotaloudesta tehtiin aloittava tase 1.1.1998. Oma pääoma oli tuolloin noin 30 miljardia euroa negatiivinen. Taseessa omaisuus arvostettiin pääosin hankintamenohintaan. Vuosina 1998–2008 talousarviotalouden tuotto- ja kululaskelmat olivat pääsääntöisesti positiivisia. Tämä vahvisti valtion varallisuusasemaa ja 2008 valtion talousarviotalouden oma pääoma oli enää 8,1 miljardia euroa negatiivinen.

Valtion talousarvionalouden tilinpäätökset ovat olleet kulujäämäisiä vuosina 2009—2017, ja vuosi 2018 oli ensimmäinen tuottojäämäinen vuosi finanssikriisin käynnistymisen jälkeen. Pitkä kulujäämäisyyden aika on heikentänyt valtion varallisuusasemaa ja johtanut valtion oman pääoman vähenemiseen. Vuodesta 2012 alkaen valtion varallisuusasema on ollut nimellisarvoisesti heikompi kuin vuoden 1998 aloittavassa taseessa. Taseen mukainen omaisuus ei ole kasvanut yhtä paljon kuin vieras pääoma.

Julkisesti noteeratut arvopaperit

Seuraavassa taulukossa on kuvattu valtion talousarvionalouden sekä Valtion Eläkerahaston ja Solidium Oy:n ja Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n julkisesti noteerattujen arvopapereiden kirjanpito- ja markkina-arvot. Valtion talousarvionaloudesta on esitetty ainoastaan käyttöomaisuuteen ja muihin pitkäaikaisiin sijoituksiin luettavat sijoitukset.

Taulukko 10. Julkisesti noteeratut osakkeet ja osuudet, miljardia euroa

		Yhteensä 2017	Yhteensä 2018	Muutos 2017–2018	Muutos 2017–2018 %
Talousarvionalous	Kirjanpitoarvo	5,7	5,1	-0,6	-9,9
	Markkina-arvo	15,2	15,5	0,3	1,9
Valtion Eläkerahasto	Kirjanpitoarvo	13,1	12,9	-0,2	-1,7
	Markkina-arvo	17,3	15,9	-1,4	-8,1
Solidium Oy*	Kirjanpitoarvo	8,8	7,0	-1,9	-20,9
	Markkina-arvo	8,8	7,0	-1,9	-20,9
Valtion kehitysyhtiö Vake Oy**	Kirjanpitoarvo	-	1,5	1,5	-
	Markkina-arvo	-	1,4	1,4	-
Yhteensä	Kirjanpitoarvo	27,6	26,6	-1,1	-4,0
	Markkina-arvo	41,4	39,9	-1,5	-3,7

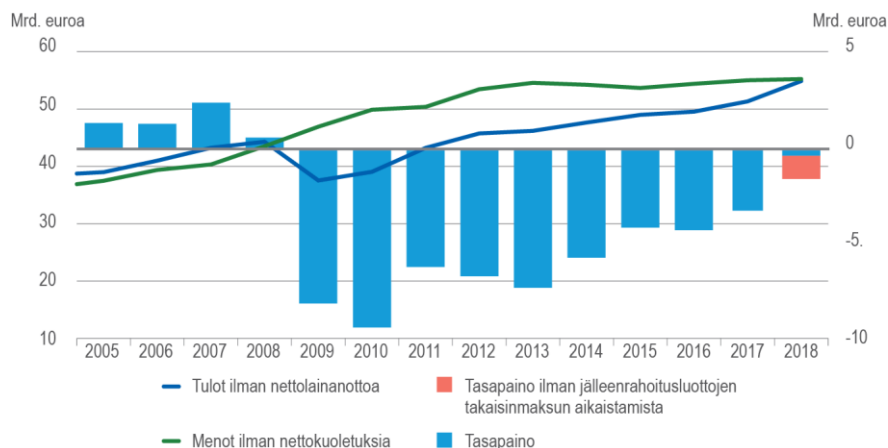
* Solidium Oy ei laadi tilinpäätöstä kalenterivuoden viimeisen päivän tilanteesta. Solidium Oy arvostaa julkisesti noteeratut osakkeet markkinahintaan, siten osakeomistusten kirjanpitoarvona on esitetty kyseessä oleva markkina-arvo 31.12.2018 ja 31.12.2017. Vastaavasti rahamarkkinasijoitusten kirjanpitoarvona on esitetty niiden markkina-arvo 31.12.2018 ja 31.12.2017.

** Valtion kehitysyhtiö Vake Oy perustettiin vuonna 2016 ja sen toiminta käynnistyi vuonna 2018. Talousarvionaloudesta sijoitettiin apporttina Vake Oy:hyn 1,5 miljardia euroa.

3.2.2 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös

Valtion budjettitalous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien. Alijäämä on kuitenkin pienentynyt viime vuosina ja erityisesti vuonna 2018, mihin vaikutti parantunut taloustilanne ja sen myötä ko-honneet tulokertymät sekä Suomen Vientiluotto Oy:n ennaikainen takaisinmaksu Suomen valti-olta saaduista jälleenrahoitusluotoista (noin 1,4 miljardia euroa).

Budjettitalouden alijäämä (budjettitalouden tulojen pois lukien nettolainanotto ja menojen erotus) oli vuoden 2018 tilinpäätöksen mukaan 358 miljoonaa euroa eli noin 3,3 miljardia euroa edellisvuotista pienempi.

Kuvio 22. Budjettitalouden tulot, menot ja tasapaino

Lähde: Valtiovarainministeriö 28.2.2019

Talousarvio ja lisätalousarviot

Varsinaista talousarviota täydennettiin kahdella lisätalousarviolla

Valtion vuoden 2018 talousarviossa (mukaan lukien täydentävä talousarvio) määrärahojen yhteismäärä oli noin 55,8 miljardia euroa, mikä on noin 0,3 miljardia euroa enemmän kuin vuoden 2017 varsinaisessa talousarviossa. Budjettitalouden alijäämäksi arvioitiin talousarvioesityksessä 3,1 miljardia euroa.

Vuoden 2018 talousarvion lisäksi hyväksyttiin kaksi lisätalousarviota. Niissä hallinnonalojen määrärahasoaa korotettiin nettomääräisesti yhteensä 438 miljoonalla eurolla. Määrärahalisäyksiä kohdennettiin muun muassa koulutustoimenpiteisiin ja perusväylänpitoon. Suomen Malmijalostus Oy:tä pääomitettiin 46 miljoonalla eurolla ja Suomen Vientiluotto Oy:n jälleenrahoitustoiminnan määrärahoja korotettiin valuuttakurssimuutoksista johtuen. Toisaalta muun muassa työttömyysturvan määräraha-arve aleni työllisyystilanteen parantumisen myötä ja velan korkomenoarviota alennettiin 60 miljoonalla eurolla talousarvioon verrattuna. Menojen yhteismäärä nousi lisätalousarvioilla kaikkiaan noin 56,2 miljardiin euroon.

Tuloarviota korotettiin 1,4 miljardilla eurolla liittyen järjestelyyn, jossa Suomen Vientiluotto Oy maksoi ennakkoaisesti takaisin Suomen valtiolta saamansa jälleenrahoitusluotot. Tämän lisäksi lisätalousarvioissa korotettiin verotuloarviota 0,4 miljardilla eurolla. Kaikkiaan tuloarviot kasvoivat noin 2,2 miljardilla eurolla ja arvio budjettitalouden alijäämästä pieneni noin 1,2 miljardiin euroon.

Asetettu menokehys piti – mutta koko kehysvara käytettiin

Hallitus noudattaa valtiontalouden kehysmenettelyä. Hallituksen ensimmäisessä kehyspäätöksessä 28.9.2015 asetettiin vuodelle 2018 menokehykseksi 44,3 miljardia euroa vuoden 2016 hintatasossa. Kevään 2017 kehyspäätöksessä 2018–2021 vuoden 2018 kehystaso oli tarkentunut noin 44,5 miljardiksi euroksi vuoden 2018 hintatasossa.

Kehysmenojen kokonaismäärä hallituksen talousarvioesityksessä (mukaan lukien täydentävä esitys) jätti 300 miljoonan euron lisätalousarviovarauksen ohella noin 40 miljoonan euron niin sanotun jakamattoman varauksen, jonka eduskunta käytti talousarviokäsittelyssään.

Vuonna 2017 kehukseen kuuluvien menojen budjetoitu taso jäi noin 45 miljoonaa euroa alle asetetun menokehysten. Hallituksen kehysäännöissä todetaan, että jos kehysmenojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 200 miljoonaa euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehysten estämättä. Vuonna 2018 oli siten 300 miljoonan euron lisätalousarviovarauksen ohella käytössä noin 45 miljoonaa euroa vuodelta 2017 käyttämättä jäänyttä kehysvaraa, joka käytettiin vuoden 2018 ensimmäisessä lisätalousarviossa.

Taulukko 11. Talousarviomenot vuonna 2018, miljoonaa euroa

	Hallituksen esitys ml. täydentävät esitykset	Kaikki menot	Kehyksen luettavat menot yhteensä	Hinta- ja rakenne- korjattu kehystaso*	Lisä- talous- arvio- varaus	Jaka- maton varaus**
Kehyspäättös 2018–2021		55 527	44 037	44 481	300	144
Hallituksen esitys	TAE täyden- tävä 2018	55 774	44 117	44 457	300	40
Eduskunnan muutoksen jälkeen	TA 2018	55 814	44 155	44 455	300	0
Hallituksen esitys***	LTA I	56 195	44 436	44 554		117
Eduskunnan muutoksen jälkeen	LTA I	56 194	44 436	44 554		118
Hallituksen esitys (ei muutoksia eduskunnassa)	LTA II	56 192	44 555	44 555		0
Kehyspäättös 2018–2021		55 527	44 037	44 481	300	144

* Kehystasoon tehdyt hinta- ja rakennekorjaukset on esitetty kussakin hallituksen esityksessä erikseen.

** Tarkoittaa vaalikauden kehysten ja hallinnonaloille kohdennettujen menojen erotusta.

*** Vuodelta 2017 siirtyi 45 miljoonaa euroa käyttämättä jäänyttä kehysvarausta vuodelle 2018, joka käytettiin vuoden 2018 ensimmäisessä lisätalousarvioesityksessä.

Valtion talousarvion toteutuminen

Verotuloja kertyi valtiolle vuonna 2018 yhteensä 44,4 miljardia euroa eli 1 265 miljoonaa euroa (2,9 prosenttia) enemmän kuin vuonna 2017. Verotulot alittivat budjetoidun 45 miljoonalla eurolla. Verotuloja on käsitelty tarkemmin vuosikertomuksen luvussa 3.2.4.

Muita tuloja kuin verotuloja talousarviotalouteen kertyi yhteensä 10,5 miljardia euroa, mikä on 2,3 miljardia euroa (27,7 prosenttia) enemmän kuin edellisvuonna. Tästä summasta sekalaisia tuloja kertyi 5,6 miljardia euroa, korkotuloja ja voiton tuloutuksia 3,0 miljardia euroa ja tuloja valtion myöntämistä lainoista 1,8 miljardia euroa. Kokonaisuutena tulojen määrä vuonna 2018 alitti budjetoidun 58 miljoonalla eurolla.

Tilinpäätöksen mukaiset menot olivat 55,2 miljardia euroa. Ne nousivat hieman yli prosentin edellisvuodesta ja alittivat talousarvion määrärahat 950 miljoonalla eurolla, mikä on aiempia vuosia suurempi alitus.

Eduskunnan hyväksymät valtion talousarviot olisivat mahdollistaneet noin 1,25 miljardin euron uuden lainanoton. Uuden lainanoton sijaan valtio kuitenkin lyhensi lainaansa lähes 1 miljardilla eurolla. Hyvään maksuvalmiuteen ja lainan lyhentämiseen vaikutti ensinnäkin se, että tilinpäätös alitti talousarvioissa arvioidun alijäämän noin 0,9 miljardilla eurolla, ja toiseksi se, että kassatarvetta pienentävät erät, joita ei huomioida talousarviossa tai jotka kohdentuvat eri tilikaudelle kuin budjetoitu, kasvoivat (muun muassa siirtyvien määrärahojen taso, rahastojen yhdystilit).

Taulukko 12. Valtion talousarvion toteutuminen, miljoonaa euroa

	Talousarviot 2018	Tilinpäätös 2018
Ansio- ja pääomatulovero	9 609	9 701
Yhteisövero	4 194	4 078
Arvonlisävero	18 124	18 082
Muut verot	12 490	12 511
Muut tulot	10 525	10 513
Yhteensä	54 942	54 885
Nettolainanotto ja velanhallinta*	1 250	-986
Tuloarviot yhteensä	56 192	53 899
Kulutusmenot	15 532	15 362
Siirtomenot	38 162	37 431
Sijoitusmenot	1 264	1 241
Muut menot	1 233	1 209
Määrärahat yhteensä	56 192	55 242
Varainhoitovuoden yli-/alijäämä		-1 344
Tilinpäätösali jäämä (ml. edelliset vuodet)		-11 314

* Sisältää nettoutettuna velanhallinnan menoja

Seuraavassa taulukossa on esitetty vuosien 2017 ja 2018 tulot ja määrärahojen käyttö. Toteuma voi ylittää talousarvion määrän arviomäärärahojen tapauksessa sekä silloin, kun on käytetty edellisiltä vuosilta siirtyneitä siirtomäärärahoja. Alla oleva tarkastelu koskee budjettitalouden määrärahojen tosiasiallista käyttöä vuoden aikana, toisin sanoen lukuihin sisältyy edellisiltä vuosilta siirtyneiden monivuotisten määrärahojen käyttö.

Määrärahojen käyttö nousi vajaan prosentin edellisvuoden tasolta ja se oli noin 3 prosenttia budjetoitua määrää alempi. Pääluokkien välillä oli kuitenkin eroja toteuma-asteissa.

Taulukko 13. Tulot ja määrärahojen käyttö 2017–2018, miljoonaa euroa

Tulot	Tilin- päättös/ käyttö 2017	Tilin- päättös/ käyttö 2018	Muutos 2017– 2018	Talous- arviot 2018	Toteuma- aste
11. Verot ja veronluonteiset tulot	43 107	44 373	2,9 %	44 417	100 %
12. Sekalaiset tulot	5 533	5 777	4,4 %	5 801	100 %
13. Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	2 135	2 974	39,3 %	2 790	107 %
15. Lainat	3 649	775	-78,8 %	3 184	24 %
Määrärahojen käyttö	Tilin- päättös/ käyttö 2017	Tilin- päättös/ käyttö 2018	Muutos 2017– 2018	Talous- arviot 2018	Toteuma- aste
21. Eduskunta	164	123	-25,0 %	125	99,0 %
22. Tasavallan presidentti	11	18	63,6 %	19	92,0 %
23. Valtioneuvoston kanslia	213	210	-1,4 %	215	97,6 %
24. Ulkoministeriön hallinnonala	1 063	1 090	2,5 %	1 119	97,4 %
25. Oikeusministeriön hallinnonala	895	920	2,8 %	927	99,2 %
26. Sisäministeriön hallinnonala	1 540	1 468	-4,7 %	1 505	97,5 %
27. Puolustusministeriön hallinnonala	2 669	2 791	4,6 %	2 919	95,6 %
28. Valtiovarainministeriön hallinnonala	16 883	17 102	1,3 %	17 312	98,8 %
29. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	6 642	6 496	-2,2 %	6 688	97,1 %
30. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	2 565	2 643	3,0 %	2 662	99,3 %
31. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	3 031	3 173	4,7 %	3 510	90,4 %
32. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	2 752	2 799	1,7 %	3 011	93,0 %
33. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	14 212	14 401	1,3 %	14 825	97,1 %
35. Ympäristöministeriön hallinnonala	207	194	-6,3 %	182	106,4 %
36. Valtionvelan korot	1 331	1 150	-13,6 %	1 172	98,1 %
Yhteensä	54 178	54 577	0,7 %	56 192	97,1 %

Ympäristöministeriön hallinnonalan menot ylittivät vuonna 2018 budjetoidun, mihin vaikutti etenkin aiemmilta vuosilta siirtyneiden määrärahojen käyttö muun muassa luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenoissa sekä avustuksissa korjaustoimintaan. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla matala toteuma-aste aiheutui muun muassa usean vuoden aikana kertyneistä suurista

siirtyvistä eristä julkisissa työvoima- ja yrityspalveluissa. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnon-alalla matala toteuma-aste johtui pääosin perusväylänpidon korjausvelkaohjelman ja kehittämiss-hankkeiden ajoituksesta.

Momenttikohtaiset valtion talousarvion toteumalaskelmat ovat hallituksen vuosikertomuksen liit-teessä 2.

Tuotot ja kulut

Valtion talousarvion talouden tuotto- ja kululaskelma sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Valtion tuotto- ja kululaskelma osoitti 0,8 miljardin euron tuottojäämää vuodelta 2018. Vuonna 2017 kulujäämä oli 3,0 miljardia euroa. Valtion tuotto- ja kululaskelma on ollut edellisen kerran posi-tiivinen vuonna 2008.

Taulukko 14. Budjettitalouden tuotot vuosina 2014–2018, miljoonaa euroa

	2014	2015	2016	2017	2018
Toiminnan tuotot	1 438	1 199	1 620	1 218	3 589
Rahoituksen tuotot	2 705	2 175	1 473	1 765	1 934
Satunnaiset tuotot	143	115	156	26	603
Siirtotalouden tuotot	3 037	3 682	3 300	3 209	3 226
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	39 355	40 002	41 859	43 259	44 478
Yhteensä	46 678	47 173	48 409	49 476	53 829

Tuottoja vuonna 2018 oli yhteensä 53,8 miljardia euroa. Tuotot kasvoivat edellisvuodesta 8,8 pro-senttia. Toiminnan tuottojen kasvu vuoteen 2017 verrattuna selittyy pääosin kertaluontoisilla osak-keiden ja omaisuuden myynti- ja luovutusvoittojen määrän kasvulla (2,2 miljardia euroa). Myyntivoit-toja kertyi yhteensä noin 0,8 miljardia euroa muun muassa Altia Oyj:n ja Neste Oyj:n osakemyyn-neistä ja luovutusvoittoja noin 1,4 miljardia euroa osakkeiden apporttiluovutuksesta valtion kehitys-yhtiö Vake Oy:lle. Päästöoikeuksien huutokauppatulot kasvoivat 0,2 miljardia euroa, mikä johtui päästöoikeuden hinnan noususta päästöoikeuksien huutokaupattavan kokonaismäärän pysyessä edellisvuoden tasolla.

Rahoituksen tuotoissa suurin muutos oli saamisten kurssieroissa, jotka kasvoivat 0,2 miljardia eu-roa. Saatujen osinkojen määrä pysyi lähes ennallaan ollen 1,5 miljardia euroa (1,6 miljardia vuonna 2017).

Satunnaisten tuottojen poikkeuksellisen suuri määrä aiempiin vuosiin verrattuna johtuu VR Yhtymä Oy:n SVOP-rahastoon liittyvästä tuottovaikutteisesta kertakirjauksesta, joka oli 0,5 miljardia euroa.

Siirtotalouden tuotoista suurimmat olivat tuotot EU:lta ja siirrot rahastoista. Näitä käsitellään tarkem-min luvuissa 3.2.5 ja 3.2.6. Talousarvion talouden ulkopuolisista rahastoista tehtiin siirtoja talousarvi-oon enemmän kuin vuonna 2017, mistä syystä siirtotalouden tuottojen kokonaismäärä oli edellis-vuotta suurempi.

Tuotot veroista ja pakollisista maksuista kasvoivat 1,2 miljardia euroa. Verotuottoja käsitellään tarkemmin luvussa 3.2.4.

Taulukko 15. Valtion maksullinen toiminta suoritelajeittain vuosina 2014–2018, miljoonaa euroa

	2014	2015	2016	2017	2018
Julkisoikeudelliset suoritteet	356	345	349	349	352
Markkinasuoritteet*	278	215	213	222	229
Erityislakien nojalla hinnoitellut suoritteet	338	329	329	342	353
Yhteensä	973	890	891	912	934

* Valtion maksuperustelain (150/1992) mukaiset muut suoritteet, jotka hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

Maksullisen toiminnan taulukon luvuissa ei ole mukana sponsorituloja, luottotappiokorjauksia, valtion viranomaisten välistä maksullista toimintaa (0,2 miljardia vuonna 2018) eikä palvelutoiminnan kustannusten korvauksia valtion virastoilta ja laitoksilta (0,4 miljardia vuonna 2018).

Kuluja vuonna 2018 oli yhteensä 53,0 miljardia euroa, kasvu edellisvuodesta oli 0,9 prosenttia.

Taulukko 16. Budjettitalouden kulut vuosina 2014–2018, miljoonaa euroa

	2014	2015	2016	2017	2018
Toiminnan kulut	10 168	9 701	10 081	9 759	9 952
Rahoituksen kulut	2 071	1 895	1 670	1 242	1 265
Satunnaiset kulut	16	16	10	11	154
Siirtotalouden kulut	40 575	40 298	40 574	41 502	41 611
Yhteensä	52 830	51 910	52 335	52 515	52 981

Toiminnan kuluista 4,4 miljardia euroa oli henkilöstökuluja ja 2,8 miljardia euroa palvelujen ostoja. Toiminnan kuluissa suurin muutos oli henkilöstökuluissa, jotka kasvoivat 0,2 miljardia euroa edelliseen vuoteen verrattuna. Valtion henkilöstöä käsitellään luvussa 3.2.3.

Rahoituksen kuluissa ovat nettona veloista aiheutuvat korot, emissio-, pääoma- ja kurssierot sekä luottotappiot. Korkomenot vähentyivät 0,2 miljardia euroa edelliseen vuoteen verrattuna. Korkomenojen pienenemiseen vaikutti vanhojen, korkeakorkoisempien lainojen kannan erääntyminen ja korvaaminen uudella varainhankinnalla alhaisemmilla koroilla.

Satunnaisten kulujen määrää kasvattivat VR Yhtymä Oy:n ja Gasonia Oy:n aiempien vuosien pääomanpalautuksiin liittyvät oikaisukirjaukset vuonna 2018.

Siirtotalouden kulujen osuus kaikista kuluista oli 79 prosenttia. Siirtotalouden kuluissa ovat valtionavustukset ja valtionosuudet Siirtotalouden kuluissa paikallishallinnolle käyttötalouteen oli lisäystä edelliseen vuoteen 0,2 miljardia euroa ja ne olivat yhteensä 11,5 miljardia euroa. Siirtotalouden kulut sosiaaliturvarahastoille vähenivät 0,2 miljardia euroa ja olivat yhteensä 11,6 miljardia euroa. Kuluja pienensivät muun muassa opintotuen ja opiskelijoiden asumislisän muutokset.

Tase

Valtion talousarvionalouden tase sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Taseen loppusumma oli 55,8 miljardia euroa, mikä on noin 0,6 miljardia euroa (1,1 prosenttia) pienempi kuin edellisenä vuonna. Suurimmat muutokset taseessa olivat valtion velan, pitkäaikaisten saamisten sekä käyttöomaisuusarvopapereiden määrän muutokset. Taseen mukainen valtion velka² pieneni 1,82 miljardia euroa ja likvidit varat pienenivät 0,8 miljardia euroa. Hyvä maksuvalmius sekä menojen ja tulojen tosiasiallinen ajoittuminen mahdollistivat velan nettovähennyksen ja kassavarojen pientämisen.

Pitkäaikaisten saamisten väheneminen johtui osaltaan Suomen Vientiluotto Oy:n ennakkoaisista lainojen takaisinmaksuista vuonna 2018. Suomen Vientiluotto Oy maksoi takaisin Suomen valtiolle jälleenrahoitustoimintaa varten myönnettyjä lainoja yhteensä 1,5 miljardilla eurolla Finnvera Oy:ltä ottamallaan vastaavansuuruisella luotolla.

Käyttöomaisuuden ja muiden pitkäaikaisten sijoitusten suurimmat erät ovat tie- ja rautatierakenteet 18,0 miljardia euroa (17,9 miljardia euroa vuonna 2017) sekä sijoitukset osakkeisiin 16,6 miljardia euroa (15,0 miljardia euroa vuonna 2017) ja liikelaitoksiin 6,0 miljardia euroa (6,0 miljardia euroa vuonna 2017). Valtion yhtiöomistusta käsitellään luvussa 3.3 ja hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 4.

Valtion talousarvionalouden negatiivinen oma pääoma pieneni 0,8 miljardia euroa vuoden 2018 aikana tuottojäämästä johtuen. Negatiivinen oma pääoma pieneni ensimmäistä kertaa sitten vuoden 2008.

² Taseen mukaisella valtion velalla tarkoitetaan pitkäaikaisen vieraan pääoman lisäksi lyhytaikaisen vieraan pääoman erää seuraavana tilikautena maksettavat lyhennykset ja lyhytaikaiset euromääräiset lainat.

Taulukko 17. Budjettitalouden tase, miljoonaa euroa

VASTATTAVAA	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018
KANSALLISOMAISUUS	332	468	509	547	549
Aineettomat hyödykkeet	504	642	761	848	959
Aineelliset hyödykkeet	20 871	20 798	20 856	20 922	21 142
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkä-aikaiset sijoitukset	22 466	22 683	23 079	23 050	24 728
KÄYTTÖOMAISUUS JA MUUT PITKÄ- AIKAISET SIJOITUKSET YHTEENSÄ	43 840	44 124	44 695	44 821	46 829
Vaihto-omaisuus	524	511	477	481	484
Pitkäaikaiset saamiset	6 044	6 137	5 920	5 728	3 631
Lyhytaikaiset saamiset	1 835	1 987	1 697	1 673	1 913
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	1 600	2 660	1 250	350	10
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitus- varat	1 668	1 871	2 152	2 833	2 381
VAIHTO- JA RAHOITUSOMAISUUS YHTEENSÄ	11 671	13 165	11 496	11 065	8 418
VASTAAVAA YHTEENSÄ	55 844	57 757	56 700	56 433	55 796
VASTATTAVAA	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018
OMA PÄÄOMA					
Valtion pääoma	-50 329	-55 066	-58 992	-62 031	-61 183
Rahastojen pääoma	8	8	9	9	7
VIERAS PÄÄOMA					
Pitkäaikainen	86 071	87 637	87 432	92 686	92 575
Lyhytaikainen	20 094	25 178	28 251	25 768	24 397
VIERAS PÄÄOMA YHTEENSÄ	106 165	112 815	115 683	118 455	116 972
VASTATTAVAA YHTEENSÄ	55 844	57 757	56 700	56 433	55 796

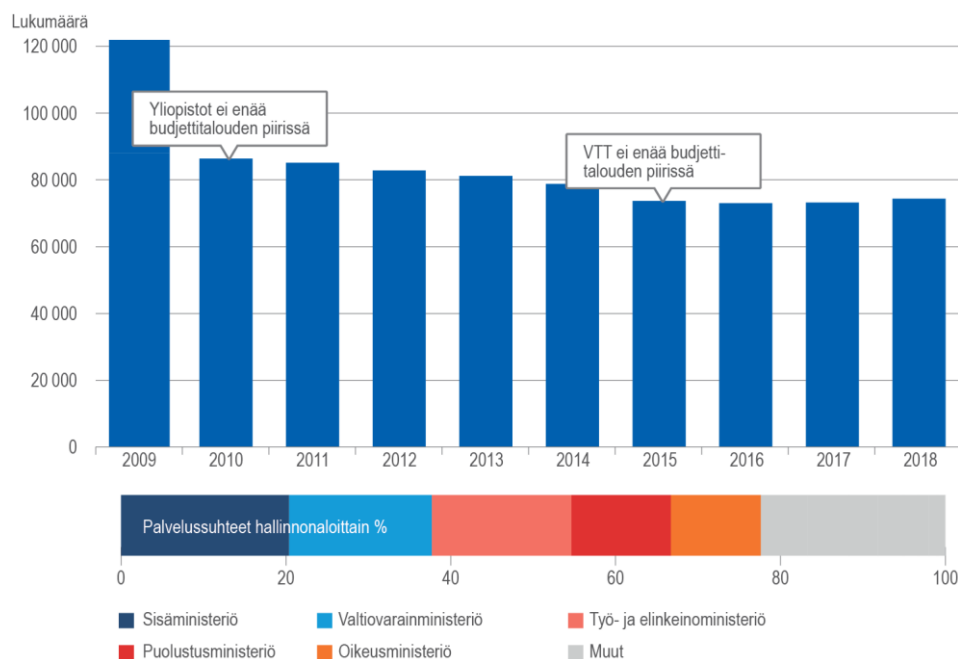
3.2.3 Valtion henkilöstö, toimitilat ja ICT

Valtion henkilöstö

Valtion budjettitalouden virastoissa työskenteli vuoden 2018 lopussa noin 74 300 henkilöä, joka on 2,8 prosenttia työllisestä työvoimasta. Valtion henkilöstön määrä pysyi samalla tasolla (noin 120 000 palvelussuhdetta) vuodesta 1996 vuoteen 2009, jolloin yliopistosektori poistui budjettitalouden piiristä (palvelussuhteiden vähennys noin 36 000). Vuonna 2018 valtion palveluksessa oli noin 12 000 henkilöä vähemmän kuin vuonna 2010. Tässä kehityksessä on mukana Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n poistuminen budjettitalouden piiristä 1.1.2015

Yli puolet (54,6 prosenttia) valtion henkilöstöstä työskentelee sisä-, puolustus- ja valtiovarainministeriöiden hallinnonaloilla, joilla on useita suuria virastoja (poliisitoimi, Rajavartiolaitos, Puolustusvoimat, Verohallinto, Tulli sekä Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori). Toimialoista suurin on turvallisuustoiminta, joka kattaa 40 prosenttia valtion henkilöstöstä. Seuraavaksi suurimmat toimialat ovat elinkeinotoiminnan palvelut ja valtiovarainhoito sekä vakuutus- ja rahoituspalvelut, joilla molemmilla on noin 11 prosentin osuus valtion henkilöstöstä.

Kuvio 23. Valtion palvelussuhteiden lukumäärä



Vuoteen 2017 verrattuna henkilöstö kasvoi 1,6 prosenttia prosenttia eli noin 1 100 henkilöllä. Henkilötyövuosia valtiolla tehtiin vuoden 2018 aikana 72 885, joka on 1 022 henkilötyövuotta ja 1,4 prosenttia edellisvuotta enemmän. Noin 77 prosenttia koko valtion henkilötyövuosien lisäyksestä kohdistui turvallisuustoiminnan (noin 59 prosenttia ja 599 henkilötyövuotta) sekä sosiaali- ja työväkilytys- ja terveyspalveluiden (noin 18 prosenttia ja 188 henkilötyövuotta) toimialoille. Turvallisuustoiminnan henkilötyövuosien kasvusta hieman yli puolet ja koko valtion henkilötyövuosien kasvusta 30 prosenttia kohdistui sisäiseen turvallisuuteen, johon tässä lasketaan rajavartiolaitos, poliisihallinto ilman Poliisiammattikorkeakoulua sekä Suojelupoliisi. Virastotasolla henkilötyövuosien kasvu oli voimakasta sisäisen turvallisuuden lisäksi myös Maahanmuuttovirastossa, työ- ja elinkeinotoimistoissa sekä puolustusvoimissa. Hallinnonaloittain tarkasteltuna sisäministeriön (504 henkilötyövuotta) sekä sosiaali- ja terveysministeriön (119 henkilötyövuotta) hallinnonalojen kasvu oli suurinta. Henki-

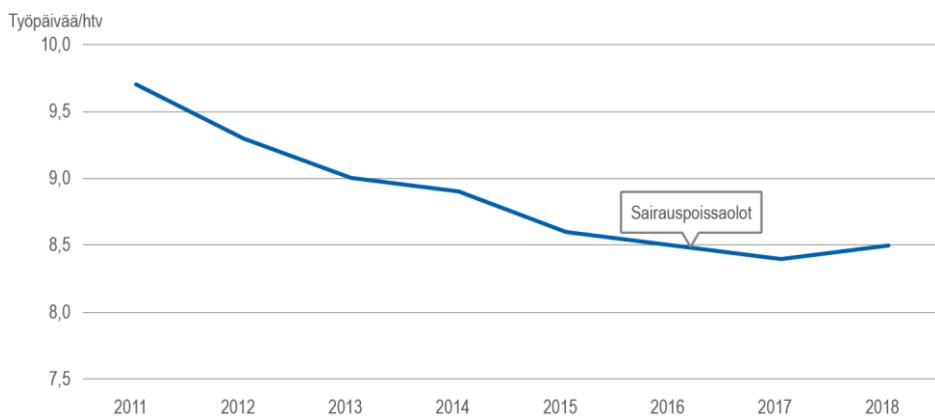
lötyövuosien kasvu kohdistui pitkälti määräaikaisiin palvelussuhteisiin, joissa tehtiin noin tuhat henkilötyövuotta edellisvuotta enemmän. Toistaiseksi voimassa olevien palvelussuhteiden tekemät henkilötyövuodet pysyivät lähes ennallaan.

Henkilöstöstä 49 prosenttia oli naisia ja 51 prosenttia miehiä. Henkilöstön keski-ikä kertomusvuonna oli 46,1 vuotta. Henkilöstöstä 50,4 prosenttia oli suorittanut korkeakoulututkinnon ja 33,7 prosenttia ylemmän korkeakouluasteen tutkinnon. Valtion henkilöstö työskenteli pääosin koko-aikaisissa (95,2 prosenttia) ja vakinaisissa (83,8 prosenttia) palvelussuhteissa. Osa-aikaisten osuus laski hieman ja määräaikaisten osuus nousi 1,5 prosenttiyksikköä vuoteen 2017 verrattuna. Määräaikaisten osuudet kasvoivat melkein kaikilla toimialueilla. Suurinta osuuden kasvu oli sosiaali-, työnvälitys- ja terveystalouden palveluissa sekä ministeriötason toiminnassa.

Henkilöstön tyytyväisyys parani vuonna 2018 hieman edelliseen vuoteen nähden. Kokonaistyytyväisyys ja tyytyväisyys johtamiseen säilyivät edelleen hyvällä tasolla.

Valtiovarainministeriö päätti joulukuussa 2018 ottaa valtiolla käyttöön Kevan tarjoaman työelämäpalveluiden kokonaisuuden lukuun ottamatta Kevan työelämän kehittämisrahaa. Valtion työnantajat saavat jatkossa Kevan kautta kattavat palvelut työkyvyttömyyskustannusten, sairauspoissaolojen ja työkyvyttömyysriskien hallintaan sekä työkyvyttömyysriskiä ennaltaehkäisevien toimien kehittämiseen. Palvelut kohdentuvat strategisen työkykyjohtamisen eri osa-alueisiin ja tulevat asteittain käyttöön vuoden 2019 aikana.

Kuvio 24. Sairauspoissaolot valtiolla, työpäivää/henkilötyövuosi



Kokoaikaisen henkilöstön säännöllisen työajan ansiot nousivat vuoden 2018 aikana edellisvuoteen verrattuna keskimäärin 1,4 prosenttia. Ansioiden nousu johtuu 1.4.2018 tehdystä 1,0 prosentin palkkojen yleiskorotuksesta ja 1.6.2018 tehdystä 0,6 prosentin virastoeräkorotuksesta, joista johdettujen säännöllisen työajan ansiot ovat nousseet 1,1 prosenttia, palkkaliikkeen ollessa 0,3 prosenttia. Kun työtehtävän vaatavuus ja alojen erilainen palkkataso otetaan huomioon, valtiolla naisten ansiot olivat keskimäärin 98,8 prosenttia miesten ansioista, mikä on sektorikohtaisten arvojen kärkeä.

Valtion budjettitalouden henkilöstön palkkasumma oli 3,58 miljardia euroa ja kaikki työvoimakustannukset noin 4,31 miljardia euroa. Palkkasumma kasvoi noin 3 prosenttia edellisvuodesta ja työvoimakustannukset noin 2,6 prosenttia. Yhden henkilötyövuoden hinta oli keskimäärin 59 103 euroa.

Taulukko 18. Valtionhallinnon henkilöstömäärä ja kustannukset

	2015		2016		2017		2018	
	%				%		%	
Henkilötyövuodet, lukumäärä	73 132	-7,0	72 025	-1,5	71 863	-0,2	72 885	1,4
Henkilöstön keski-ikä, vuotta	46,4	0,2	46,3	-0,2	46,3	0	46,1	-0,4
Työvoimakustannukset yht., miljoonaa euroa	4 389	-6,5	4 304	-1,9	4 191*	-2,5	4 308	2,6
Henkilötyövuoden hinta, euroa ¹	60 008	0,6	59 753	-0,5	58 305	-2,2	59 103	1,4
Tehdyn työajan osuus vuosityöajasta, prosenttia ²	79,2	1,3	80,2	1,3	81,1	1,1	80,9	-0,2

1 Työvoimakustannukset / henkilötyövuosien määrä

2 Tehdyn säännöllisen vuosityöajan osuus säännöllisestä vuosityöajasta

Taulukko 19. Valtionhallinnon henkilöstön työhyvinvointi

	2015		2016		2017		2018	
	%				%		%	
Kokonaistyytyväisyys ¹	3,45	0,6	3,55	..	3,55	0	3,59	0,04 ²
Sairauspoissaolot, työpäivää/htv	8,6	-3,4	8,5	-1,2	8,4	-1,2	8,5	1,2

1 Asteikko: 1–5: 1=erittäin tyytymätön – 5=erittäin tyytyväinen, VMbaron kysymyssisältö muuttui vuonna 2016 eivätkä tulokset ole täysin vertailukelpoisia aiempiin vuosiin. Tämän vuoksi muutosta 2015–2016 ei laskettu.

2 Muutos prosenttiyksikköä.

Valtion toimitilat

Senaatti-kiinteistöjen vuokraustoiminnan liikevaihto vuonna 2018 oli 638,5 miljoonaa euroa. Liikevaihdosta 537 miljoonaa euroa koostui Senaatin suoraan asiakkaille vuokratuista tiloista, 84,2 miljoonaa euroa Senaatin edelleen vuokraamista tiloista ja 17,3 miljoonaa euroa palveluista. Vuoden 2018 aikana Senaatti-kiinteistöjen oli vuokraustulos 42,3 miljoonaa euroa. Tulos alitti budjetin 18,8 miljoonalla eurolla. Vuokrauksen tulostavoitteesta jäätin, koska valtion vuokrajärjestelmässä kustannusvastuita siirrettiin muun muassa puolustusvoimilta ja Rajavartiolaitokselta Senaatille.

Valtiolle tarpeettomaksi jääneiden kiinteistöjen myynti jatkui vahvana. Vuoden 2018 toteutuneet myynnit olivat 117,7 miljoonaa euroa.

Valtion toimitilasäästöjen toteuttaminen on edennyt tavoiteltua nopeammin. Kahdeksalle vuodelle asetettu 100 miljoonan euron tavoite on lähes saavutettu neljässä vuodessa. Vuoden 2018 aikana sovittiin 13,0 miljoonan euron uusista vuotuisista säästöistä koko vuoden tavoitteen ollessa 10,5 miljoonaa euroa. Tähän mennessä vuositason säästöjä on saavutettu noin 90 miljoonaa euroa ja kumulatiivisesti säästöjä on toteutunut jo noin 190 miljoonaa euroa. Tilaratkaisuprojekteja toteutettiin vuonna 2018 noin 230 ja vuokrasopimusmuutoksia tehtiin noin 900.

Valtion ICT

Valtion virastojen ja laitosten kulutilien mukaiset ulkopuolisten palveluiden ostot olivat kertomusvuonna 742 miljoonaa euroa ja vuonna 2017 noin 754 miljoonaa euroa. Sisäisten ICT-palveluiden ostot olivat kertomusvuonna 390 miljoonaa euroa ja vuonna 2017 noin 360 miljoonaa euroa. Ulkoisten palveluiden ostoja ja sisäisten ICT-palveluiden ostoja ei voida laskea yhteen, koska ulkopuolisten palveluiden ostoihin sisältyy myös valtion sisäisten palvelukeskusten ja muiden virastojen ja laitosten ostoja, jotka kyseiset virastot ja laitokset ovat edelleen laskuttaneet asiakkailtaan. Trendi, jossa ICT-hankinnat keskittyvät sisäisille ICT-palveluiden tuottajille jatkui vuonna 2018 ja ostot ulkopuolisilta toimittajilta vähenivät. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorilta kumppanikoodilla tehdyt ostot olivat 308 miljoonaa euroa vuonna 2018 ja noin 271 miljoonaa euroa vuonna 2017. Nettokertymä eli taseen arvon muutos oli laitteissa 17 miljoonaa euroa sekä ohjelmistoissa ja tietojärjestelmissä 11 miljoonaa euroa.

Alla olevassa taulukossa on kuvattu tarkemmin tietohallintomenoja vuosina 2015–2018. Vuodet eivät ole suoraan vertailukelpoisia johtuen kirjanpidon tilien muutoksista sekä Kieku-tietojärjestelmän käyttöönottojen vaihteellisuudesta. Esimerkiksi tietoliikenteen kustannuksiin on sisällynyt aiempina vuosina myös postikustannuksia ja asiantuntijapalveluihin muitakin kuin tietotekniikan asiantuntijapalveluita. Lisäksi toimialariippumattomien tehtävien siirrot eri valtion virastoista ja laitoksista Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoriin ovat olleet vuosina 2015–2018 osin kesken.

Taulukko 20. Tietohallintomenot vuosina 2015–2018, miljoonaa euroa

	2015	2016	2017	2018
Laitevuokrat	23	21	19	18
Lisenssimaksut, sovellusvuokrat ja käyttöpalvelut	268	282	299	303
Tietoliikenne	136	133	87	96
Tietotekniikan asiantuntijapalvelut sekä huolto- ja korjauspalvelut	603	603	349	326
Ulkoiset ostot yhteensä	1 029	1 039	754	742
	2015	2016	2017	2018
Sisäiset ICT-palveluiden ostot	244	296	360	390
	2015	2016	2017	2018
Laitteet	12	7	9	17
Ohjelmistot ja tietojärjestelmät	8	17	10	11

Digitalisaatiota on edistetty viime vuosina merkittävästi, joten ICT-menojen voidaan olettaa kasvavan myös tulevina vuosina. Vuonna 2018 jatkettiin digitalisaation edistämistä sekä hallituksen kärkihankkeissa että muissa kehittämissankkeissa. Tilannekuva valtionhallinnon merkittävistä tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisestä sisältävistä hankkeista ylläpidetään Väestörekisterikeskuksen hallinnoimassa yhteisessä hankesalkkujärjestelmässä. Yhteistä määritelmää digitalisaation kehittämissankkeille ei ole, joten virastoilla ja laitoksilla on erilaisia tapoja projektoida toimintaansa. Vuoden 2018 lopussa hankesalkussa oli 132 toteutuksessa olevaa ja 80 päätettyä yli miljoonan euron hanketta. Näiden hankkeiden kokonaisbudjetti oli noin 1 240 miljoonaa euroa. Hankkeet olivat eri vai-

heessa toteutusta, joten budjetti jakaantuu usealla eri vuodelle ja lukuun sisältyvät myös jo aiempina vuosina toteutuneet kustannukset. Hankkeista 40:ssä on arvioitu tavoitteena olevia euromääräisiä hyötyjä, mutta hyötypotentiaalin laskemiseen ei ole riittävän yhteneviä laskentaperiaatteita kokonaishyötyarvioin tekemiseksi.

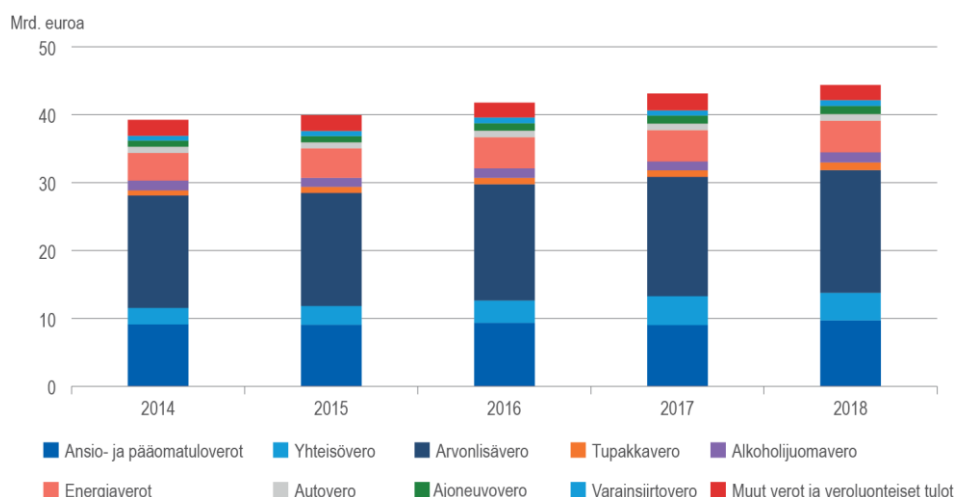
3.2.4 Verotulot, verotuet ja verovaje

Valtiolle kertyi veroja ja veronluonteisia tuloja 44 373 miljoonaa euroa vuonna 2018. Talous kasvoi edelleen hyvin, mikä näkyi myös verokertymissä. Veronkevennyksistä huolimatta veroja kertyi 1 265 miljoonaa euroa (2,9 prosenttia) enemmän kuin vuonna 2017. Tilinpäätöksen kertymä oli 45 miljoonaa euroa (0,1 prosenttia) alempi kuin talousarviossa. Kokonaisveroaste aleni 43,3 prosentista 42,5 prosenttiin. Valtion osuus kaikista julkisen sektorin veroista ja veronluonteisista mak-suista oli noin 49 prosenttia.

Veroperusteisiin tehtiin useita sekä verotulottoja kasvattavia että niitä pienentäviä muutoksia ja kaiken kaikkiaan verotus keveni vuonna 2018. Yleisesti ottaen verotus keveni ansiotuloverotuksen osalta ja kiristyi valmisteverojen osalta. Veroperustemuutoksia kuvataan tarkemmin verolajikohtaisissa tarkasteluissa.

Edelliseen vuoteen verrattuna eniten kasvoivat ansio- ja pääomatuloveron sekä tupakka- ja alkoholiverojen kertymät. Sen sijaan esimerkiksi yhteisöveron, korkotulojen lähdeveron ja perintö- ja lahja-veron tuotot alenivat. Myös jätteen tuotto lähes puolittui edellisvuoteen verrattuna. Kuviossa 25 on esitetty valtion verotulot verolajeittain jaoteltuna vuosina 2014–2018. Verotulomomenttikohtaiset valtion talousarvion toteumalaskelmat esitetään valtion tilinpäätöksessä hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

Kuvio 25. Valtion verotulot vuosina 2014–2018



Veropohjien kehitys

Taulukossa 21 esitetään keskeisten veropohjaerien muutosprosentit vuosina 2014–2018. Talouskasvun myötä etenkin palkka- ja pääomatulojen kasvun ennustetaan nopeutuneen vuonna 2018 edelliseen vuoteen verrattuna.

Taulukko 21. Arvio eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien muutoksista edelliseen vuoteen verrattuna, prosenttia

	2014	2015	2016	2017	2018
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	2,0	1,8	1,5	2,6	5,0
- Palkkatulot	0,8	1,1	1,7	2,4	4,6
- Eläkkeet ja muut sosiaalietuudet	4,9	3,1	1,8	0,9	1,0
- Pääomatulot	1,9	4,9	-1,8	12,8	3,0
Ansiotasoindeksi	1,4	1,4	0,9	0,2	1,8
Arvonlisäveron pohja	1,5	0,4	3,0	1,9	3,1
Bensiinin kulutus	-2,5	-1,4	-0,2	-2,4	-1,3
Dieselöljyn kulutus	-1,2	1,6	4,8	-0,7	1,0
Sähkön kulutus	-1,3	-0,9	2,0	1,4	2,8
Verollisen alkoholin kulutus	0	-3,6	0,1	-1,2	0,9
Verotettavat uudet henkilöautot, kpl	101 100	105 700	115 300	116 300	117 900
- Sama prosentteina	0,8	4,5	9,2	0,8	1,4
Kuluttajahintaindeksin vuosimuutos	1,0	-0,2	0,4	0,7	1,1

Verolajikohtaiset tarkastelut

Ansio- ja pääomatuloveroa kertyi valtiolle 9 701 miljoonaa euroa. Veron tuotto kasvoi 7,2 prosenttia edellisestä vuodesta. Positiivinen taloustilanne ja työllisyyden parantuminen kasvattivat ansio- ja pääomatulon veropohjaa ja veron tuottoa. Lisäksi valtion ansio- ja pääomatuloveron kassakertymää kasvattivat vuoden 2017 verotuksen valmistumiseen liittyvä veronsaajien vuoden 2017 jako-osuuk-sien oikaisu, sekä verovuodelta 2017 maksetut ennakontäydennysmaksut.

Ansio- ja pääomatuloverokertymää pienentäviä veroperustemuutoksia olivat ansiotuloveroperustei-den indeksitarkistus, työn verotuksen keventäminen, yleisradioveron rakennemuutos ja veron ke-ventäminen, sekä varainsiirtoveron poisto tietyissä yhtiömuodon muutoksissa. Kertymää kasvatta-via veroperustemuutoksia olivat valtion tuloveroasteikon ylimmän tuloluokan alarajan määräaikai-sen alentamisen jatkaminen, asuntolainan korkovähennysoikeuden supistamisen jatkaminen, sekä määräaikaisen lapsivähennyksen voimassaolon päättymisen. Veroperustemuutosten arvioidaan alentaneen vuoden 2018 ansio- ja pääomatuloveron kertymää yhteensä 232 miljoonalla eurolla.

Tilinpäätöksessä ansio- ja pääomatuloveron tuotto oli 92 miljoonaa euroa eli noin 1,0 prosenttia budjetoitua korkeampi. Tuottoarviota korotettiin toisessa lisätalousarviossa vuoden 2017 verotuk-sen valmistumisesta saatujen ennakkotietojen perusteella.

Valtion yhteisöveron kertymä oli vuoden 2018 tilinpäätöksessä 4 078 miljoonaa euroa eli noin 160 miljoonaa euroa (4 prosenttia) vähemmän kuin vuonna 2017. Kertymä oli noin 116 miljoonaa euroa (noin 3 prosenttia) pienempi kuin talousarviossa. Edellisen vuoden 2017 kertymää kasvatti merkittävästi suuri kertaluonteinen erä, mikä osaltaan vaikutti siihen, että vuoden 2018 kertymä jäi

tätä alhaisemmaksi. Vuoden 2018 kertymää pienensi lisäksi aiempia verovuosia koskeva suuri palautus.

Korkotulojen lähdeveron tuotto oli 46 miljoonaa euroa ja se aleni noin 29 prosentilla edellisvuodesta. Veron tuotto riippuu korkotasosta ja talletuksista. Kotitalouksien talletusten kesikorko aleni noin viidenneksen edellisvuodesta ja oli vuonna 2018 keskimäärin noin 0,13 prosenttia. Noin puolet korkotulojen lähdeverosta kertyy yleensä tammi–helmikuun aikana, näin ollen alkuvuodesta 2018 kertyneessä korkotulojen lähdeverossa vaikuttaa myös 2017 talletusten kesikorko. Korkotulojen lähdeveron tuloarviota alennettiin 23 miljoonalla eurolla vuoden 2018 lisätalousarviossa. Veron tuotto oli 4 miljoonaa euroa (noin 8 prosenttia) talousarviossa arvioitua pienempi.

Perintö- ja lahjaveroa kertyi 692 miljoonaa euroa, mikä oli noin 24 prosenttia edellistä vuotta vähemmän ja 4 prosenttia vähemmän kuin talousarviossa arvioitiin. Vuonna 2018 perintö- ja lahjaverotuksen käsittely palautui tavanomaiselle tasolle, kun vuonna 2017 oli maksuunpantu tavallista suurempi määrä perintö- ja lahjaveroeria. Vuonna 2018 pantiin maksuun noin 150 000 perintö- ja lahjaveroerää, mikä oli noin 55 000 erää vähemmän kuin vuonna 2017. Keskimääräisen perintö- ja lahjaveroerän arvo kasvoi edellisvuoden noin 4 600 eurosta noin 4 700 euroon.

Arvonlisäveroa kertyi 18 082 miljoonaa euroa. Veroa kertyi noin 535 miljoonaa euroa enemmän kuin edellisenä vuonna. Maahantuonnin arvonlisäverotus siirtyi vuoden 2018 alusta lukien Tullista Verohallinnon kannettavaksi, jolloin arvonlisäveron tilitykset myöhentyivät vuoden vaihteessa keskimäärin noin kuukaudella. Tämä alensi vuoden 2018 kertymää kertaluonteisesti arviolta 150 miljoonan euron verran. Arvonlisäveroa kertyi 42 miljoonaa euroa eli 0,2 prosenttia vähemmän kuin talousarviossa. Veron tuotto oli kuitenkin 171 miljoonaa euroa suurempi kuin mitä varsinaisessa talousarviossa oli arvioitu, joten verotuottoennustetta nostettiin sekä ensimmäisessä että toisessa lisätalousarviossa odotettua parempien kuukausiverokertymien takia. Ennuste perustuu pääasiassa kotitalouksien kulutusmenojen arvon ennusteeseen, sillä noin 65 prosenttia arvonlisäverokertymästä kertyy kotitalouksien kulutuksesta.

Vakuutusmaksuveroa kertyi 771 miljoonaa euroa. Verotuoton kehitys on viime vuosina ollut hyvin vaisua talouden kasvusta huolimatta, ja vuonna 2018 vakuutusmaksuveroa kertyi vain noin 4 miljoonaa euroa edellisvuotta enemmän. Vuoden 2018 tuotto oli miljoona euroa alempi kuin talousarviossa.

Tupakkaveron tuotto oli 1 115 miljoonaa euroa. Verokertymä kasvoi 162 miljoonaa euroa (16,9 prosenttia) edellisvuodesta johtuen ennen kaikkea tammi- ja heinäkuussa toteutetuista veronkorotuksista. Veron tuottoarviota korotettiin kertymätietojen perusteella 48 miljoonalla eurolla toisessa lisätalousarvioesityksessä. Verokertymä oli 25 miljoonaa euroa (2,3 prosenttia) suurempi kuin talousarviossa ennustettiin.

Alkoholiveroa kertyi 1 472 miljoonaa euroa, mikä oli 134 miljoonaa euroa (10,0 prosenttia) edellisvuotta enemmän. Kertymää kasvatti vuoden alussa toteutettu veronkorotus sekä alkoholilain uudistus, jolla vapautettiin alkoholin myyntiä päivittäistavarakaupassa. Veron tuotto oli noin 15 miljoonaa euroa (1,0 prosenttia) ennustettua pienempi.

Energiaveroja kertyi 4 657 miljoonaa euroa, mikä oli 66 miljoonaa euroa (1,4 prosenttia) edellisvuotta enemmän. Verokertymää kasvatti lämmitys-, työkone- ja voimalaitospolttoaineiden veronkorotus sekä sähkön, dieselin ja lämmitys-, työkone- ja voimalaitospolttoaineiden kulutuksen kasvu edellisvuodesta. Verokertymän kasvua hillitsi puolestaan bensiinin kulutuksen pieneneminen sekä verotasoltaan alhaisemman parafiinisen dieselin osuuden kasvu liikennepolttoaineiden veropohjassa. Energiaverojen tuotto oli 26 miljoonaa euroa (0,6 prosenttia) vähemmän kuin talousarviossa.

Virvoitusjuomaveroa kertyi 155 miljoonaa euroa. Verokertymä kasvoi 4 miljoonaa euroa (2,5 prosenttia) edellisvuodesta.

Varainsiirtoveron tuotto kasvoi noin 9 prosentilla ja oli 844 miljoonaa euroa. Veron tuotosta suurin osa kertyy asunto- ja kiinteistökaupasta ja sen tuotto vaihtelee vuosittain huomattavasti muun muassa yritysjärjestelyjen määrän vaihtelun, samoin kuin asunto- ja kiinteistömarkkinoiden suhdannevaihtelujen vuoksi. Asunto- ja kiinteistökaupassa tapahtuvat muutokset näkyvät varainsiirtoveron kertymässä jopa vuoden viiveellä. Veron tuloarviota korotettiin 40 miljoonalla eurolla vuoden 2018 toisessa lisätalousarviossa. Veron tuotto oli 18 miljoonaa euroa (noin 2,2 prosenttia) talousarviossa arvioitua suurempi.

Autoveroa kertyi 1 001 miljoonaa euroa. Veron tuotto kasvoi 24 miljoonaa euroa (2,5 prosenttia) vuodesta 2017, vaikka autoverotusta kevennettiin vuoden alusta. Kertymän kasvu edellisvuoteen nähden johtui pitkälti käytettyjen autojen tuonnin suuresta kasvusta. Tilinpäätöksen mukainen verokertymä oli 25 miljoonaa euroa (2,6 prosenttia) talousarvion mukaista suurempi, kun tuottoennustetta korotettiin 65 miljoonalla eurolla ensimmäisessä lisätalousarviossa. Ennustettua suurempi verokertymä johtui käytettyjen autojen tuonnin kasvun lisäksi siitä, että uusien henkilöautojen keskimääräinen autovero oli ennustettua korkeampi.

Ajoneuvoveron kertymä oli 1 193 miljoonaa euroa, mikä oli 24 miljoonaa euroa (2,0 prosenttia) edellisvuotta enemmän. Kertymä oli 19 miljoonaa euroa (1,6 prosenttia) ennustettua suurempi johdettua pitkälti käyttövoimaveron tuoton ennustettua suuremmasta kasvusta.

Jäteveron kertymä oli 7 miljoonaa euroa. Kertymä aleni 5 miljoonaa euroa (42,9 prosenttia) edellisvuodesta. Pidemmällä aikavälillä veron tuotto on selvästi pienentynyt veron ohjausvaikutuksen ja jätteitä koskevan sääntelyn tiukentumisen seurauksena.

Verotuet

Verotuella tarkoitetaan kansalliseen määritelmään perustuvaa poikkeamaa verotuksen normaalista perusrakenteesta. Verotuen tavoitteena on tiettyjen toimintojen tai verovelvollisryhmien tukeminen vähennyksillä, verovapaudella, alennetuilla verokannoilla, veronhuojennuksilla tai veronmaksua lykkäävillä säännöksillä. Verotuet lasketaan pääsääntöisesti menetetyn verotulon periaatteella. Tuki aiheutuu normista poikkeavasta verosäännöksestä ja verotulon menetys lasketaan kaavamaisesti ja staattisesti siten, että muut säännökset pysyvät muuttumattomina. Koska käyttäytymisvaikutuksia tai mahdollisia tukien päällekkäisyyksiä ei oteta huomioon, tukien kokonaismäärän arvioinnissa ja tulkinnassa tulee olla varovainen. Verotukien poistaminen ei todennäköisesti lisäisi verotuloja vastaavalla määrällä.

Vuonna 2018 verotukia tunnistettiin 183 kappaletta. Riittävän laajan ja luotettavan tietopohjan puuttuessa noin kolmasosalle havaituista verotuista ei pystytty laskemaan euromääriä. Verotukien kokonaismäärää ei ole siten voitu arvioida. Niiden tukien osalta, jotka pystyttiin arvioimaan, verotukien yhteismäärä oli 28,2 miljardia euroa, mikä oli noin 12,1 prosenttia bruttokansantuotteesta ja 28,6 prosenttia veroista ja veroluonteisista maksuista. Verotuista noin kaksi kolmasosaa kohdistui valtion verotuottoon ja loput jakautui kunnille, seurakunnille ja Kelalle. Taulukossa 22 on esitetty verotukien määrä verolajeittain vuonna 2018.

Taulukko 22. Arvio verotuista verolajeittain vuonna 2018

	Miljoonaa euroa
Tuloverotus	17 912
Laskennallisen asuntotulon verovapaus	4 000
Työtulovähennys	3 195
Eläkevakuutusmaksuvähennys	2 235
Oman asunnon myyntivoiton verovapaus	1 500
Ansiotulovähennys	1 375
Elinkeinoverotus	1 381
Elinkeinotoiminnan irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki	661
Listamattomien yhtiöiden osinkojen markkinakorkoa suurempi tuotto prosentti	380
Käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus	262
Maatalous- ja metsäverotus	123
Metsävähennys	64
Maatalouden irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki	27
Arvonlisäverotus	3 089
Elintarvikkeiden alennettu verokanta	1 207
Ravintola- ja ateriapalvelujen alennettu verokanta	596
Lääkkeiden alennettu verokanta	341
Joukkoliikenteen alennettu verokanta	233
Valmisteverotus	2 704
Dieselpolttoaineen alennettu verokanta (tuki 769 milj. euroa) sekä henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron käyttövoimavero (sanktio 347 milj. euroa)	422
Teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköveroluokka	625
Työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen alennettu verokanta	464
Turpeen alennettu verokanta	180
Varainsiirtoverotus	2 105
Julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperiluovutusten verovapaus	2 000
Osakehuoneiston ensiasunnokseen hankkivan verovapaus	65
Perintö- ja lahjaverotus	270
Yritysten sukupolvenvaihdo-shuojennus	154
Kiinteistöverotus*	658
Vakituisten asuinrakennusten alennettu verokanta	717
YHTEENSÄ	28 242

* Verotukien ohella kiinteistöverotus sisältää myös verosanktioita. Verosanktioiden takia kiinteistöverotukien yhteismäärä on pienempi kuin vakituisten asuinrakennusten alennetun verokannan tuen arvo.

Vuonna 2018 verotukien kokonaislukumäärä väheni kahdella edellisvuoteen verrattuna. Määräaikainen lapsivähennys ja muuttotavarana tuotujen autojen verotuki päättyivät vuoden 2017 lopussa. Lapsivähennyksen verotuen määrä oli arviolta 70 miljoonaa euroa ja muuttoautojen verotuen 4 miljoonaa euroa vuonna 2017.

Verotukseen ei vuonna 2018 tehty muutoksia, jotka olisivat muuttaneet verojärjestelmään sisältyvien verotukien määritelmiä. Verotukien euromäärät kuitenkin muuttuivat veropohjien muutosten ja verotuksen normaaliin perusrakenteeseen vaikuttaneiden veroperustemuutosten seurauksena.

Vuonna 2018 verotukien euromäärää pienensi muun muassa asuntolainan korkovähennyksen supistuminen. Verotukien euromäärää kasvatti eniten työtulovähennyksen korottaminen ansiotuloverokevennyksen yhteydessä, noin 205 miljoonaa euroa. Verotukien yhteismäärä kasvoi noin 840 miljoonalla eurolla vuoteen 2017 verrattuna.

Verotukien vaikuttavuuden arviointi

Valtiontalouden tarkastusvirasto on peräänkuuluttanut vuonna 2018 valmistuneessa veromuutosten ja verotukien vaikutusarviointia koskeneessa [tarkastuskertomuksessaan](#) verotukien vaikutusten nykyistä monipuolisempaa arviointia. Tarkastusviraston mielestä verotukien raportointia voisi myös parantaa ja verotukien määrittelyssä käytetty normiverojärjestelmä tulisi arvioida uudelleen.

Osin tarkastusviraston suosituksiin vastaa valtiovarainministeriön 2.10.2018 asettama verotukiraportoinnin ohjausryhmä, jonka tehtävänä on vuosittaisen verotukiraportoinnin arviointi ja kehittäminen. Arviot verotukien luku- ja euromääristä raportoidaan nykyisin vuosittain julkaistavassa verotukilistauksessa sekä valtion talousarvioesityksessä ja hallituksen vuosikertomuksessa. Raportoinnin kehittämisen ohella ohjausryhmä päättää verotukilaskennan normijärjestelmän verotasojen ja rakenteiden muutoksista sekä veroperustemuutosten seurauksena syntyneistä uusista ja poistuneista verotuista.

Verotukien vaikutusten ja vaikuttavuuden laadukas arviointi perustuu tieteelliseen tutkimukseen ja on riippuvaista käytettävissä olevista tietoa-aineistoista. Yksittäisen verotuen vaikutusten arviointi edellyttää sen aiheuttamien kustannusten ja hyötyjen peilaamista tuen tavoitteisiin nähden, jotka voivat olla monitahoisia. Vuonna 2018 ei julkaistu uusia tutkimuksia verotukien vaikuttavuudesta. Yrityssektoriin kohdistuvia verotukia käsiteltiin myös osana parlamentaarista yritystukiryhmää, jonka tavoitteena oli uudistaa yritystukia yritysten ja elinkeinojen pitkän aikavälin tuottavuutta edistävään suuntaan. Työryhmä ei kuitenkaan päässyt yksimielisyyteen tukien uudistamisesta.

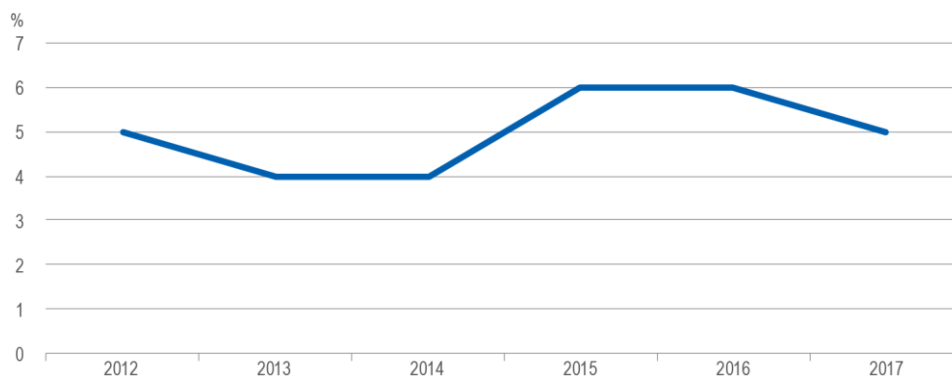
Verovaje

Suomessa arvioidaan säännöllisesti verovajeen suuruutta kansainvälisesti sovittujen standardien mukaisesti. Kaikista verolajeista arviota ei vielä ole pystytty tekemään. Tarkoituksena on kehittää kvantitatiivista arviointia ja arviointiprosesseja siten, että verovaje-arviot tehdään kaikkien merkittävimpien verolajien osalta säännönmukaisesti, jotta olisi mahdollista seurata verovajeiden vuosittaisia muutoksia Suomessa ja toisaalta verrata tilannetta muihin maihin. Valtiovarainministeriön asettama ohjausryhmä kehittää verovajeiden arviointimenetelmiä, mittaamista, seurantaa ja raportointia.

Verovajeen arviointityö aloitettiin arvonlisäverosta, koska se on valtion tuloista mittaluokaltaan suurin verolaji ja sen arviointiin on sovellettavissa pidemmälle kehitettyä kansainvälisesti standardoitua metodologiaa. Verohallinto tuottaa vuosittain arvion arvonlisäverovajeen suuruudesta.³

Arvonlisäverovajeessa ei ole tapahtunut viime vuosina merkittävää muutosta. Uusimpien saatavissa olevien ennakkotietojen mukaan vuonna 2017 verovaje oli noin 5 prosenttia lainmukaisesta kertymästä eli euromääräisesti noin 1,1 miljardia euroa. Kansainvälisesti vertaillen arvonlisäverovaje on Suomessa suhteellisen pieni, esimerkiksi EU:n keskiarvo on 12,3 prosenttia (2016).

Kuvio 26. Arvonlisäverovaje 2012–2017, prosenttia lainmukaisesta



Verovaje jaetaan kahteen erään: verojäämiin sekä ilmoitusvirheisiin ja -puutteisiin. Verojäämät ovat verovelvollisen ilmoittamien tietojen tai Verohallinnon valvontatoimien perusteella määrättyjä veroja, joita ei ole maksettu. Ilmoitusvirheet ja -puutteet syntyvät esimerkiksi osaamattomuudesta, virheistä sekä harmaasta taloudesta. Arvonlisäveron osalta verojäämät vuodelta 2017 ovat noin 160 miljoonaa euroa eli noin 0,9 prosenttia lainmukaisesta verokertymästä. Verojäämä on pysynyt alle prosentin tuntumassa useamman vuoden.

Verohallinto tulee laajentamaan verovajearviointia myös muihin verolajeihin. Kansainvälinen valuuttarahasto IMF on kehittänyt laskentamenetelmää myös yhteisöveron verovajeen arviointiin. Menetelmän soveltuvuutta Suomen yhteisöverotukseen selvitetään yhteistyössä IMF:n kanssa.

Tullin kantamien verojen kokonaiskertymään on vaikuttanut viime vuosien aikana merkittävästi se, että Tullin vastuulla aiemmin olleita verotustehtäviä on siirretty Verohallinnon vastuulle.⁴ Tulli kantaa kuitenkin edelleen tullauksen yhteydessä tullimaksut ja lisäksi maahantuonnin arvonlisäverot sekä valmisteverot EU:n ulkopuolelta tapahtuvista käteisasiakkaiden tuonneista sekä silloin, kun tullimenettelyä on rikottu.

Tullin kantamia veroja ja maksuja koskevat verojäämät olivat edellisten vuosien tapaan varsin vähäisiä. Tullin määräämiä, vuonna 2018 erääntyneitä veroja ja maksuja koskevat verojäämät olivat vuoden 2018 lopussa yhteensä noin 2 miljoonaa euroa. Verojäämien ollessa matalalla tasolla, aiheutuu valtaosa verovajeesta tulliselvitykseen liittyvistä tahallista väärinkäytöksistä sekä tahatto-

³ Arviointi perustuu Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n kehittämään menetelmään. Laskenta pohjautuu Tilastokeskuksen tuottamiin muun muassa kansantalouden tilinpidon tilastoihin sekä verotustietoihin. Suomen soveltama verovajeen arviointimenetelmä on käytössä myös useissa muissa maissa (esimerkiksi Tanska).

⁴ Tullista siirtyi Verohallintoon 1.1.2018 alkaen arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröityneiden asiakkaiden maahantuonnin arvonlisäverotus. Tullin tehtäväksi jäi edelleen yksityishenkilöiden ja niiden yritysten, jotka eivät ole arvonlisäverorekisterissä, maahantuonnin arvonlisäverotus. Autoverotus ja pääosin myös valmisteverotus siirtyivät Verohallinnon vastuulle jo vuonna 2017.

mista menettely- ja ilmoitusvirheistä. Tulliselvitykseen liittyvän verovajeen suuruuden Tulli arvioi olleen vuonna 2018 yhteensä noin 103-128 miljoonaa euroa.⁵ Tämän arvioitiin jakautuneen siten, että maahantuonnin ja erityismenettelyiden yhteydessä tapahtuneista virheellisyyksistä aiheutui noin 95-110 miljoonan euron verovaje ja kauttakuljetus- ja varastointitoimintaan liittyvistä virheellisyyksistä noin 8-18 miljoonaa euron verovaje. Verojäämistä ja tulliselvitykseen liittyvistä virheellisyyksistä arvioidaan siten aiheutuneen vuonna 2018 yhteensä noin 105-130 miljoonan euron verovaje. Edellä mainittuihin osa-alueisiin kohdistuvan verovajeen arvioidussa kokonaismäärässä ei ole tapahtunut merkittävää muutosta aiempiin vuosiin verrattuna.

Toimenpiteitä verovajeiden pienentämiseksi

Verohallinnon teettämän vuonna 2017 toteutetun asiakastutkimuksen mukaan suomalaiset ovat erittäin veronmaksumyönteisiä, kansalaiset kokevat verojärjestelmän toimivan hyvin ja verovalvontaa pidetään tehokkaana ja verojen kiertämistä vaikeana. Asiakkaat ovat tyytyväisiä saamiinsa palveluihin ja ohjeita pidetään helposti löydettävänä. Asiakaskyselyn mukaan Verohallintoon luotetaan ja vastaajien mielestä ohjauksella tuetaan oikein toimimista.

Veronmaksumyönteisyyden ja velvoitteiden mukaisen toiminnan lisäämiseksi ja verovalvonnan tehostamiseksi Verohallinnossa jatkettiin veroriskien arviointiin ja hallinnointiin tarkoitetun kokonaissuunnittelun kehittämistä. Kokonaissuunnittelussa tunnistetaan eri asiakassegmenttien vaikutus verotuloihin ja sovitetaan toimenpiteet kuhunkin asiakasryhmään ja ilmiöön liittyviin veroriskeihin.

Verohallinto on tunnistanut merkittäviä reagoitavia vaativia muutoksia toimintaympäristössä. Etenkin digitalisaatio, globalisaatio ja erilaiset alustatalouden ilmiöt heikentävät verotuksen tietopohjaa. Verohallinto on kartoittanut näiden muutosten vaikutuksia ja ryhtynyt toimenpiteisiin verotulojen turvaamiseksi.

Vuoden 2018 keskeisiä painopisteitä olivat rakennusala, sosiaali- ja terveysala, finanssitoimiala, yritys- ja rahoitusjärjestelyt sekä kansainväliseen verotukseen liittyvät teemat, kuten siirtohinnoittelu. Ilmiöistä keskeisimpiä olivat alustatalous, virtuaalivaluutat ja suuret rakennushankkeet.

Ennakoivien toimintatapojen merkitys kasvoi entisestään ja esimerkiksi syvennetty asiakasyhteistyö laajeni sekä asiakasmäärän että eri yhteistyömuotojen osalta. Syvennetyn asiakasyhteistyön muotoja ovat syvennetty asiakasyhteistyö Konserniverokeskuksen asiakasyhtiöille, tilitoimistoyhteistyö ja palkkapalveluyhteistyö. Kasvuyrityksiä ohjattiin ja neuvottiin erityisesti kansainvälisissä verokysymyksissä. Lisäksi harmaan talouden torjuntaa edistettiin kaupunkien kanssa tehdyllä julkisiin hankintoihin liittyvällä neuvonnallisella yhteistyöllä.

Vuonna 2017 päättyneessä kansainvälisen verotuksen riski-ilmiöt -hankkeessa keskityttiin verotulojen kertymisen kannalta keskeisiin kansainvälisen kytkennän omaaviin riski-ilmiöihin. Hankkeessa kehitetyt parhaat käytännöt ja tunnistetut valvontatarpeet ovat siirtyneet osaksi Verohallinnon operatiivista perustoimintaa.

Verotarkastuksessa on usean vuoden ajan monipuolistettu toimintatapoja, jotta tarkastusten vaikutus tulevaisuuden verokertymiin olisi mahdollisimman suuri. Tavoitteena on mahdollisimman reaaliaikainen ja ohjausta painottava toimintatapa, jossa puututaan merkittäviin veroriskeihin resurssien

⁵ Tulliselvitykseen liittyvä verovaje kohdistuu EU:n tullialueen ulkopuolisten maiden kanssa käytävän tavarakaupan yhteydessä kannettaviin tullimaksuihin sekä maahantuonnin arvonnäköveroon. Näin ollen tulliselvitykseen liittyvä verovaje kohdistuu sekä Tullin että Verohallinnon kantamiin veroihin.

näkökulmasta tehokkaasti. Menettelyllä on parannettu verovalvonnan sujuvuutta, vaikuttavuutta ja näkyvyyttä. Asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä uuteen toimintatapaan.

Harmaan talouden toimintaedellytyksiä on ehkäisty ennalta valvonnalla, yleiseen mielipiteeseen vaikuttavalla tiedottamisella sekä kehittämällä verojen ilmoittamisen ja maksamisen menettelyjä. Harmaan talouden torjunnassa on keskitytty vakavampien veropetosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Viranomaisyhteistyö eri tahojen kanssa on laajaa ja monipuolista. Harmaan talouden torjunnan konkreettisia keinoja ovat muun muassa julkinen veronumerorekisteri, rakennusalan työntekijä- ja urakkatietojen kuukausittainen ilmoittamisvelvollisuus sekä verovelkatietojen julkistaminen.

Harmaan talouden selvitysyksikkö laatii viranomaisten toiminnan tueksi velvoitteidenhoitoselvityksiä, joiden määrä oli noin 323 000 kappaletta. Vuoden aikana velvoitteidenhoitoselvitysten käyttö laajeni uusiin käyttötarkoituksiin. Selvitysyksikkö myös tuottaa ja jakaa tietoa harmaasta taloudesta muun muassa tilannekuvajulkaisujen ja selvityksien muodossa. Yksikkö toimii valtakunnallisena koordinaattorina viranomaisten yhteisessä harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuvatoiminnossa, jonka toimituskuntatyöhön osallistuu noin 20 viranomaista. Tilannekuvatoiminnon uudistunut harmaa-talous-rikollisuus.fi-sivusto avattiin keväällä 2018. Sivustolta löytyy kokonaiskuva harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöistä, torjunnasta, laajuudesta ja oikein toimimisen tukemisesta.

Tulli torjuu verovajeen muodostumista usein eri toimenpitein. Harmaan talouden tehokas torjunta on asetettu yhdeksi Tullin strategian keskeisistä yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista. Harmaan talouden torjunta linkittyy tiiviisti Tullin eri toimintoihin. Asiakkaiden toiminnan oikeellisuutta varmistetaan muun muassa ennakoivasti asiakasneuvonnan ja lupakäytäntöjen avulla sekä myös reaaliaikaisesti ja jälkikäteen toteutettavilla valvontatoimenpiteillä. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa harjoitetaan Tullissa tiiviissä yhteistyössä sekä kotimaisten että ulkomaisten viranomaistahojen, kuin myös yksityissektorin kanssa. Tulli osallistuu vuosia 2016–2020 koskevan valtakunnallisen harmaan talouden ja talousrikostorjunnan strategian sekä siihen liittyvän toimenpideohjelman toteuttamiseen. Tulli toteuttaa myös omaa, samoille vuosille ajoittuvaa harmaan talouden torjuntahankettaan, johon sisältyy kaikkiaan 23 eri alahanketta.

Tullin talousrikostutinnan laskennallinen yhteiskunnallinen vaikuttavuus oli vuonna 2018 yhteensä noin 27,4 miljoonaa euroa. Tulli tutki vuoden aikana yhteensä 1 294 veropetosta, joista 116 oli törkeitä veropetoksia. Tullin yritystarkastuksen vuonna 2018 tekemien yritys- ja asiakirjatarkastusten perusteella ehdotettiin jälkikannettavaksi veroja ja maksuja yhteensä noin 15,6 miljoonaa euroa. Tullin toimista harmaan talouden, talousrikollisuuden ja verovajeen torjumiseksi voidaan myös mainita, että Tullin vuositasolla tutkimien veropetosten määrä oli vuonna 2018 korkein viiteen vuoteen. Se oli myös noin 145 prosenttia suurempi kuin vuonna 2012, jolloin aloitettiin edellinen harmaan talouden torjuntaohjelma. Silloin Tulli tutki vuositasolla yhteensä 529 veropetosta. Huomionarvoista on myös se, että Tullin tutkimien veropetosten määrä on kasvanut kaikkien tekemuotojen osalta. Tullin tutkimat törkeät veropetokset ovat liittyneet pääasiassa savukkeiden, nuuskan ja alkoholi-juomien laittomaan maahantuontiin. Tulli on myös tutkinut kansainväliseen tavarakauppaan liittyviä törkeitä veropetoksia ja EU:n yhteisökaupan arvonlisäverotukseen liittyvää rikollisuutta, joita Tulli torjuu yhteistyössä Verohallinnon sekä ulkomaisten lainvalvontaviranomaisten kanssa.

3.2.5 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat

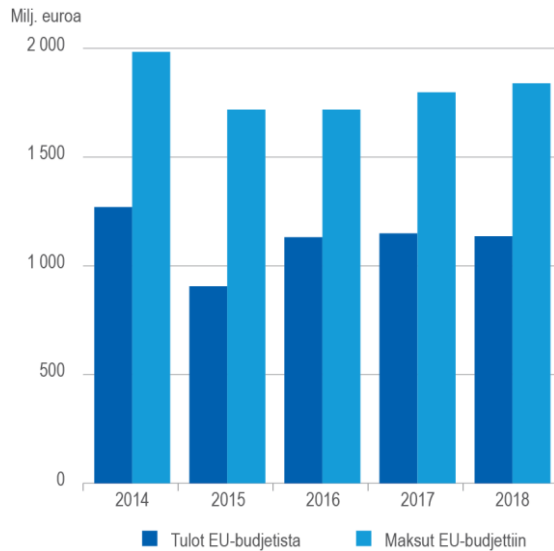
Valtiontalouden tasolla Suomi maksoi EU:n budjettiin 1 839 miljoonaa euroa ja sai 1 136 miljoonaa euroa vuonna 2018. Lisäksi Suomi maksoi Euroopan kehitysrahastoon 68 miljoonaa euroa. Valtion talousarviosta maksetut EU:n budjetin rahoituserät (arvonlisäveromaksu, Yhdistyneen kuningas-

kunnan maksuhelpotuksen rahoitus ja bruttokansantulomaksu) kasvoivat 41 miljoonaa euroa vuodesta 2017. Suomen osuus Yhdistyneen kuningaskunnan maksuhelpotuksen rahoituksesta oli 123 miljoonaa euroa vuonna 2018, joka oli 6,7 prosenttia Suomen maksuista EU:n budjettiin.

Kokonaisuudessaan EU:n vuoden 2018 talousarvio kasvoi 14 prosenttia edellisestä vuodesta. Valtion budjettitalouden tulot EU:lta pienenevät 13 miljoonaa euroa (-1,1 prosenttia) vuodesta 2017. Rakennepoliittiset tuet pienenevät 32 miljoonaa euroa (-14,4 prosenttia) sekä maataloustuet ja maaseudun kehittämistuet kasvoivat 20 miljoonaa euroa (+2,3 prosenttia). Vuonna 2018 Suomi keräsi EU:n puolesta 173 miljoonaa euroa tulleja ja sokerimaksuja. Näistä vain kantopalkkio, 35 miljoonaa euroa, sisältyy valtion tilinpäätökseen. EU:lle siirretty määrä oli 139 miljoonaa euroa.

Taulukko 23. Yhteenveto valtiontalouden EU-tuloista ja -menoista 2017–2018, miljoonaa euroa

VALTIONTALOUDEN MENOT	2017	2018
Budjettitalous		
ALV-maksu	274	292
BKTL-maksu	1 360	1 424
Yhdistyneelle Kuningaskunnalle myönnettävän maksuhelpotuksen rahoitus	164	123
EU-MAKSUT YHTEENSÄ	1 798	1 839
Euroopan kehitysrahasto	60	68
Budjettitalous yhteensä	1 858	1 907
VALTIONTALOUDEN TULOT	2017	2018
Budjettitalous		
Maataloustuki	537	525
Maaseudun kehittäminen	314	346
Rakennepoliittinen tuki	221	189
Tullien yms. kantopalkkio	35	35
Muut tulot (muun muassa sisäisen turvallisuuden rahastosta)	41	41
Budjettitalous yhteensä	1 149	1 136
Rahastotalous		
Maatalouden interventiorahasto	0,1	0,4
Yhteensä	1 149	1 136

Kuvio 27. Tulot EU-budjetista ja maksut EU-budjettiin vuosina 2014–2018, miljoonaa euroa

Edellä on kuvattu Suomen valtiontalouden ja EU:n välisiä rahavirtoja. Tämän lisäksi EU:n rahoitusta ohjautuu Suomeen suoraan yksityisille toimijoille. Tämän rahoituksen kokonaismäärästä ei ole olemassa tarkkaa tietoa, mutta sen arvioidaan olevan noin 100–150 miljoonaa euroa vuodessa.

3.2.6 Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot

Valtion liikelaitokset

Valtion liikelaitoksia ovat Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt. Yhdessä tytäryhtiöidensä kanssa ne kumpikin muodostivat liikelaitoskonsernin. Metsähallituksella on lisäksi maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön pääluokista rahoitettavia julkisia hallintotehtäviä.

Liikelaitosten talous on talousarvion ulkopuolella. Liikelaitokset eivät kuitenkaan muodosta erillisarallisuutta, vaan valtio viime kädessä vastaa niiden sitoumuksista. Liikelaitoskohtaiset tuloslaskelmat ja taseet esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosassa (liite 2, luku 2). Liikelaitosten tuloksellisuudesta raportoidaan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 4.

Taulukko 24. Valtion liikelaitosten liiketoiminta, miljoonaa euroa

	Metsähallitus-konserni, liiketoiminta ja tytäryhtiöt*		Senaatti-kiinteistöt-konserni	
	2017	2018	2017	2018
Liikevaihto, miljoonaa euroa	319	355	625	642
Liikevaihdon muutos, %**		11,3	3,5	2,8
Liikevoitto/-tappio, miljoonaa euroa	117	140	182	69
Tilikauden tulos, miljoonaa euroa	107	125	162	64
Tuloutus valtion talousarvioon, miljoonaa euroa	93	106	125	135
Sijoitetun pääoman tuotto, %	4,2	5,1	4,3	2,0
Omavaraisuusaste, %	97	98	65	64
Taseen loppusumma, miljoonaa euroa	3 016	3 030	4 553	4 524
Henkilöstö	723	659	348	353

* Metsähallituskonsernin liiketoimintaa ovat liikelaitoksen liiketaloudellinen toiminta sekä tytäryhtiöt Metsätalous Oy, Siemen Forelia Oy ja MH-Kivi Oy, Nuuksiokeskus Oy sekä Kiinteistö Oy Järviluonnon keskus.

** Metsätalouden yhtiöittäminen 2016 ja siihen liittyvät kertaluonteiset erät sekä poikkeava tilikausi eivät mahdollista tulosten vertailua edelliseen tilikauteen.

Taulukko 25. Valtion liikelaitosten liikevaihto, miljoonaa euroa

	2014	2015	2016	2017	2018
Senaatti-kiinteistöt, konserni	635	632	603	625	642
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	355	337	333	319	355

Taulukko 26. Valtion liikelaitosten taseen loppusumma, miljoonaa euroa

	2014	2015	2016	2017	2018
Senaatti-kiinteistöt, konserni	4 809	4 660	4 705	4 509	4 524
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	2 693	2 691	3 017	3 016	3 030

Rahastot

Talousarvion ulkopuolella oli 31.12.2018 yksitoista rahastoa. Rahastojen tuloksellisuutta kuvataan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 4. Rahastokohtaiset tilinpäätöstiedot esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosassa (liite 2, luku 3).

Taulukko 27. Talousarviosiirrot ja yhdystilisaamiset, miljoonaa euroa

	Talousarviosiirrot*		Yhdystilisaamiset	
	2017	2018	2017	2018
Huoltovarmuusrahasto	0	-20	119	220
Maatalouden interventiorahasto	0,2	0,2	1,4	2,6
Maatilatalouden kehittämisrahasto	33	49	269	302
Palosuojelurahasto	0	0	21	21
Rahoitusvakauserahasto	0	0	147	274
Valtion asuntorahasto	-27	-12	1 703	2 079
Valtion eläkerahasto	-1 827	-1 859	0	0
Valtion televisio- ja radiorahasto	508	508	8,8	8,4
Valtion ydinjätehuoltorahasto	0	0	3,3	4,4
Valtiontakuurahasto	0	0	673	679
Öljysuojarahasto	3	6	40	40
Yhteensä	-1 310	-1 328	2 985	3 631

* Talousarviosiirrot: + = siirto talousarviosta rahastoon, - = siirto rahastosta talousarvioon

Valtion asuntorahastosta tehty siirto vastaa valtion talousarvion puolella kannettavaa rahaston oman pääoman korkokustannusta. Valtion Eläkerahaston tuloista siirretään valtion talousarvioon vuosittain enintään 40 prosenttia valtion vuotuisesta eläkemenosta. Valtion televisio- ja radiorahastoon siirretään määräraha Yleisradio Oy:stä annetun lain mukaisen julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi.

Rahastoilla ei ole itsenäistä kassaa, vaan niiden kassavarat ovat osa valtion kassaa (pois lukien Valtion Eläkerahasto). Rahastot esittävät taseessaan yhdystilisaamiset valtiolta.

Taulukko 28. Rahastotalouden tuotto- ja kululaskelma, miljoonaa euroa

	2014	2015	2016	2017	2018
Toiminnan tuotot	2 492	2 528	1 928	1 939	2 071
Toiminnan kulut	757	581	-229*	71	395
Rahoitustuotot	673	712	745	870	646
Rahoituskulut	162	301	253	332	275
Satunnaiset tuotot ja kulut	0	0	0	0	0
Siirtotalouden tuotot	48	50	46	41	29
Siirtotalouden kulut	824	937	923	817	762
Tuotot ja kulut veroista ja pakollisista maksuista	85	85	76	75	75
Tilikauden tuotto-/kulujaämä	1 555	1 558	1 848	1 706	1 390

* Huoltovarmuusrahastossa tasearvojen alennuksia palautui noin 340 miljoonaa euroa öljyn euromääräisen hinnan noustua.

Vuonna 2018 toiminnan tuotoista 1,7 miljardia euroa on Valtion Eläkerahaston tuottoja. Näistä 1,4 miljardia euroa (1,4 miljardia euroa vuonna 2017) oli eläkemaksutuloja ja 276 miljoonaa euroa (303 miljoonaa euroa vuonna 2017) osakkeiden ja osuuksien myyntivoittoja. Rahastotalouden kokonaisuudessa toiminnan tuotot kasvoivat hieman vuodesta 2017.

Rahoitustuotot vähenivät vuodesta 2017 noin 224 miljoonaa euroa ja olivat rahastotalouden kokonaisuudessa yhteensä 646 miljoonaa euroa. Tähän vaikutti erityisesti valtion eläkerahaston rahoitustuottojen vähentyminen 538 miljoonaan euroon (735 miljoonaa euroa vuonna 2017). Korkotuottojen kertymä pieneni edellisvuosien tapaan ja korkotuottoja kertyi kertomusvuonna yhteensä 127 miljoonaa euroa (191 miljoonaa euroa vuonna 2017).

Siirtotalouden kuluissa suurimmat erät ovat siirto valtion televisio- ja radiorahastosta 508 miljoonaa euroa, asuntorahaston avustukset 132 miljoonaa euroa sekä siirto rahoitusvakausrahastosta pankkiunionin alueen yhteiseen kriisintarkaisurahastoon (Single Resolution Fund, SRF) 57 miljoonaa euroa. Tuotot veroista ja pakollisista maksuista koostuivat huoltovarmuusmaksuista, ydinjätehuolto- ja palosuojelumaksuista.

Taulukko 29. Rahastotalouden tase-erät, miljoonaa euroa

VASTAAVAA	2014	2015	2016	2017	2018
Aineettomat hyödykkeet	3	2	1	1	1
Aineelliset hyödykkeet	29	42	43	40	36
Käyttöomaisuusarvo-paperit ja muut pitkä-aikaiset sijoitukset	20 242	20 095	19 443	19 534	19 921
Vaihto-omaisuus	1 219	966	1 313	1 339	1 135
Pitkäaikaiset saamiset	31	33	31	26	24
Lyhytaikaiset saamiset	2 533	2 636	2 522	2 123	2 234
Lyhytaikaiset sijoitukset	1 099	853	971	1 031	139
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	1 575	1 962	2 719	3 422	4 142
Vastaavaa yhteensä	26 731	26 588	27 042	27 516	27 633
VASTATTAVAA	2014	2015	2016	2017	2018
Rahastojen oma pääoma	26 683	26 464	26 955	27 425	27 543
Pitkäaikainen vieras pääoma	0	0	0	0	0
Lyhytaikainen vieras pääoma	48	125	87	91	90
Vastattavaa yhteensä	26 731	26 588	27 042	27 516	27 633

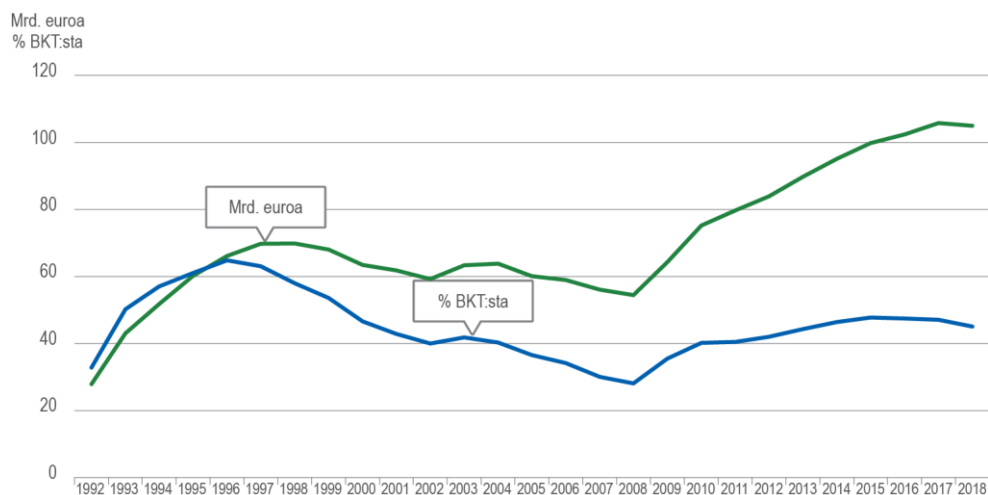
Rahastotalouden merkittävin tase-erä on Valtion Eläkerahaston osake-, rahasto- ja muut sijoitukset, 14,5 miljardia euroa vuoden 2018 lopussa. Vaihto-omaisuus on pääosin huoltovarmuusrahaston varmuusvarastoja. Rahoitusvaroihin sisältyvät yhdystilisaamiset valtion talousarvitaloudelta.

3.2.7 Valtionvelka

Valtion budjettitalouden velan määrä kasvoi edelleen vuonna 2018. Uutta lainaa otettiin nettomääräisesti – 1,0 miljardia euroa (sisältäen emissiovoitot ja -tappiot) eli 2,2 miljardia euroa vähemmän kuin eduskunnan hyväksymät valtion talousarviot olisivat mahdollistaneet. Valtion maksuvalmius mahdollisti lainanoton toteuttamisen budjetoitua vähäisempänä. Valtion kassavarat olivat vuoden lopussa 2,1 miljardia euroa.

Valtion budjettitalouden velka oli vuoden 2018 päättyessä nimellisarvoltaan 104,4 miljardia euroa (sisältäen emissiotappiot ja -voitot), mikä oli 1,0 miljardia euroa (0,9 prosenttia) vähemmän kuin vuotta aikaisemmin.

Velan korkomenot olivat yhteensä 1,2 miljardia euroa. Korkomenot laskivat hieman edellisestä vuodesta.

Kuvio 28. Valtionvelka*, nimellisarvo ja velan suhde bruttokansantuotteeseen

* Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pois lukien emissiovoitot ja -tappiot.

Lähde: Valtiokonttori

Vuoden 2018 päättyessä 96 prosenttia velkakannasta oli pitkäaikaista ja 4 prosenttia lyhytaikaista. Yleisöobligatiolainojen kanta vuoden lopussa oli 98,9 miljardia euroa, joka koostuu sarjaobligatioista (93,5 miljardia euroa) ja muista yleisöobligatioista (5,4 miljardia euroa). Vuoden lopussa velkasitoumuskanta oli 4,3 miljardia euroa.

Valtion budjettitalouden velanhallinnan strategisena tavoitteena on lainantarpeen tyydyttäminen sekä velasta aiheutuvien pitkän aikavälin kustannusten minimointi hyväksyttäväksi arvioitavissa olevalla riskitasolla. Riskejä ovat korkoriski, rahoitusriski, luottoriski sekä toiminnalliset ja oikeudelliset riskit. Jälleenrahoitukseen liittyvien riskien välttämiseksi uudet lainat otetaan pääasiassa pitkäaikaisina lainoina siten, että velan jälleenrahoitus jakautuu mahdollisimman tasaisesti tuleville vuosille. Pitkäaikaista lainanottoa puoltaa myös hyvästä luottoriskiluokituksesta johtuva valtion suhteellinen kustannusetu pitkäaikaisten joukkolainojen markkinoilla.

Velan keskimääräinen vuotuinen efektiivinen kustannus oli 1,0 prosenttia vuonna 2018 eli 0,06 prosenttiyksikköä alempi kuin vuonna 2017. Velan kustannuksia pyritään minimoimaan pääasiassa velan korkoriskiaseman strategisella valinnalla. Tällä tavoitellaan keskimäärin noin 150 miljoonan euron vuotuista kustannusvaikutusta. Valtiokonttorin arvion mukaan velan korkomenot olisivat olleet 2001–2018 noin 3,2 miljardia euroa suuremmat ilman velan korkoriskiaseman hallintaa. Kustannusvaikutus on ollut tavoitellun mukainen.

Valtio laski liikkeeseen kaksi uutta viitelainaa. Ensimmäinen emissio tapahtui helmikuussa, jolloin laskettiin liikkeeseen vuonna 2034 erääntyvä viitelaina arvoltaan 3,0 miljardia euroa. Toinen 3,0 miljardin euron vuonna 2028 erääntyvä viitelaina laskettiin liikkeeseen syyskuussa. Lisäksi toteutettiin viisi huutokauppaa, joissa myytiin vuosina 2023, 2027, 2028, 2034 ja 2047 erääntyviä lainoja yhteensä 4,0 miljardin euron arvosta. Valtion velkasitoumuksia laskettiin liikkeeseen 10,0 miljardia euroa. Tähän sisältyi 369 miljoonan euron arvosta velkasitoumuksia, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjä ja Maatalouden interventiorahastoa varten.

Uudet valuuttamääräiset lainat on suojattu valuuttakurssiriskiä vastaan valuutanvaihtosopimuksilla. Valuuttamääräisiä lainoja ennen valuutanvaihtosopimuksia oli kertomusvuoden lopussa 10,9 miljardia euroa eli 10,4 prosenttia valtionvelasta.

Taulukko 30. Valtion budjettitalouden nettolainanotto, miljoonaa euroa

	2014	2015	2016	2017	2018
Nostot	19 985	19 388	25 991	23 464	20 087
Kuoletukset	14 614	15 045	23 762	20 403	20 966
Velanhallinnan erät	183	63	245	23	-107
Nettolainanotto yhteensä	5 554	4 406	2 474	3 084	-986

Taulukko 31. Valtionvelan rakenne*, miljoonaa euroa

	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018
Pitkäaikainen velka	90 922	94 568	98 863	98 809	100 645
Lyhytaikainen velka	4 207	5 239	3 489	6 964	4 328
Valtionvelka yhteensä	95 129	99 807	102 352	105 773	104 973
Budjettitalous	95 129	99 472	101 701	104 762	103 884
Rahastotalous	0	0	5	5	3
Liikelaitokset	0	335	646	1 005	1 086
Korjauserät	0	0	0	0	0
Valtionvelka yhteensä	95 129	99 807	102 352	105 773	104 973

* Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pois lukien emissiovoitot ja -tappiot.

3.2.8 Valtiontalouden vastuut ja riskit

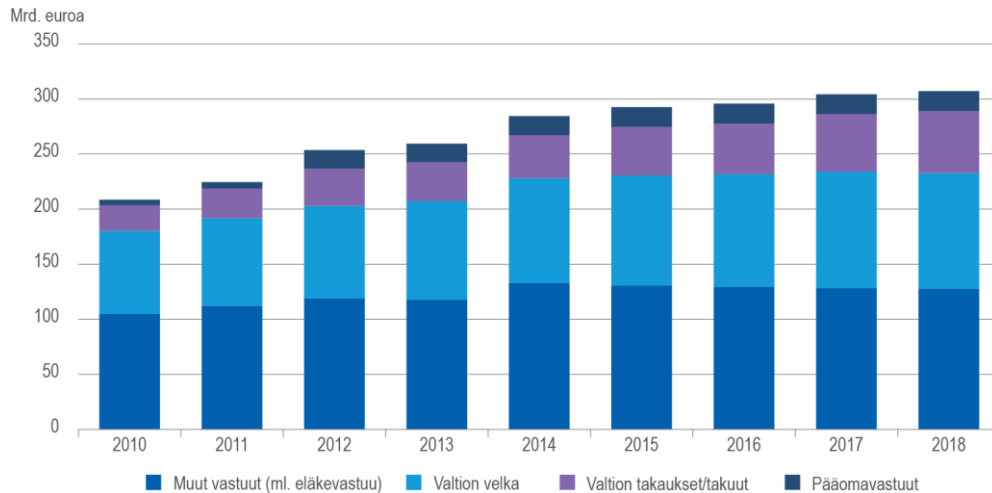
Valtion taloudelliset vastuut ja niihin liittyvät riskit voivat muodostua hajautetusti valtion talousarvion talouden, valtion rahastojen ja liikelaitosten piirissä. Valtion julkilausutut (eksplisiittiset) vastuut muodostuvat velan ja eläkevastuiden ohella lähinnä takauksista ja takuista. Julkilausutut vastuut perustuvat lakeihin tai sopimuksiin. Lisäksi valtiolle saattaa syntyä julkilausumattomia (implisiittisiä) vastuita esimerkiksi kuntien, valtionyhtiöiden tai rahoitusmarkkinoiden turvaamiseen liittyvistä asioista. Tällöin valtiolle voi tulla tosiasiallinen vastuu jonkin yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta keskeisen asian turvaamisesta, vaikka laki tai sopimus ei siihen suoranaisesti valtiota velvoittaisikaan.

Yksityiskohtaisemmin valtiontalouden vastuita ja riskejä on käsitelty valtiovarainministeriön [kevään 2018 katsauksessa](#) valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin. Katsauksen mukaan valtion vastuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina ja kansainvälisesti tarkasteltuna Suomen takaukset ovat korkealla tasolla.⁶ Seuraava katsaus julkaistaan syksyllä 2019.

⁶ Valtiontalouden tarkastusvirasto on helmikuussa 2018 julkaistussa finanssipolitiikan tarkastuskertomuksessaan (Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 4/2018) suositannut, että valtiovarainministeriö selkeyttää riskikatsauksen ja hallituksen vuosikertomuksen riskiraportointivaatimuksia. Riskikatsauksen sisältöä uudistettiin keväällä 2018.

Valtion määriteltävissä olevia vastuita ovat valtion takaukset ja takuut, pääomavastuut, velat sekä muut vastuut (mukaan lukien eläkevastuut). Seuraavassa kuviossa on koottu yhteen tiivistelmä pääosin valtion määriteltävissä olevien vastuiden kehityksestä. Eläkevastuu 92,1 miljardia euroa sisältyy kuviossa muihin vastuisiin.

Kuvio 29. Valtion vastuut



Seuraavassa taulukossa on tiivistelmä valtion varoista ja tietyistä, määriteltävissä olevien vastuiden nimellisarvoista.⁷ Tiedot valtion reaali- ja rahoitusvarallisuudesta perustuvat rahoitustilinpitoon. Rahoitusvarallisuudesta on lisäksi kuvattu eräitä keskeisiä, julkisesti noteerattuja osakeomistuksia. Näiden lisäksi valtio omistaa joko kokonaan tai on osaomistajana useissa muissa yrityksissä, joiden arvonmäärittely perustuu kirjanpitoarvoon. Vuoden 2011 jälkeen rahoitusomaisuus on kasvanut pörssikurssien nousun ansiosta.

⁷ Tilastokeskuksen valtion takauksia koskevat tilastot poikkeavat tässä esitetystä valtion takausten määrästä muun muassa virallisissa tilastoissa käytettävän sektoriluokituksen takia.

Taulukko 32. Yhteenveto valion varoista ja vastuista, miljardia euroa

	2014	2015	2016	2017	2018
Valtion reaalivarat	53,2	52,7	53,1	53,4	
<i>prosenttia BKT:sta</i>	25,9	25,1	24,6	23,9	
Valtion rahoitusvarallisuus	60,4	61,1	61,4	64,0	66,1
<i>prosenttia BKT:sta</i>	29,4	29,1	28,4	28,6	28,3
– josta					
Valtion kassa	3,1	4,4	3,1	3,0	2,1
Solidium	7,6	6,8	7,8	8,6	6,8
Muut noteeratut osakeomistukset	10,9	10,2	11,5	15,2	17,3
Asuntorahaston saamiset ¹	6,4	5,9	5,2	4,6	4,2
Valtion velka	95,1	99,8	102,3	105,8	105,0
<i>prosenttia BKT:sta</i>	46,6	48,2	47,3	47,3	45,0
Kuntien velka	16,8	18,0	19,0	19,2	20,1
<i>prosenttia BKT:sta</i>	8,2	8,6	8,8	8,6	8,6
Valtion takaukset²	39,2	44,2	46,1	52,3	56,6
<i>prosenttia BKT:sta</i>	19,1	21,1	21,3	23,3	24,2
– Finnvera	17,5	22,6	22,6	27,7	30,3
– Opintolainat	1,8	2,0	2,3	2,7	3,4
– ERVV	6,6	6,2	6,3	7,0	7,0
– Suomen Pankki	0,6	0,5	0,6	0,4	0,5
– Valtion rahastot	11,8	12,3	13,2	13,8	14,6
– Muut	0,9	0,6	1,1	0,6	0,8
Pääomavastuut³	17,2	17,8	18,0	17,9	17,9
<i>prosenttia BKT:sta</i>	8,4	8,5	8,3	8,0	7,7
– Euroopan vakausmekanismi (EVM)	11,14	11,14	11,14	11,1	11,1
– Euroopan investointipankki (EIP)	2,82	3,10	3,10	3,1	3,1
– Pohjoismaiden investointipankki (NIB)	1,01	1,09	1,09	1,1	1,1
– Muut	2,23	2,47	2,67	2,5	2,5
Muut vastuut⁴	132,9	130,8	129,5	128,3	127,6
<i>prosenttia BKT:sta</i>	64,8	63,2	59,9	57,3	54,6
– Talousarviotalous	130,4	128,3	126,9	125,5	124,7
– josta eläkevastuut	95,4	94,4	93	92,6	92,1
– Rahastotalous	0,7	0,9	1,2	1,6	1,7
– Liikelaitokset	1,8	1,6	1,4	1,2	1,2

1 Asuntorahaston saamiset sisältävät aravalainasaamiset kokonaisuudessaan. Aiempina vuosina raportoitu vain pitkäaikaiset lainasaamiset.

2 Valtiontakaukset ja -takuut on esitetty tarkemmin hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2 (valtion tilinpäätöksen liite 12).

3 Pääomat kansainvälisille rahoituslaitoksille, joita joudutaan maksamaan siinä tapauksessa, että pääomaa tarvitaan tappioiden kattamiseksi tai maksukyvyttömyyden välttämiseksi.

4 Esim. valtion eläkevastuut ja talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet.

Valtion talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten taseen ulkopuoliset vastuut ilman eliminointeja olivat 31.12.2018 yhteensä 184,2 miljardia euroa. Kasvua edelliseen vuoteen nähden tässä on 3,6 miljardia euroa.

Taulukko 33. Taseen ulkopuoliset vastuut, talousarviotalous, rahastotalous ja valtion liikelaitokset

Miljoonaa euroa	31.12.2017	31.12.2018	Muutos milj. euroa	Muutos %
Talousarviotalouden taseen ulkopuoliset vastuut	163 943	166 667	2 724	1,66
Valtion eläkevastuu	92 600	92 100	-500	-0,54
Talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet	9 195	9 063	-132	-1,44
Valtiontakaukset ja valtiontakuu ¹	38 482	41 940	3 458	8,99
Muut monivuotiset vastuut	23 666	23 564	-102	-0,43
Rahastojen taseiden ulkopuoliset vastuut	15 433	16 325	892	5,78
Valtion toissijaiset vastuut	684	507	-177	-25,88
Liikelaitosten taseiden ulkopuoliset vastuut	551	723	172	31,22
Yhteensä	180 612	184 222	3 610	2,0

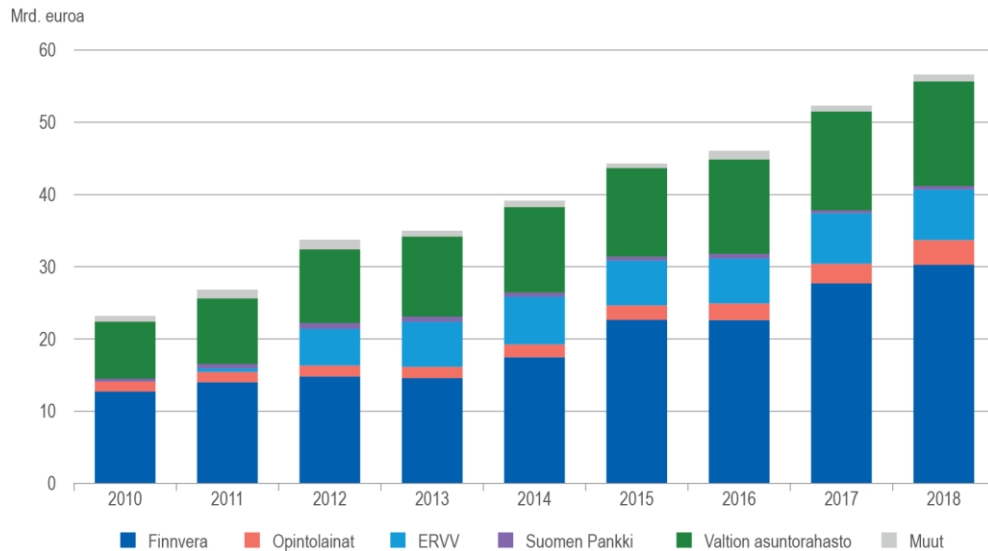
¹ Rahastojen valtiontakaukset ja -takuu sisältyvät kohtaan Rahastojen taseiden ulkopuoliset vastuut.

Valtion eläkevastuiden muutos oli -500 miljoonaa euroa, mikä johtui siitä, että valtion eläkejärjestelmä on supistuva ja vastuulaskennan perustana olevien indeksien kehitys oli maltillista.

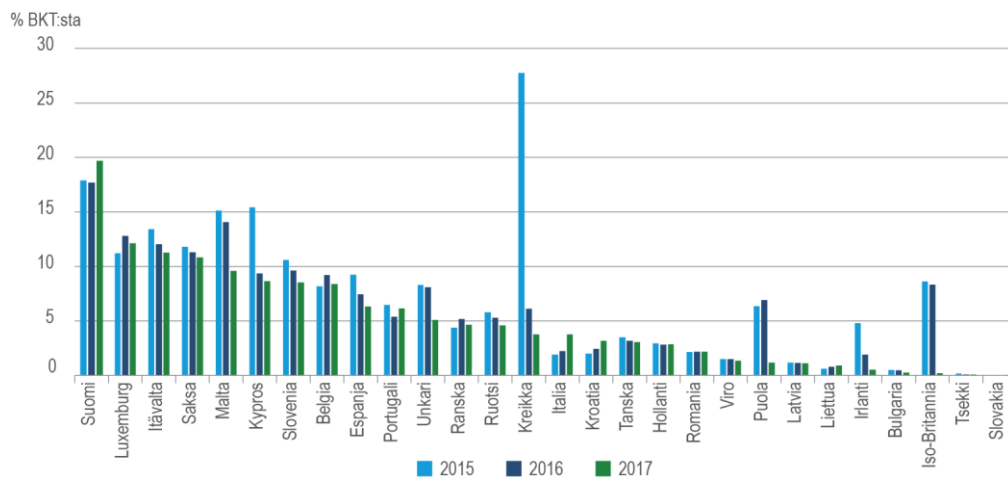
Takaukset ja takuut

Valtion takauksista ja takuista pääosa on vastuita, jotka sisältävät luotonantoon rinnastettavan luottoriskin. Valtiota sitovien takauksien ja takuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Valtiontakauksien ja -takuiden voimassa oleva määrä oli vuoden 2018 lopussa 56,6 miljardia euroa. Voimassa olevat takaukset ja takuut kasvoivat vuoden 2018 aikana 8,6 prosenttia ja euromääräisesti 4,5 miljardia euroa. Valtiontakauksien ja -takuiden käytettävissä oleva enimmäismäärä oli vuoden 2018 lopussa 105,5 miljardia euroa.

Välillisten vastuiden kasvu on painottunut erityisesti kahteen suurimpaan osa-alueeseen: Finnvera Oyj:n ja Valtion asuntorahaston takauksiin, joita tarkastellaan tarkemmin myöhemmin tässä luvussa. Kaikkiaan tässä tarkasteltujen valtiontakauksien ja -takuiden nimellisarvo on nyt noin 24 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Kuvio 30. Valtion takausten ja takuiden kehitys

Kansainvälisesti tarkasteltuna Suomessa valtiontakauksien määrä on korkealla tasolla. Maiden välisten takausten nimellisarvojen yhteismitallista vertailua vaikeuttavat muun muassa eri maiden erilaiset raportointikäytännöt. Saatavilla olevan Eurostatin keräämän vuoden 2017 aineiston mukaan Suomessa valtiontakaukset suhteessa kokonaistuotantoon ovat EU-maiden korkeimmat (19,7 prosenttia bruttokansantuotteesta). Suomessa valtiontakauksien kasvu on ollut myös vuosien 2013 ja 2017 välillä EU-maiden nopeinta (6,7 prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta). Muissa EU-maissa (pois lukien Luxemburg) takauksien muutos oli vastaavalla jaksolla lähellä nollaa tai se pieneni.

Kuvio 31. EU-maiden valtiontakaukset vuosina 2015–2017*

* Ei sisällä EU:n talouskriisin hoitoon liittyviä vastuita.

Lähde: Eurostat

Finnvera Oyj

Finnvera Oyj vahvistaa suomalaisten yritysten toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä tarjoamalla lainoja, takauksia ja vientitakuja. Se takaa viennin rahoitukseen liittyviä poliittisia ja kaupallisia riskejä.

Finnveran toiminnan merkittävin riskialue on luottoriski. Finnveran varainhallintaan liittyy likviditeetti- ja maksuvalmiusriskejä. Riskienhallinnalla on keskeinen merkitys yhtiön riskinotto- ja säilyttämisen, pääomien hallinnassa sekä taloudellisten tavoitteiden saavuttamisessa pitkällä aikavälillä. Finnveran toiminta muodostuu kotimaan ja viennin rahoituksesta. Finnveralla on 25 700 asiakasta, joista valtaosa on kotimaan rahoituksen asiakkaita. Finnveran pienten ja keskisuurten ja midcap-yritysten rahoituksen⁸ lainojen ja takausten vastuukanta oli vuoden 2018 lopussa 2,0 miljardia euroa (vuoden 2017 lopussa 2,1 miljardia euroa).

Erityisesti vienninrahoitusjärjestelmään liittyviä valtuuksia on korotettu viime vuosina. Vientitakuiden kysyntä on ollut kasvusuunnassa muun muassa telakkateollisuuden hyvän kehityksen myötä. Vientitakuiden laissa säädettyä enimmäismäärää korotettiin vuoden 2017 alusta 27 miljardiin euroon.

Vientitakuulain mukainen vastuukanta, eli voimassa olevat kokonaisvastuut ja puolet tarjousvastuista päätöspäivän valuuttakurssilla, oli vuoden 2018 lopussa 19,1 miljardia euroa (vuoden 2017 lopussa 18,7 miljardia euroa). Vuoden 2018 lopulla Finnveran vientitakuisiin ja erityistakauksiin liittyvä kokonaisvastuu oli 23,6 miljardia euroa (vuoden 2017 lopussa 22,6 miljardia euroa). Kokonaisvastuu sisältää suuryritysten nostettuja vastuita 10,0 miljardia euroa sekä nostamattomia vastuita ja tarjousvastuita⁹ 13,3 miljardia euroa sekä 0,4 miljardia euroa pienten ja keskisuurten yritysten vientitakuista ja vientitakauksista. Kanta kasvoi vuoden aikana noin 1,0 miljardia euroa. Lisäksi Finnveran varainhankinnan takauksia oli vuoden lopussa voimassa 8,7 miljardia euroa, joka oli noin 2,2 miljardia euroa edellisvuotta suurempi.

Viennin rahoitukseen liittyvät vastuut ovat keskittyneet muutamalle toimialalle ja siellä muutamille yrityksille. Varustamo- ja telakka-, tietoliikenne- sekä metsäteollisuustoimialojen osuus yritysvastuista on yhteensä 83 prosenttia, joka on yhden prosenttiyksikön pienempi kuin edellisenä vuonna. Voimassaolevista vientitakuu- ja erityistakausvastuista vuoden 2018 lopussa kolmen suurimman ostajarahoituksen saajan osuus oli 47 prosenttia (9,3 miljardia euroa), 10 suurimman 69 prosenttia (13,5 miljardia euroa) ja 20 suurimman 80 prosenttia (15,7 miljardia euroa).

Hallitusohjelman mukaan vientirahoituksen elementit ja rahoituksen taso asetetaan vähintään keskeisten kilpailijamaiden tasolle.¹⁰ Viennin rahoituksessa Finnvera Oyj:n vientitakuiden sekä tytäryhtiö Suomen Vientiluotto Oy:n vientiluottojen ja korontasauksen valtuuskorotukset tulivat voimaan 1.1.2017. Korotusten tavoitteena oli viennin rahoitusmahdollisuuksien säilyttäminen keskeisten kilpailijamaiden tasolla, yritysten toimintaedellytysten ja rahoitusmarkkinoiden toiminnan parantaminen sekä Suomen talouden vahvistaminen. Viime vuosina julkisen rahoittajan rooli on merkittävästi kasvanut, mikä heijastuu merkittävänä vastuukantojen kasvamisena. Tämä heijastuu myös valtion-takuurahaston rooliin riskien kantajana.

Finnveran toiminnalle on asetettu itsekannattavuustavoite, jonka mukaan yhtiön tulee pitkällä aikavälillä kattaa toimintakulunsa sekä yhtiön vastuulla oleva osuus luotto-, takaus- ja takuutappioista liiketoiminnastaan saamalla tuloilla. Konsernin tulos tilikaudelta 2018 oli 98 miljoonaa euroa (107 miljoonaa euroa vuonna 2017). Yhtiölle asetettu itsekannattavuus on toteutunut pk-rahoituk-

⁸ Rahoitus pienille ja keskisuurille yrityksille sekä midcap-yrityksille, joilla tarkoitetaan EU:n pk-määritelmän ylittävää yritystä, jonka liikevaihto on enintään 300 miljoonaa euroa.

⁹ Vientitakuulain mukainen vastuukanta sisältää voimassa olevat kokonaisvastuut ja puolet tarjousvastuista päätöspäivän valuuttakurssilla.

¹⁰ Näiden niin sanottujen ehdollisten vastuiden ominaispiirteisiin kuuluu, ettei niiden myöntämisestä aiheudu menoja budjetti-taloudelle eikä valtion tai julkisen talouden velka kasva, edellyttäen että vastuihin sisältyvät riskit eivät toteudu.

selle asetetulla 10 vuoden tarkastelujaksolla ja viennin rahoitukselle asetetulla 20 vuoden tarkastelujaksolla. Konsernin kulu–tuotto-suhde vuonna 2018 oli 29,3 prosenttia (27,2 prosenttia vuonna 2017). Yhtiö on tuloverovapaa.

Finnveran vakavaraisuuden tulee olla riittävä yhtiön riskinkantokyvyn varmistamiseksi ja rahoituksen hankintakulujen pitämiseksi kohtuullisina. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut Finnveralle kotimaan toiminnan vakavaraisuustavoitteeksi vähintään 15 prosenttia. Finnvera-konsernin kotimaan toiminnan Tier 1 -vakavaraisuus¹¹ oli vuoden 2018 lopussa 27,2 prosenttia. Vastaava luku oli vuotta aiemmin 25,3 prosenttia. Finnveran viennin rahoituksen vakavaraisuudelle ei ole asetettu vaatimusta. Ministeriö seuraa sen sijaan oman pääoman vaadetta, jossa otetaan huomioon toiminnan riskit, suurimpana riskinä luottoriskit.¹² Jos viennin rahoituksen vakavaraisuus lasketaan huomioiden vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat ja valtioneuvoston rahasto, viennin rahoituksen arvioitu Tier 1 -vakavaraisuus olisi alle 8,0 prosenttia.

Finnveran vienninrahoitustoiminnasta mahdollisesti aiheutuviin luottotappioihin on varauduttu kahdella rahastolla, joiden varat olivat vuoden 2018 lopussa yhteensä 1,4 miljardia euroa. Vientitakuutoiminnan tappiot katetaan ensi sijassa Finnveran taseessa olevasta vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahastosta, jonka suuruus oli vuoden 2018 lopussa 756 miljoonaa euroa (vuonna 2017 688 miljoonaa euroa) ja toissijaisesti valtion talousarvion ulkopuolisesta valtioneuvoston rahastosta, jonka varat olivat vuoden 2018 lopussa noin 680 miljoonaa euroa (vuonna 2017 noin 673 miljoonaa euroa). Vastaavasti Finnveran kotimaan rahastossa on 244 miljoonaa euroa (vuonna 2017 214 miljoonaa euroa) kattamaan kotimaan 2,0 miljardin euron vastuukanta.

Valtion asuntorahasto

Valtion asuntorahasto on talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka rahoitus- ja takausvaltuudet vahvistetaan vuosittain valtion talousarviossa. Rahastolla ei ole omaa henkilökuntaa. Uudet rahoitus- ja takauspäätökset tehdään Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta (ARA). Valtiokonttori hallinnoi laina- ja takauskantaa sekä tekee lainoitukseen liittyviin tervehdyttämistoimiin liittyvät päätökset.

Valtion asuntorahaston taseessa saatavien pääosan muodostavat vuokratalo- ja asumisoikeustaloyhteisöille ennen vuotta 2008 myönnetty pitkääikaisten aravalainat, joiden kanta vuoden 2018 lopussa oli 4,2 miljardia euroa. Tulonsa rahasto saa aravalainojen koroista, lyhennyksistä ja valtioneuvoston kauksiin liittyvistä takausmaksuista. Valtion asuntorahaston rahavarat olivat vuoden 2018 lopussa 2,1 miljardia euroa. Rahastosta siirrettiin valtion talousarvioon 12,0 miljoonaa euroa.

Valtion asuntorahaston takauskanta on kaksinkertaistunut 2010-luvun aikana. Asuntorahoituksen takauskanta oli vuoden 2018 lopussa noin 14,5 miljardia euroa, jossa oli kasvua edelliseen vuoteen 0,8 miljardia euroa. Asuntorahaston takauskannasta pääosan muodostavat vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöille myönnettyjen rakentamis- ja peruskorjauslainojen takaukset, joita myönnettiin vuonna 2018 noin 1,48 miljardia euroa. Näiden takauskanta oli vuoden lopussa kaikkiaan 12,4 miljardia euroa.

Sosiaalisen asuntorahoituksen myöntövaltuuksien tasoa nostettiin vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin seurauksena. Huippuvuosina 2008 ja 2009 asuntorakentamisen takausvaltuuksia käytettiin

¹¹ Vakavaraisuus on laskettu Basel III:n standardimenetelmän laskentaperiaatteiden mukaisesti.

¹² Luottoriskin pääomavaade perustuu VaR-menetelmään, jossa huomioidaan vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat ja valtioneuvoston rahasto. Varojen on arvioitu kattavan pääomavaade. Vakavaraisuuslaskentaa viennin rahoituksen osalta kehitetään edelleen ICAAP-kehikon avulla.

1,5–1,7 miljardia euroa vuodessa. 2010-luvulla vuotuinen takausvaltuuksien käyttö on ollut keskimäärin 1,2 miljardia euroa vuodessa.

Riskienhallinnan näkökulmasta vuokratalo- ja asumisoikeustaloyhteisöjen laina- ja takauskannan suurimmat riskit aiheutuvat kiinteistöjen käyttöasteiden alenemisesta väestöltään vähenevillä alueilla. Vuonna 2017 valmistui ympäristöministeriön asettaman AAKE-työryhmän (Asuntokannan ja asumisolojen kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella) [raportti](#), jonka pohjalta loppuvuonna 2018 tehtiin säädösmuutoksia, jotka sisältävät lisätoimenpiteitä väestöltään vähenevillä alueilla olevien vuokrataloyhteisöjen taloudellisten ongelmien hoitamiseksi. Sosiaalisessa asuntorahoituksessa haasteita aiheuttavat myös väestörakenteen muutokset, pitkät laina-ajat (enintään 45 vuotta), takapainotteiset lyhennysohjelmat sekä korkea lainoitusaste (85–95 prosenttia).

Valtion asuntorahaston laina- ja takauskantaan liittyvästä riskienhallinnasta vastaavat Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA ja Valtiokonttori yhdessä. Riskienhallinnasta on voimassa Valtion asuntorahaston johtokunnan virastoille antama riskienhallintaohje, ja riskienhallintaa koordinoidaan ARAn ja Valtiokonttorin yhteisessä riskiryhmässä. Vuokratalo- ja asumisoikeustalorahoituksen kaikkiaan 12,4 miljardin euron takauskannasta noin 2,4 miljardia euroa (19 prosenttia) sijoittuu Valtiokonttorin kuntariskiluokituksen riskillisille alueille (C: kohtalainen riski, D: suuri riski ja E: erittäin suuri riski).

Yksityishenkilöiden asuntolainojen valtiontakauskanta on kasvanut yhteisölainojen takauksia hitaammin. Vuonna 2010 henkilölainojen takauskanta oli 1,8 miljardia euroa ja vuoden 2018 lopussa 2,1 miljardia euroa. Vuoden 2018 aikana takauskanta pieneni 8 miljoonaa euroa.

Asuntorahaston korkotukilainoitukseen liittyvä sitoumuskanta oli vuoden 2018 lopussa 15,7 miljardia euroa. Korkotukia maksettiin matalasta korkotasosta johtuen vuonna 2018 vain 3,7 miljoonaa euroa. Korkotason yleinen kohoaminen voi sisältää tulevaisuudessa riskiä korkotukimaksujen määrän merkittävästä kasvamisesta.

Takausmaksut (takausprovisiot) ja takauskorvaukset

Eduskunnan suostumuksen perusteella myönnettävistä valtiontakauksista ja valtiontakuihin peritään valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta annetun lain (449/1988) mukainen takausmaksu, mikäli muussa laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa ei ole toisin säädetty. Maksun määrää säätelee valtioneuvoston asetus valtiontakauksesta perittävistä maksuista (20/2003).

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvista valtiontakauksista ja -takuihin kertyi 3,5 miljoonaa euroa takausmaksuja vuonna 2018. Tuotot muodostuivat yhdestä valtioneuvoston päätöksellä myönnetystä takauksesta sekä valtion liikelaitosten ottamista lainoista ja liikelaitosten tytäryhtiöilleen myöntämistä takauksista perittävistä takausmaksuista. Takauskorvauksia hallinnonalalla ei maksettu vuonna 2018.

Valtion asuntorahastoon kertyi 5,7 miljoonaa euroa takausmaksuja vuonna 2018. Tuotot koostuvat omistusasuntolainoihin sekä vuokra-asuntojen rakentamiseen ja vanhojen aravalainojen takaisinmaksuun tarkoitetuista valtiontakauksista perityistä maksuista. Takauskorvauksia suoritettiin rahaston varoista 0,5 miljoonaa euroa vuonna 2018.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Finnvera perii myöntämistään takauksista ja takuista provisioita. Finnveran palkkiotuottojen ja -kulujen nettomäärä vuonna 2018 oli vientitakuu- ja

erityistakaustoiminnan osalta 110,2 miljoonaa euroa ja kotimaan takausten osalta 27,9 miljoonaa euroa.

Valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain (445/1998) mukaan valtio korvaa Finnveran luotto- ja takaustoiminnasta mahdollisesti syntyneitä luotto- ja takauksia. Valtion tappiokorvaus Finnveralle oli 23,6 miljoonaa euroa vuonna 2018.

Kelan hallinnoimien opintolainojen valtiontakausten perusteella maksettiin pankeille korvauksia 16,5 miljoonaa euroa vuonna 2018.

Riskit

Valtiontalouden riskeiksi voidaan laajasti ottaen määritellä valtiontalouden tasapainoon tai rahoitusasemaan kielteisesti vaikuttavat poikkeamat suhteessa talousarvion ja talousennusteen laatimisen yhteydessä arvioituun kehitykseen. Riskejä voivat aiheuttaa makrotaloudelliset shokit, valtion varallisuuteen ja velkaan sisältyvät riskit sekä välillisiin vastuisiin liittyvät riskit.

Makrotaloudelliset riskit

Makrotaloudelliset riskit voivat syntyä kansainvälisistä, eurooppalaisista tai joissain tapauksissa myös kotimaisista taloudellisista muutoksista. Tyypillisimmin makrotaloudelliset vaikutukset syntyvät reaalityaloudessa tapahtuvien kansainvälisten taloussuhdanteiden vaikutusten kautta. Makrotaloudellisia riskejä voivat aiheuttaa myös esimerkiksi raaka-aineiden ja energian hintoihin liittyvät muutokset. Myös nopeat toimialakohtaiset rakennemuutokset voivat aiheuttaa riskejä kansantalouden kehitykselle ja valtiontaloudelle. Reaalityalouden laskusuhdanteet ja muut negatiiviset taloudelliset muutokset vaikuttavat nopeasti myös julkiseen talouteen vähentyvinä verokertyminä ja kasvavina sosiaaliturvan kustannuksina. Makrotason riskejä eurooppalaisella tasolla 2010-luvulla ovat aiheuttaneet myös rahoitusjärjestelmään ja yksittäisten valtioiden talouksiin liittyvät ongelmat, joiden hoitamiseen on rakennettu yhteisiä hallinnointi- ja tukijärjestelmiä.

Makrotaloudellista kehitystä tarkastellaan tämän kertomuksen luvussa 3.1.

Valtion taseeseen liittyvät riskit

Valtion taseeseen voi liittyä riskejä sekä velka- että varallisuuspuolella. Valtion velka on likimain kaksinkertaistunut vuoden 2007 tasolta. Alenevista koroista johtuen valtion velan vuotuiset korkomenot ovat pysyneet pitkään likimain ennallaan ja jopa laskeneet hieman. Korkoriskejä sisältyy valtion velkakirjoihin, kassavaroihin sekä muihin velanhallinnan instrumentteihin. Velanhallintaan liittyvää korkoriskiä voidaan analysoida niin sanotun budjettiriski-käsitteen kautta, jossa tarkastellaan korkomenojen muutosta yleisen korkotason noustessa pysyvästi yhden prosenttiyksikön verran. Tällainen nousu lisäisi valtion korkomenoja nykyisen velan uudelleenhinnoittelun kautta siten, että esimerkiksi vuonna 2021 vuotuiset velan korkomenot olisivat noin 457 miljoonaa euroa korkeammat ennusteeseen verrattuna.

Valtion lainasaamisiin voi myös sisältyä riskiä. Valtion asuntorahaston lainasaamiset olivat vuoden lopussa 4,2 miljardia euroa. Vuokra- ja asumisoikeustaloyhteisöjen rahoitukseen sisältyy alueellisia riskejä, kun vuokratalojen käyttöasteet alenevat väestöltään vähenevillä alueilla. Innovaatorahoituskeskus Tekesin lainasaamiset olivat vuoden lopussa 970 miljoonaa euroa. Lainakanta on pääosin vakuudetonta tuotekehitysrahoitusta.

Valtion yhtiöomistuksiin liittyy kurssivaihteluista johtuvia riskejä. Valtion taloudellisen taseaseman eli varojen, velkojen ja vastuiden kokonaisuus on osin vaikeasti hahmotettava, kun huomattava osa valtiokonsernin omaisuuseristä ja vastuista on talousarvion ulkopuolisissa yksiköissä: rahastoissa, liikelaitoksissa ja valtio-omisteisissa yhtiöissä. Valtion varallisuutta hoidetaan nykyisin muun muassa valtion talousarviotalouden piirissä, valtion liikelaitoksissa, Solidium Oy:ssä, Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:ssä ja Valtion Eläkerahastossa. Tämä vaikeuttaa valtiokonsernin taseeseen liittyvää kokonaisvaltaista riskienhallintaa ja riskeihin liittyvää tavoiteasetantaa.

Välillisiin vastuihin liittyvät riskit

Välillisiin vastuihin kuuluvat eksplisiittiset takaus- ja takuuvastuut koostuvat pääosin velkasuhteisiin liittyvistä vastuista, jolloin takaaja kantaa luottoriskin saman tyyppisesti kuin suorassa antolainauksessa. Takausvastuiden kohdalla riskienhallintaa voidaan kuitenkin pitää haasteellisempänä kuin suorassa velkojaroolissa. Välillisen vastuun riskienhallinta edellyttää hyvää informaation välitystä luotto- ja takaussuhteiden osapuolien kesken. Maksuvaikeustilanteissa takausvastuullisen kannalta on ongelmallista se, että luottosuhteen mahdolliset järjestelyt tehdään velallisen ja velkojan välillä. Takaaja kantaa luottoriskin, mutta ei välttämättä pysty vaikuttamaan joustavasti rahoituksellisiin saaneeraustoimenpiteisiin esimerkiksi väliaikaisten maksuvaikeuksien tilanteissa.

Euroalueen vakausmekanismeihin liittyen Suomelle voi syntyä maksuvelvoitteita Euroopan rahoitusvakausvälineelle (ERVV) annettujen takausten perusteella, jos rahoitustukea saanut valtio ei maksa ERVV:ltä saamaansa rahoitustukea tai sen korkoja takaisin. Näitä riskejä käsitellään tarkemmin myöhemmin tässä luvussa.

Yhteenveto riskeistä

Julkisen talouden asema voi heikentyä samanaikaisesti usean eri tekijän vaikutuksesta. Makrokehitykseen, julkiseen velkaan, julkisen sektorin omistuksiin, myönnettyihin lainatakauksiin ja vientitakuisiin sekä julkisen vallan muihin vastuihin liittyvät riskit ovat keskenään korreloituneita. Normaalin suhdannevaihtelun oloissa tyypillisesti kuitenkin vain osa riskeistä realisoituu.¹³

Tulevaisuuden haasteet ja menopaineet kohdistuvat koko julkiseen sektoriin. Tältä osin riskin muodostaa se, että suunnittelu- ja ohjausjärjestelmät keskittyvät edelleen korostuneesti valtiontalouteen. Kuntatalouden ohjausjärjestelmät eivät ole täysin onnistuneet tavoitteissaan. Maakunta- ja sote-uudistukseen liittyviä riskejä ei pystytty tarkasti arvioimaan. Uudistuksen taloudelliset vaikutukset olisivat syntyneet organisaatiouudistuksen, rahoitusjärjestelmän ja palvelujärjestelmän muutosten sekä niihin liittyvien ohjausmekanismien yhteisvaikutuksesta. Uudistuksen valmistelu kuitenkin raukesi.

Valtion vastuiden laukeamisesta aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa merkittävän rasituksen kansantaloudelle. Tämä korostaa valtion taloudellisten vastuiden huolellisen hallinnoinnin sekä riittävän riskienhallinnan ja seurannan tärkeyttä. Riskienhallintaan liittyviä menettelyjä ja käytäntöjä, seurantaa ja raportointia pyritään jatkuvasti selventämään ja kehittämään.

¹³ Kansainvälinen valuuttarahasto on laatinut tutkimuksen ehdollisten vastuiden laukeamisten julkiselle taloudelle aiheuttamista kustannuksista vuosina 1990–2014. Tutkimukseen sisältyvä tietokanta kattaa 80 maata, mukaan lukien Suomen. Tutkimuksen mukaan keskimääräinen julkiselle taloudelle aiheutuva kustannus vastuiden laukeamisesta on ollut 6 prosenttia bruttokansantuotteesta. Julkiselle taloudelle merkittävän (kustannus yli 0,2 prosenttia bruttokansantuotteesta) ehdollisen vastuun laukeaminen keskimääräisessä maassa tapahtuu kerran 12 vuodessa ja 8,7 prosentin todennäköisyydellä minä tahansa vuonna.

Euroalueen vakauden hallintaan liittyvät vastuut ja riskit

Suomen valtio on Euroopan unionin ja euroalueen jäsenvaltiona osallistunut EU:n ja euroalueen talous- ja rahoitusvakautta tukeviin toimiin eri järjestelyjen kautta vuosina 2008–2018. Järjestelyt toteutettiin osana yhteisesti sovittuja talouden sopeutusohjelmia, joihin liittyy rahoitustukea eri muodoissa. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään (TrVM 8/2017 vp – K 14/2017 vp – K 9/2017 vp) todennut pitävänsä tärkeänä, että hallituksen vuosikertomukseen sisällytetty raportointi euromaiden rahoitustukiohjelmiin liittyvistä vastuista sekä niihin liittyvistä riskeistä on mahdollisimman kattavaa hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä.

EU- ja euromaiden rahoitustuki myönnettiin kriisin aikana perustettujen vakausmekanismien myöntämänä rahoitustukena tai valtioiden kahdenvälisinä lainoina. Erityisesti euroalueen rahoitustukiohjelmissa on syntynyt Suomen valtiolle merkittäviä ja pitkäaikaisia pääoma- ja takausvastuita sekä lainasaamisia. Rahoitustukeen ja sen takaisinmaksuun liittyviä riskejä rajataan muun muassa rahoituksen ehdollisuudella, edullisilla lainaehdoilla sekä päätöksenteon yksimielisyysvaatimuksella. Euroomaat eivät myöskään voi ottaa vastatakseen toisen jäsenmaan velkoja (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikla 125.).

Euroalueen maille kohdistettu uusi rahoitustuki toteutetaan ensisijaisesti Euroopan vakausmekanismien (EVM) kautta. Sen osalta yksittäiset rahoitustukipäätökset eivät lisää Suomen valtion vastuita ja EVM:ssä pääoman korottamisesta päätetään erikseen. Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV), Euroopan rahoituksenvakautusmekanismien (ERVM), EU:n maksutaseavun ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) rahoitustuen kautta Suomen valtiolle syntyy epäsuoria vastuita. Eduskunta hyväksyy Suomen osallistumisen näiden instituutioiden toimintaan ja niiden kautta myönnettäviin tukiohjelmiin. Tällä hetkellä euroalueella ei ole aktiivisia rahoitustukiohjelmia ERVV:stä tai EVM:stä.

Suomen Pankki on osallistunut euroalueen kriisinhallintaan eurojärjestelmän osana ja raportoi riskeistään ja vastuistaan itsenäisesti.

Yhteenveto sitoumuksista, vastuista ja saatavista

Taulukossa 34 on esitetty yhteenveto jäljempänä tarkemmin käsitellyistä euroalueen vakauden hallintaan liittyvistä Suomen sitoumuksista, vastuista ja saatavista.

Taulukko 34. Suomen valtion sitoumukset, vastuut ja saatavat Euroopan talous- ja velkakriisin hoidosta 31.12.2018, miljardia euroa

Euroopan vakausmekanismi			Pääoma
Suomen osuus koko pääomasta			12,58
Maksettu pääomaosuus			1,44
Vaadittaessa maksettava osuus			11,14
EVM-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Espanja	Ohjelma päättynyt	23,7	0,42
Kypros	Ohjelma päättynyt	6,3	0,11
Kreikka	Ohjelma päättynyt	59,9	1,07
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	89,9	1,60
ERVV-varainhankintaohjelma	Ohjelma	Käytössä	Nettokorkoineen
Hyväksytty varainhankintaohjelma	241,0	201,6	228,9
Suomen osuus takauksista	4,65	3,89	4,41
Ylitakauksineen	-	6,20	7,04
ERVV-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Irlanti	Ohjelma päättynyt	17,7	0,34
Portugali	Ohjelma päättynyt	26,0	0,50
Kreikka	Ohjelma päättynyt	130,9	2,53
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	174,6	3,37
Vakuusjärjestelyt	Rahoitustuki	Tuen määrä	Vakuuden markkina-arvo
Kreikka	ERVV	130,9	0,92
Espanja	EVM	23,7	0,30
Yhteensä		154,6	1,21
Kahdenväliset lainat	Sitoumus	Saldo	Korkotuotto
Kreikka	Ohjelma päättynyt	1,0	0,073
ERVM-rahoitustuki	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Irlanti	Ohjelma päättynyt	22,5	0,36
Portugali	Ohjelma päättynyt	24,3	0,39
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	46,8	0,75
EU-maksutasetuki*	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Latvia	Ohjelma päättynyt	0,7	0,01
Romania	Ohjelma päättynyt	1,0	0,02
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	1,7	0,03
IMF-rahoitustuki EU-maille**	Sitoumus	Saldo	Suomen laskennallinen osuus
Kreikka ***	Ohjelma päättynyt	8,1	0,052
Irlanti	Ohjelma päättynyt	0,0	0,000
Portugali	Ohjelma päättynyt	0,0	0,000
Kypros	Ohjelma päättynyt	0,6	0,004
Yhteensä	Ei ohjelmia käynnissä	8,6	0,056

Huom. Summat eivät pyöristyksistä ja valuuttakursseista johtuen välttämättä täsmää

* maksettu = 2008 jälkeen annettu rahoitus; saldo = vielä takaisinmaksamaton määrä

** Kiintiöosuuden mukaan laskettu Suomen laskennallinen osuus (n. 0,51 %) IMF:n antamista lainoista. Pyöristyksien vuoksi summat eivät välttämättä täsmää. Valtion antamasta takuusta Suomen Pankin IMF-vastuulle oli vuoden 2018 lopussa käytössä 0,53 mrd. euroa.

*** Kreikalle myönnettiin 20.7.2017 noin 1,6 mrd. euron SBA-AIP -ohjelma IMF:stä, josta ei tehty nostoja. Ohjelma päättyi 31.8.2018.

Euroalueen vakausmekanismi (EVM)

EVM on euromaiden Luxemburgiin perustama ja omalla pääomalla toimiva kansainvälinen rahoituslaitos. Se on euroalueen pääasiallinen vakaudenhallinnan mekanismi. EVM:n pääoma koostuu sijoitetusta pääomasta sekä vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Määräraha maksettuun pääomaosuuteen sisältyi valtion vuoden 2012 toiseen lisätalousarvioon.

EVM:n maksettu pääoma on 80,55 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 1,44 miljardia euroa. Vaadittaessa maksettava pääoma on 624,3 miljardia euroa, josta Suomen osuus on 11,14 miljardia euroa. Kokonaispääoma on siten yhteensä 704,80 miljardia euroa, josta Suomen osuus on yhteensä 12,58 miljardia euroa.

EVM-sopimuksen mukaisesti Slovenian osuuteen EVM:n peruspääomasta tehtiin väliaikainen korjaus, joka oli voimassa 12 vuotta euron käyttöönotosta. Slovenia otti euron käyttöön 1.1.2007, joten sitä koskevan korjauksen voimassaolo päättyi 1.1.2019. Jakoperusteen väliaikaista korjausta sovelletaan tällä hetkellä myös Latviaan, Liettuaan, Maltaan, Slovakiaan ja Viroon.

EVM:n hallintoneuvosto hyväksyi 17.12.2018 Slovenian pääomaosuuteen tehdyn väliaikaisen korjauksen päättymisen edellyttämät muutokset EVM:n pääomaosuuksiin. Tämän seurauksena Slovenia maksoi EVM:lle korjausta vastaavan osuutensa maksetusta pääomasta ja EVM maksaa Suomelle Suomen osuuden mukautetusta pääomaosuudesta.

Pääomaosuuksiin tehtävä muutos kasvattaa Slovenian osuutta maksetusta pääomasta 34,80 miljoonaa euroa. Suomen osuus maksetusta pääomasta alenee 571 428 euroa. Muutoksen jälkeen Suomen osuus maksetusta pääomasta on 1 437 348 164 euroa. Suomelle maksetaan pääomaosuuden mukautuksesta seuraava pääomaosuuden alentumisen määrä takaisin. Suomen EVM:n peruspääoman jakoperusteen mukainen pääomaosuus laskee 1,7852 prosentista 1,7844 prosenttiin.

EVM:llä ei ole enää käynnissä olevia rahoitustukiohjelmiä. EVM:n lainakapasiteetti on 500 miljardia euroa, josta oli 31.12.2018 käytössä 89,9 miljardia euroa Espanjan, Kyproksen ja Kreikan ohjelmiin. Suomen laskennallinen osuus käytetystä lainakapasiteetista on noin 1,60 miljardia euroa.

Kreikalle kesällä 2015 myönnetty kolmas rahoitustukiohjelma loppui elokuussa 2018. Ohjelman kooksi sovittiin 86 miljardia euroa, josta maksettiin lopulta 61,9 miljardia euroa. Kreikka maksoi helmikuussa 2017 takaisin EVM:lle pankkien pääomittamiseen saamaansa rahoitustukea yhteensä 2,0 miljardia euroa. Siten rahoitustuen ajankohtainen saldo on 59,9 miljardia euroa.

EVM:n lainakapasiteetista oli 31.12.2018 sidottu Espanjalle maksettuun rahoitustukeen 23,7 miljardia euroa. Vuonna 2018 Espanja maksoi etuajassa takaisin 8 miljardia euroa kolmessa erässä. 31.12.2018 mennessä se on maksanut takaisin 17,6 miljardia euroa sille maksetusta 41,3 miljardin euron rahoitustuesta.

Kyprokselle on maksettu EVM:stä 6,3 miljardia euroa. Viimeinen erä maksettiin lokakuussa 2015 ja takaisinmaksut alkavat vuonna 2025.

EVM:n kehittäminen

Joulukuussa 2017 euromaiden päämiehet antoivat euromaiden valtiovarainministereistä koostuvalle euroryhmälle mandaatin keskustella EVM:n kehittämisestä. Kehittämistä ei tehdä komission

Euroopan valuuttarahastosta joulukuussa 2017 tekemän asetusehdotuksen pohjalta, vaan hallitusten välisen valtiosopimuksen pohjalta.

Suomen tavoitteet EVM:n kehittämisneuvotteluissa olivat seuraavat (E80/2017 vp): Suomi suhtautuu myönteisesti Euroopan vakausmekanismin kehittämiseen. Euroopan vakausmekanismin tukirahoitus tulee olla käytettävissä vain, jos lainanottajan velkakestävyys on ensin varmistettu, tarvittaessa sijoittajavastuuta hyödyntäen. Euroopan vakausmekanismille tulee luoda riippumattomat edellytykset ottaa vastuu sopeutusohjelmien sisällöstä sekä niihin liittyvästä velkakestävyysanalyysistä. Euroopan vakausmekanismin tulisi myös saada tarvittaessa rooli velkajärjestelymenettelyiden hallinnoijana ja koordinoijana.

Euroryhmä ja eurohuippukokous saavuttivat sovun EVM:n 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. Kokonaispaketti sisältää kompromissin EVM:n uusista tehtävistä ja roolista osana pankkiunionia (muun muassa pankkien kriisinratkaisurahaston (SRF) yhteinen varautumisjärjestely EVM:stä). Neuvotteluja EVM-sopimuksen muuttamisesta käydään keväällä 2019.

Suomi on ollut aktiivinen myös valtojen välisessä yhteistyössä koskien EVM:n kehittämistä. Kymmenen EU-maan valtiovarainministeriä (Suomi, Ruotsi, Tanska, Viro, Latvia, Liettua, Hollanti, Irlanti, Slovakia ja Tšekki) julkisivat yhteisen kannanoton marraskuussa 2018, jonka mukaan EVM:n tulisi saada vahvempi rooli kriisinhoidossa. Yhteisen kannanoton sanoma vastasi Suomen tavoitteita EVM:n kehittämisprosessissa.

Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV)

ERVV on euromaiden Luxemburgiin perustama osakeyhtiö, joka toimii euroalueen väliaikaisena kriisinhallintavälineenä EVM:n toiminnan käynnistämiseen asti. ERVV:stä ei voida myöntää uutta lainaa. Euromaiden antamat takaukset kohdistuvat ERVV:n varainhankintaan rahoitusmarkkinoilta ja sen kykyyn suoriutua ulkoisista maksuvelvoitteistaan, eivät rahoitustukiohjelmissa annettuihin lainoihin. Tällä on vaikutusta esimerkiksi myönnettyihin velkaehtojen huojennuksiin.

ERVV:n viimeinen ohjelma päättyi kesäkuussa 2015. ERVV:stä ei ole myönnetty uusia ohjelmia vuoden 2013 jälkeen eikä maksettu rahoitustukea vuoden 2014 jälkeen. ERVV:n varainhankinta kuitenkin jatkuu, kunnes sen ohjelmamaille maksama rahoitustuki on maksettu takaisin. ERVV:n lainasaatatavat Kreikan ohjelmasta ovat noin 130,9 miljardia euroa, Irlannin ohjelmasta 17,7 miljardia euroa ja Portugalin ohjelmasta 26,0 miljardia euroa.

ERVV:n helmikuussa 2012 hyväksytyn varainhankintaohjelman 241 miljardin euron enimmäismäärästä oli joulukuussa käytössä pääomaltaan 201,6 miljardia euroa Kreikan, Irlannin ja Portugalin tukiohjelmien rahoitusta varten. Nettokorot mukaan lukien summa on 228,9 miljardia euroa.

Suomen osuus käytetystä pääomamäärästä ja nettokoroista oli noin 4,41 miljardia euroa ja ylitakauksineen määrä oli noin 7,04 miljardia euroa¹⁴. Takausvastuu ylitakauksineen oli vuoden 2016 lopussa 7,01 miljardia euroa. Takausvastuun määrän vaihtelut johtuvat sekä ERVV:n velkakirjojen erääntymisten ja liikkeeseenlaskujen aikataulutuksesta että Kreikalle myönnettyihin lyhyen aikavälin velkahelpotustoimiin liittyvistä varainhankintaan tehdyistä muutoksista.

¹⁴ Tietoa ERVV:n varainhankinnasta löytyy ERVV:n sivulta.

Velkahuojennukset ERVV:stä

Kreikan, Irlannin ja Portugalin ERVV-ohjelmien lainaehtoihin on tehty huojennuksia ohjelmien myöntämisen jälkeen. Vuosina 2011–2012 näiden ohjelmien osalta on sovittu 10 vuoden lyhennysvapaasta jaksosta. Lisäksi lainojen painotettuja keskimääräisiä laina-aikoja on pidennetty Irlannin ja Portugalin osalta 21 vuoteen ja Kreikan osalta 32,5 vuoteen. Kreikan lainojen lyhennykset alkavat vuonna 2023, Portugalin 2025 ja Irlannin vuonna 2029. Korot on alennettu vastaamaan ERVV:n varainhankintakustannuksia.

Kreikan ohjelman osalta sovittiin vuonna 2012, että Kreikan ERVV-lainojen korot lisätään lainapääomaan ensimmäiset 10 vuotta lainaerän maksamisesta. Kreikan lainakorkojen pääomitus joudutaan kattamaan uudella varainhankinnalla, jolloin ERVV:n varainhankinnan tarve kasvaa. Se alkaa pienentyä vasta, kun lainojen takaisinmaksut alkavat. Tämän johdosta myös tarve ERVV:n varainhankinnan takauksille jatkuu.

Kreikan kolmannesta ohjelmasta sovittaessa euromaat sitoutuivat tarkastelemaan Kreikan velkaehtoihin tehtäviä lisähuojennuksia, jos ne ovat tarpeen ja Kreikka on toteuttanut ohjelmaa sovitusti. Toimet oli jaettu lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin toimiin. Lyhyen aikavälin toimet toteutettiin vuonna 2017.

Kreikan EVM-ohjelman viimeisen väliarvion hyväksymisen yhteydessä kesäkuussa 2018, euroryhmä teki päätöksen myöntää Kreikalle keskipitkän aikavälin velkahelpotuksia helpottaakseen Kreikan paluuta rahoitusmarkkinoille ja tukeakseen Kreikan velan kestävyttä. Velkahelpotuksien vaikutuksia on käsitelty Kreikan ohjelman päättymistä käsittelevässä valtioneuvoston E-jatkokirjelmässä eduskunnalle (EJ 16/2018 vp).

Euroryhmän kesäkuussa antamassa julkilausumassa sitoudutaan myös pitäytymään ERVV:n varainhankinnalle annetun 241 miljardin euron takauksen puitteissa. Samalla Kreikka sitoutui pitämään julkisen talouden perusylijäämän 3,5 prosentin tasolla suhteessa bruttokansantuotteeseen 2022 saakka ja sen jälkeen vähintään 2,2 prosentin tasolla 2060 saakka. Euroryhmä vahvisti jo aiemmin, että bruttorahoitustarpeiden tavoitetasoksi asetetaan 15 prosenttia bruttokansantuotteesta keskipitkällä aikavälillä ja 20 prosenttia pitkällä aikavälillä velkakestävyuden saattamiseksi vakaalle uralle. Tavoitteen saavuttamiseksi sovittiin erityisesti seuraavista toimista:

- ERVV-lainan yhdessä (11,3 miljardia euroa) lainaerässä oleva korotettu korkomarginaali (2 prosenttia) poistetaan.
- Euromaiden kansallisten keskuspankkien hallussa olevien Kreikan valtion velkakirjojen tuottojen tuloutusta Kreikalle ohjelman päätyttyä jatketaan. Tuloutuksia tehdään vuosina 2019–2022 puolen vuoden välein sitä mukaa kun Kreikka etenee talousuudistusten jatkamisessa. Suomen osuus tuloutuksista vuosina 2019–2027 on 58,7 miljoonaa euroa.
- Kreikan ERVV:ltä saamien lainojen painotettujen keskimääräisten laina-aikoja pidennettiin 10 vuodella 42,5 vuoteen sekä Kreikan ERVV-lainojen lainanlyhennysten ja korkojen maksun aloittamista lykättiin 10 vuotta lisää nykyisen 10 vuoden lyhennysvapaan lisäksi. Euroryhmän sopimat toimet kohdistuivat noin 96,4 miljardin euron osuuteen Kreikan ERVV-lainojen 130,9 miljardin euron kokonaismäärästä. Kreikka aloittaa lainanlyhennykset järjestelyn ulkopuolelle jääneestä 34,6 miljardin euron erityislainaosuudesta vuonna 2023.

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.

Euroryhmä sopi lisäksi, että mahdollisista jatkotoimista päätetään tarvittaessa myöhemmin, viimeistään vuonna 2032, jolloin tässä yhteydessä pidennettyjen ERVV-lainojen lyhennysvapaa jakso päättyy. Pitkän aikavälin toimista euroryhmä tekee tarvittaessa erikseen päätökset. Jos ne tulevat ajankohtaisiksi, valtioneuvosto määrittelee Suomen kannan niitä koskeviin ehdotuksiin yhteistyössä eduskunnan kanssa. Tällöin arvioidaan erityisesti vaikutuksia Suomen vastuisiin.

Kahdenväliset lainat

Suomen kahdenvälisestä lainasta Kreikalle on maksettu noin 1,005 miljardia euroa. Tästä on saatu joulukuun 2018 loppuun mennessä korkotuottoja yhteensä 68,1 miljoonaa euroa ja palkkioita 5,0 miljoonaa euroa. Kahdenvälisten lainojen lyhennykset alkavat vuonna 2020 ja viimeinen maksuerä erääntyy vuonna 2041.

Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi (ERVM)

Euroopan unionin vakausmekanismi ERVM:n kautta Suomella on laskennallisia vastuita annetusta rahoitustuesta noin 0,75 miljardia euroa. ERVM lainasi kriisin aikana Irlannille 22,5 miljardia euroa ja Portugalille 24,3 miljardia euroa. Molempien maiden ohjelmat ovat päättyneet ja ne ovat palanneet menestyksellisesti velkakirjamarkkinoille.

EU:n maksutaseapu

EU voi antaa euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioilleen maksutaseapua. Vuoden 2008 jälkeen sitä on myönnetty Latvialle, Romanian ja Unkarille. Latvian ja Romanian saamaa rahoitustukea oli 31.12.2017 maksamatta takaisin yhteensä 1,7 mrd. euroa. Unkari on maksanut saamansa rahoitustuen takaisin. Suomen laskennallinen osuus käytössä olevasta maksutaseavusta on noin 0,03 miljardia euroa.

Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF)

Euroalueen maiden (Kreikka, Kypros) IMF-ohjelmiin liittyvää tukirahoitusta on maksamatta takaisin yhteensä noin 8,6 mrd. euroa. Portugali maksoi joulukuussa 2018 etuajassa takaisin jäljellä olleet 4,6 mrd. euroa IMF:ltä saamaansa rahoitustukea. Myös Irlanti maksoi joulukuussa 2017 takaisin etuajassa loput IMF-lainansa.

Kreikalle 20.7.2017 myönnetty noin 1,6 miljardin euron SBA-AIP -ohjelma (*Stand-By Arrangement*, SBA; *Approval in principle*, AIP) päättyi 31.8.2018 eikä siitä tehty nostoja.

Euroalueen ulkopuoliset EU-maat (Latvia, Puola, Romania ja Unkari) sekä Euroopan talousalueeseen kuuluva Islanti, ovat maksaneet takaisin saamansa rahoitustuen.

Suomen osuudesta IMF:n rahoituksesta vastaa Suomen Pankki. Valtio on antanut Suomen Pankille valtiontakuun kattamaan IMF:n toiminnasta Suomen Pankille mahdollisesti koituvia tappioita. Valtion antamasta noin 8,2 miljardin euron kokonaistakuusta Suomen Pankin IMF-vastuulle oli vuoden lopussa käytössä 0,53 miljardia euroa, joka kattaa kaikki IMF:n ohjelmat. Suomen kiintiöosuuden

mukaan laskettu laskennallinen osuus (noin 0,51 prosenttia) euromaiden ohjelmien ajantasaisesta saldosta laski noin 0,06 miljardiin euroon.

Euroalueen vakausermekanismeihin liittyvien riskien hallinta

Euroalueella ei ole enää aktiivisia rahoitustukiohjelmia eikä uutta ohjelmarahaa siis makseta tällä hetkellä. Entiset ohjelmamaat ovat kuitenkin ohjelman jälkeisessä valvonnassa. Ohjelman jälkeisiä valvontakäyntejä suoritetaan kahdesti vuodessa, kunnes maa on maksanut 75 prosenttia saamastaan rahoitustuesta takaisin. Poikkeuksena on Kreikka, joka asetettiin neljännesvuosittain tapahtuvan tiukennetun valvonnan piiriin ohjelman loppuessa. Valvontaraporteissa arvioidaan muun muassa maan talouden tilaa ja sen velanmaksukykyä. Valvonnan suorittaa komissio tarvittaessa yhteistyössä EVM:n, IMF:n ja Euroopan keskuspankin kanssa.

Alhaiset korot vähentävät ohjelmamaiden saamien tukilainojen korkokustannuksia, mikä vähentää niiden takaisinmaksuun kohdistuvaa riskiä. Edulliset tukilainat ja ohjelmien ehdollisuuden edellyttämät uudistukset kohentavat ohjelmassa olevien maiden kilpailukykyä ja julkisen talouden kestävyyttä erityisesti keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Tämä parantaa maiden kykyä suorittaa lainojen takaisinmaksusta ja vähentää Suomen vastuisiin kohdistuvaa riskiä.

EVM:n ja sitä kautta euromaiden riskiä rajaa käytännössä se, että EVM:lla on etuoikeutetun velkojan asema suhteessa muihin velkoihin heti IMF:n jälkeen. Kahdenvälisillä ja ERVV-lainoilla ei ole vastaavaa asemaa.

Suomen valtio on osallistunut Kreikan toisen ohjelman ja Espanjan ohjelman osalta vakuusjärjestelyihin¹⁵, joiden määrät perustuvat ERVV:n tai EVM:n myöntämien lainojen määriin. Vakuusjärjestelyn arvo vastaa 40 prosentin osuutta Suomen laskennallisesta lainaosuudesta. Vakuus molemmista rahoitustukiohjelmista on saatu kokonaisuudessaan vakuussopimusten mukaisesti.

Espanjan päättyneessä ohjelmassa vakuutta oli 31.12.2018 kertynyt markkina-arvoltaan noin 295 miljoonaa euroa ja Kreikan ohjelmassa noin 918 miljoonaa euroa. Yhteensä Suomen valtion saamien vakuuksien markkina-arvo oli joulukuussa 2018 siis noin 1,21 miljardia euroa. Euromääräisinä maksuina saadut vakuudet on sijoitettu korkean luottokelpoisuuden omaavien eurovaltioiden velkakirjoihin ja käteiseen.

Euroalueen vakausermekanismeihin liittyvien riskien arviointi

EVM:lle, joka toimii omalla pääomalla, aiheutuvat mahdolliset tappiot katettaisiin ensin vararahastosta ja, jos tämä ei riitä, maksetusta pääomasta. EVM:n maksettu 80,55 miljardin euron osakepääoma on sijoitettu korkean luottoluokituksen arvopapereihin, joille kertyy aikaa myöten myös tuottoa, jota voidaan käyttää vararahaston kasvattamiseen. Jos nämä yhdessä eivät riitä, tappiot katetaan vaadittaessa maksettavasta pääomasta. Jos tappioita on katettu maksetusta pääomasta, voidaan yksinkertaisella enemmistöllä päättää maksetun pääoman palauttamisesta aikaisemmalle tasolle.

ERVV:n rahoitusrakenne puolestaan perustuu euromaiden sen varainhankinnalle antamiin takauksiin. Jos rahoitustukea saanut valtio ei maksa sovitus ERVV:ltä saamaansa rahoitustukea tai sen korkoja takaisin, myös Suomi voisi joutua maksamaan ERVV:lle takausosuutensa mukaisesti, jotta

¹⁵ Vakuuden osuus annettavasta luotosta perustuu luottoluokituslaitos Standard & Poor'sin oletukseen tappioista, joita on aiemmin aiheutunut velkakirjanhaltijoille valtioiden velkajärjestelyissä. Vakuus kattaa tuensaajavaltioon liittyvää luottoriskiä. Vakuuksien määrä ei perustu ERVV:n varainhankinnalle annettavan takauksen määrään, koska nämä riskit eivät liity tuensaajavaltion luottoriskiin, vaan ERVV:n toimintaan liittyviin riskeihin, joista vastaavat euroalueen valtiot yhdessä.

ERVV voisi maksaa rahoittajilleen omien sitoumustensa mukaisesti. Lisäksi ERVV:n varainhankintastrategiaan liittyy operatiivisia riskejä sekä vastapuoli- ja markkinariskejä, jotka voivat toteutua osin myös riippumatta tuensaajavaltion maksukyvyistä.

Euroalueen kriisinhallinnasta aiheutuneita riskejä Suomelle voi arvioida eri tavoin. Yksi tapa on laskea eri rahoitusvälineisiin liittyviä kokonaisvastuita Suomen osalta ja arvioida, vaarantaisivatko ne Suomen julkisen talouden kestävyys, jos ne realisoituisivat ääritapauksessa kokonaisuudessaan.

Toinen tapa Suomen vastuisiin liittyvien riskien arvioimiseksi on tehdä esimerkiksi olemassa olevan markkinainformaation perusteella skenaarioita eli oletuksia vastuiden lisäksi nykyisten ja potentiaalisten edunsaajavaltioiden maksuhäiriöiden todennäköisyydestä ja mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvosta saatavien uudelleen järjestelyssä.

Mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvon laskemiseksi täytyy tehdä yksinkertaistavia oletuksia esimerkiksi seuraavasti: 1) nykyisten ja mahdollisten tulevien kriisivaltioiden maksuhäiriön todennäköisyydeksi oletetaan keskimäärin 30 prosenttia, 2) maksukyvyttömyystilanteessa ERVV-rahoituksen alaskirjaukseksi oletetaan 40 prosenttia ja EVM:n osalta 10 prosenttia¹⁶. Lisäksi 3) rahoitustuen kokonaismääräksi oletetaan Irlannin, Portugalin ja Kreikan ERVV-rahoitusohjelmien lisäksi koko EVM:n rahoituskapasiteetti eli yhteensä 700 miljardia euroa.

Näillä oletuksilla Suomen vastuisiin liittyvä mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvo ERVV:n ja EVM:n myöntämästä kriisirahoituksesta olisi noin 700 miljoonaa euroa. Jos maksukyvyttömyyden todennäköisyysoletus nousee 50 prosenttiin, kasvaa Suomen vastuisiin liittyvä mahdollisen taloudellisen vahingon odotusarvo noin 1,2 miljardiin euroon. Esitetty riskiarvio on vain suuntaa antava ja pitkälle yksinkertaistettu. Siihen liittyy paljon epävarmuutta. Esimerkiksi oletetut maksukyvyttömyyden todennäköisyydet saattavat joko ali- tai yliarvioida riskejä. Maksukyvyttömyyden todennäköisyyden laskentaan vaikuttaa myös odotettu alaskirjausprosentti. Jos jälkimmäinen muuttuu, vaikuttaa se myös edelliseen. Lisäksi mahdolliset tappiot eivät realisoituisi kertaluonteisesti vaan pitkän ajanjakson kuluessa.

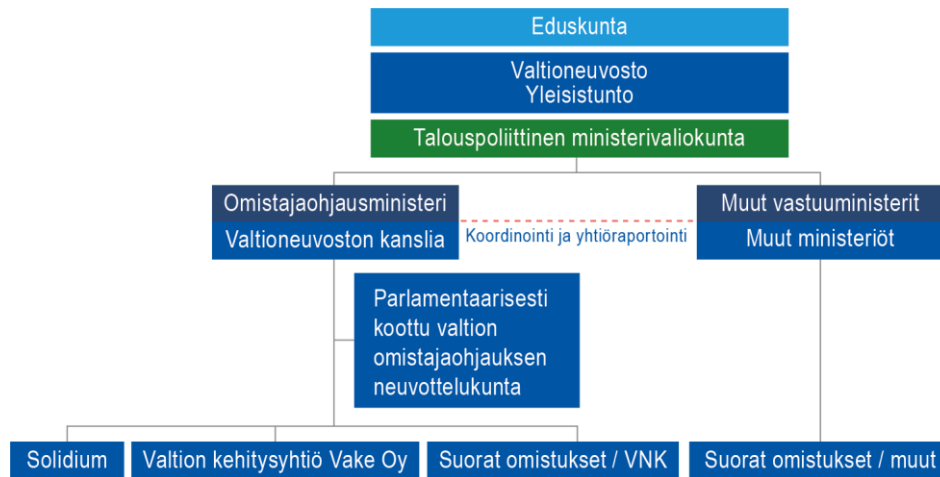
Kreikan ohjelmaan liittyviä riskejä rajaa myös se, että Kreikan lainojen takaisinmaksut alkavat kahdenvälisen lainan osalta vasta vuonna 2020, velkajärjestelyn ulkopuolisten ERVV-lainojen osalta vuonna 2023 ja EVM-lainojen osalta vuonna 2034. Lainaehdot ovat jo nyt hyvin edulliset, koska pitkien laina-aikojen lisäksi myös lainakorot ovat alhaisia. Lainojen korot vastaavat AAA-luokituksen omaavan maan rahoituksen hintaa.

3.3 Valtion yhtiöomistus

Tässä kappaleessa kuvataan valtion omistajaohjausta yleisellä tasolla. Tarkempi selvitys, mukaan lukien yritysvastuu, palkitseminen ja hallitusvalinnat, valtio-omistuksen taloudellisesta kehityksestä sekä kuvaukset valtio-omisteisista yhtiöistä on esitetty vuosikertomuksen liitteessä 4.

Valtion toiminta yhtiöomistajana perustuu lakiin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007). Kuviossa 32 on esitetty valtion yhtiöomistuksien päätöksentekojärjestelmän ja vastuut.

¹⁶ IMF ei ole joutunut realisoimaan alaskirjauksia sen nousevien talouksien kriisirahoituksesta sen ensisijaisen velkoja-aseman vuoksi ja näin ollen EVM:n kohdalla voisi olettaa kaavamaisesti 10 prosentin alaskirjausprosentin.

Kuvio 32. Valtion omistajaohjaus

Valtion omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen ensisijaisia tavoitteita ovat yhtiöiden kehittäminen omistajan keinoin, omistaja-arvon pitkäjänteisen kasvun tukeminen ja vastuullisuuden edistäminen. Valtion omistajaohjaus ja -politiikka perustuvat hallitusohjelmaan, jossa linjataan keskeiset tavoitteet ja periaatteet hallituskaudelle. Valtioneuvoston periaatepäätös kesäkuulta 2016 [Tase töihin – Kasvua luovaa omistajapolitiikkaa](#) linjaa omistajaohjauksen jatkuvan toiminnan periaatteet ja toimintatavat.

Valtion omistajaohjaus perustuu corporate governancen eli hyvän hallintotavan noudattamiseen. Sääntely on pidettävä erillään omistajuudesta kaupallisissa yhtiöissä. Samoin yhtiön omistajan, hallituksen ja toimivan johdon vastuiden ja oikeuksien rajat eivät saa hämärtyä. Keskeisiä omistajaohjauksen välineitä ovat hallitusvalinnat, omistajan panostukset yhtiöiden johtamisresursseihin ja johdon sitouttamiseen, hyvän hallintotavan kehittäminen sekä itsenäinen yhtiöanalyysi ja omistajastrategian valmistelu, jossa huomioidaan myös yritysvastuu ja yhteiskunnallinen kestävyys.

Valtion yhtiömuotoinen omistaminen jakautui vuoden 2018 päättyessä 65 yhtiöön, joista 33 oli kaupallisin perustein toimivia yhtiötä ja 32 erityistehtäväyhtiöitä (tarkemmin hallituksen vuosikertomuksen liite 4)

Kaupallisten yhtiöiden omistajaohjauksesta (mukaan lukien pörssiyhtiöt Altia Oyj, Finnair Oyj, Fortum Oyj ja Neste Oyj) vastaa valtioneuvoston kanslia. Valtion kehitysyhtiö Vake Oy omistaa Neste Oyj:n, Posti Group Oyj:n, Vapo Oy:n, Nordic Morning Oyj:n ja Altia Oyj:n osakkeita. Päättöksenteko Vakeen siirretyn yhtiövarallisuuden omistamisesta ja kehittämisestä on edelleen valtioneuvostolla. Valtion täysin omistama sijoitusyhtiö Solidium Oy vastaa kahdentoista vähemmistöomistetun pörssiyhtiöomistuksen omistajaohjauksesta. Erityistehtäväyhtiöiden omistajaohjauksesta vastaavat pääsääntöisesti muut ministeriöt. Muut valtionyhtiöt, hallinnonalojen virastot ja liikelaitokset huolehtivat omistamiensa yhtiöiden omistajaohjauksesta.

Omistajaohjauksen tueksi ja eduskunnan roolin vahvistamiseksi on omistajaohjauksen parlamentaarinen neuvottelukunta, jonka tehtävänä on käsitellä neuvoa-antavasti valtion yhtiöomistuksen toimintapolitiikkaa, omistajaohjauksen toimintaperiaatteita ja eduskuntavaltuuksien rajoja yleisellä tasolla koskevia kysymyksiä. Neuvottelukunnan vastuulle eivät kuulu yhtiökohtaiset asiat.

Omistajan asettamat hallintoneuvostot ovat yhdeksässä yhtiössä ja yhtiöiden asettamat neuvottelukunnat neljässä yhtiössä.

3.3.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Omistajapolitiikan lähtökohtana on yhteiskunnallisesti ja liiketaloudellisesti kestävä tulos. Tähän liittyy olennaisena osana myös valtion mahdollistajan rooli silloin, kun yhteiskunnallisesti merkittävät hankkeet eivät käynnisty tai muutoin toteudu ainoastaan yksityisen sektorin toimesta. Yhteiskunnallisesta merkittävyydestä huolimatta valtio on kaupallisissa yrityksissä yksi omistaja muiden joukossa. Valtio ei johda yrityksiä ja niiden liiketoimintaa, eikä muita poliittisia tavoitteita tai sääntelyä pidä sekoittaa omistajuuteen.

Kaikkien valtio-omisteisten ja Solidium Oy:n omistamien yhtiöiden liikevaihto vuonna 2018 oli yhteensä noin 108,3 miljardia euroa (2017: 86,6 miljardia euroa). Ne työllistivät yhteensä 303 000 työntekijää (2017: 216 000 työntekijää).

Valtion kaikkien yhtiöomistusten yhteenlaskettu arvo on noin 34 miljardia euroa. Pörssiomistusten markkina-arvo vuoden 2018 lopussa oli noin 24 miljardia euroa (2017: 24 miljardia euroa), joka vastaa noin 9,4 prosenttia Helsingin pörssin markkina-arvosta (2017: 9 prosenttia). Tästä valtion suoran, sisältäen Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n, pörssiomistuksen osuus oli 17 miljardia euroa (2017: 15 miljardia euroa) ja Solidium Oy:n omistuksen osuus 7 miljardia euroa (2017: 9 miljardia euroa). Listaamattomien yhtiöomistusten yhteenlaskettu arvo omistajaohjauksen arvonnäilytyksen mukaan vuoden lopussa oli 10,1 miljardia euroa (2017: 9,6 miljardia euroa).

Valtio-omisteiset yhtiöt maksoivat ja tilittivät veroja yhteensä 8,1 miljardia euroa. Vuonna 2018 valtio sai yhtiöomistuksistaan osinkotuloja, pääomanpalautuksia ja myyntituloja yhteensä 2,4 (1,8) miljardia euroa. Solidium Oy:n osakemyyntitulot vuonna 2018 olivat 1,38 miljardia euroa ja osakesijoitukset olivat 1,05 miljardia euroa.

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvataan yhtiökohtaisesti liitteessä 4.

3.3.2 Omistusjärjestelyt

Osana eduskunnan hyväksymää kansanedustajien lakialoitetta ja Suomen itsenäisyyden 100-vuotisjuhlaa valtioneuvoston yleisistunto päätti huhtikuussa 2018 lahjoittaa Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiölle (Itla) enintään 50 miljoonan euron arvosta valtion omistamia Neste Oyj:n osakkeita. Itlan tarkoituksena on edistää ja tukea Suomessa asuvien lasten ja lapsiperheiden hyvinvointia, yhdenvertaisuutta ja asemaa sekä hyvää tulevaisuutta.

Valtio myi 85 prosentin omistuksensa hyötyajoneuvojen huoltopalveluja tarjoavasta Raskone Oy:stä suomalaiselle monialakonserni Lease Deal Group Oyj:lle 8.3.2018. Valtiolla tuloutuu 7,2 miljoonaa euroa, joka sisältää Raskone Oy:lle myönnetyn pääomalainan takaisinmaksun. Valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö Governia Oy myi samalla kaupalla 15 prosentin omistuksensa Raskone Oy:stä. Valtion omistajapolitiiseen linjaan kuuluu, että tarvittaessa omistuksista voidaan hallitusti luopua. Valtiolla ei ollut strategista intressiä Raskone Oy:n omistukseen ja kauppa vahvisti yhtiön mahdollisuuksia kasvaa ja kehittyä haastavassa markkinatilanteessa.

Valtio ilmoitti lokakuussa 2017 selvittävänsä Altia Oyj:n osakkeiden listausmahdollisuutta ja helmikuussa 2018 tiedotettiin sen toteuttamisesta. Samalla valtio myi sijoittajille yhtiön osake-enemmistön. Alusta pitäen valtio piti tärkeänä, että yhtiön omistajiksi tulevat kotimainen yleisö, kotimaiset ja ulkomaiset instituutiot, yhtiön henkilöstö sekä yhtiön laaja yhteistyöverkosto. Altia Oyj:n osakkeiden pörssitaival alkoi maaliskuussa 2018. Yhtiön osakkeet kiinnostivat sekä kotimaisia että kansainvälisiä sijoittajia. Erityisen vahvaa oli kotimaisen yleisön kiinnostus. Altia Oyj on toiminut itsenäisesti kansainvälisessä kilpailussa jo vuosia, jonka vuoksi listautuminen oli luonnollinen askel yhtiön kasvussa ja kehityksessä Suomessa ja ulkomailla.

Valtio myi kesäkuussa 2018 nopeutetussa tarjousmenettelyssä suomalaisille ja kansainvälisille instituutioosijoittajille 12,8 miljoonaa Neste Oyj:n osaketta eli noin 5 prosenttia kaikista yhtiön osakkeista. Myyntihinta oli 67,27 euroa osakkeelta, joten bruttomyyntitulot olivat yhteensä noin 861 miljoonaa euroa. Nestee Oyj:n pitkään jatkuneen hyvän kurssikehityksen ansiosta yhtiön osuus valtion suoran pörssisalkun arvosta oli jo lähes puolet. Samalla energiatoimialan painotus salkussa oli kasvanut voimakkaasti. Valtio jäi yhtiöön edelleen merkittäväksi omistajaksi, mikä muun muassa turvaa omistukseen liittyvän strategisen intressin.

Gasum Oy perusti uuden tytäryhtiön Suomen Kaasunsiirtopalvelut Oy:n syyskuussa 2018, jonka tehtävänä on organisoida 1.1.2020 käynnistyvän itsenäisen kaasunsiirtoyhtiön toiminta. Kaasuyhdysputkea Suomen ja Viron välille rakentava projektiyhtiö Baltic Connector Oy siirrettiin joulukuussa Gasum Oy:n omistukseen ja liitettiin 1.1.2019 lukien osaksi Suomen Kaasunsiirtopalvelut Oy:tä. Näillä toimilla valtio valmistautuu maakaasumarkkinan avautumiseen vuoden 2020 alusta lukien. Tuolloin Gasum Oy:n kaasun myynti- ja siirtoliiketoiminta eriytetään toisistaan uuden maakaasumarkkinalain mukaisesti.

Valtioneuvoston 5.12.2018 tekemällä päätöksellä Neste Oyj:n osakkeista noin 8,3 prosenttia, Posti Group Oyj:n osakkeista 49,9 prosenttia ja Vapo Oy:n osakkeista 16,7 prosenttia ja Nordic Morning Oyj:n kaikki osakkeet siirrettiin Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n omistukseen. Valtio siirsi helmikuussa 2019 kaikki omistuksessaan olevat Altia Oyj:n osakkeet Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:lle. Osakkeet vastasivat 36,24 prosentin omistusosuutta. Päätöksenteko Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:ön siirrettävän yhtiövarallisuuden omistamisesta ja kehittämisestä on edelleen valtioneuvostolla. Yhtiön tuloutuksista päätetään tapauskohtaisesti vuosittaisessa valtion talousarviossa.

Valtioneuvosto päätti joulukuussa 2018 yhdistää vesiväylien kunnossapito- ja merenmittauspalveluja tuottavan Meritaito Oy:n ja jäänmurtopalveluita tarjoavan Arctia Oy:n. Meritaito Oy:stä tuli Arctia Oy:n täysin omistama tytäryhtiö. Yhdistymisen tavoitteena on parantaa yhtiöiden liiketoimintamahdollisuuksia, kannattavuutta ja vahvistaa Meritaidon sekä Arctian kansainvälistä liiketoimintaa.

Liikenneviraston (1.1.2019 lähtien Väylävirasto) 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. Hallinnonalan rakenteita on viime vuosina järjestelmällisesti uudistettu vastaamaan muuttuvaa toimintaympäristöä.

Valtioneuvosto päätti 31.1.2019 pääomittaa maakuntien ICT-palvelukeskus Vimana Oy:tä enintään 30 miljoonalla eurolla. Valtio luovutti yhtiölle Solidium Oy:n salkussa olevia Kemira Oyj:n osakkeita noin 15 miljoonan euron arvosta.

Pohjolan Rautatiet Oy:tä pääomitettiin valtioneuvoston 21.2.2019 päätöksen mukaisesti. Valtio luovutti Neste Oyj:n osakkeita 107 miljoonalla eurolla Pohjolan Rautatiet Oy:lle. Yhtiö perustettiin liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjaukseen helmikuussa 2019 rautatietoimialan kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi ja suurten raideliikenneinvestointien edistämiseksi.

Valtio perusti alkuvuodesta 2019 Tutkimuksen vaikuttavuuden tukisäätiön, johon siirrettiin 60 miljoonan euron arvosta valtion omistamia osakkeita. Opetushallitus perusti Oppiva Invest Oy:n, joka toteuttaa ammatillisen koulutuksen vaikuttavuushankkeita, kuten oppimisympäristöjen kehittämistä ja koulutusvientä. Valtio luovutti yhtiölle 80 miljoonan euron pääoman. Molemmat toteutettiin hyödyntämällä Solidium Oy:n osakevarallisuutta.

Suomen Olympiakomitea on perustanut tukisäätiön, jonka alaisuuteen perustetaan Olympiarahasto. Valtion vuoden 2019 lisätalousarviossa on annettu suostumus, jonka mukaan rahastolle saadaan

luovuttaa vastikkeetta valtion omistamaa osakevarallisuutta enintään 20 miljoonan euron arvosta edellyttäen, että vastaava yksityinen rahoitus on ennen luovutusta toteutunut.

3.4 Kuntatalous

3.4.1 Kuntatalouden ohjaus

Kuntatalouden ohjausta on vahvistettu päättyvällä vaalikaudella. Edellisellä vaalikaudella toteutettu kuntalain taloussäännösten kiristäminen tukee julkisen talouden kokonaisohjausta.

Kuntatalousohjelma laaditaan osana julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarvioesityksen valmistelua valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä. Ohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa ja perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutumista. Lisäksi ohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä esitetään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin.

Pääministeri Sipilän hallitus asetti syksyllä 2015 ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa kuntataloudelle rahoitusasemataavoitteen, jonka mukaan kuntatalouden alijäämä saa olla korkeintaan 0,5 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon vuonna 2019. Valtiovarainministeriön huhtikuun 2019 ennusteen perusteella näyttää siltä, että paikallishallinto ei saavuta sille asetettua rahoitusasemataavoitetta. Ennusteen mukaan paikallishallinnon alijäämä vuonna 2019 on 1,8 miljardia euroa, joka on 0,7 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Julkisen talouden suunnitelmaa koskeva kansallinen säännöstö edellyttää, että hallitus päättää kuntatalouden niin sanotusta menorajoitteesta. Menorajoite on euromääräinen raja valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvalle toimintamenojen muutokselle. Tarkoituksena on, että menorajoite on yhdenmukainen hallituksen kuntatalouden rahoitusasemataavoitteen kanssa. Hallitus päätti julkisen talouden suunnitelmassaan, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on vuonna 2019 vähintään 540 miljoonaa euroa kuntatalouden toimintamenoja alentava.

Menorajoitteen toteutumista seurataan vuosittaisissa julkisen talouden suunnitelman tarkistuksissa. Menorajoitetta ei voi väljentää hallituksen ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa asetetulta tasolta. Sen sijaan sitä kiristetään vuosittain, kun hallitusohjelmassa sovittujen toimenpiteiden valmistelu etenee. Kevään 2018 julkisen talouden suunnitelman mukaan kuntatalouden menorajoite on vuoden 2019 tasolla 830 miljoonaa euroa.

Valtio ei voi pelkästään omin toimin taata kuntatalouden tasapainottumista. Menorajoitteeseen sisältyvien hallituksen kuntataloutta vahvistavien toimien vaikutus riippuu myös siitä, miten kunnat ja kuntayhtymät toteuttavat säästöjä. On olemassa riski, että toimenpiteiden säästövaikutus jää kehitysarviossa oletettua pienemmäksi, jolloin rahoitusaseman saavuttaminen vaarantuu.

3.4.2 Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino

Kuntatalouden (kunnat ja kuntayhtymät) taloustilanteesta tapahtui vuonna 2018 huomattava muutos. Vuonna 2018 toimintakate heikkeni noin 3,3 prosenttia, kun vuonna 2017 toimintakate vahvistui noin yhdellä prosentilla. Samanaikaisesti verotulot vähenivät noin 200 miljoonalla eurolla ja valtionosuudet pysyivät lähes vuoden 2017 tasolla.

Taulukko 35. Kuntien talouden muutos vuosina 2017–2018, miljardia euroa (ilman kuntayhtymiä)

	Tilinpäätös 2017	Tilinpäätös- arvio 2018	Muutos mrd euroa	Muutos %
Toimintakate	-27,5	-28,4	0,9	3,3
Verotulot	22,5	22,3	-0,2	-0,9
Valtionosuudet, käyttötalous	8,5	8,5	0,0	0,0
Verorahoitus yht.	31,0	30,8	-0,2	-0,6
Rahoituserät, netto	0,4	0,3	-0,1	-25,0
Vuosikate	4,0	2,7	-1,3	
Poistot	-2,8	-2,7	-0,1	
Vuosikate – poistot	1,2	0,0	-1,2	
Nettoinvestoinnit	-3,5	-3,8	0,3	8,6
Vuosikate – nettoinvestoinnit	0,5	-1,1	-1,6	
Lainakanta	18,4	19,5	1,1	6,0
Rahavarat	6,4	6	-0,4	-6,3
Veroprosentti, painotettu	19,92	19,87		0,05 %- yksikköä

Kuntatalouden sisällä kuntien toimintakate heikkeni noin 950 miljoonaa euroa. Kasvu johtui oletettavasti pääasiassa sosiaali- ja terveysmenojen kasvusta. Kuntien verotulojen kehitys koki poikkeuksellisen vuoden, kun kuntien verokertymää pienensivät vuodelta 2017 verovelvollisille vuoden 2018 joulukuussa maksetut odottamattoman suuret ennakonpalautukset ja vuonna 2017 sovellettujen veronsaajaryhmien jako-osuuksien oikaisu.

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta kasvoi 1,1 miljardilla eurolla noin 19,5 miljardiin euroon.

Koko kuntatalouden tasolla kirjanpidollinen tulos heikkeni, mutta säilyi positiivisena. Heikkeneminen johtui suurelta osin toimintamenojen kasvusta. Tulos oli vuonna 2018 noin 7,4 miljoonaa euroa.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit kasvoivat noin 300 miljoonalla eurolla. Toiminnan rahavirta (vuosikate + satunnaiset erät nettona + tulo-rahoituksen korjauserät) ei riittänyt koko kuntatalouden tasolla kattamaan 3,8 miljardin euron nettoinvestointikuluja, jääden myöskin alle poistojen.

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kääntyi kasvuun parin viime vuoden matalan määrän jälkeen. Vuoden 2018 tilinpäätösarvion perusteella tällaisia kuntia oli 38. Näistä kunnista alle 10 000 asukkaan kuntia oli 32, mutta mukana oli myös kaksi yli 50 000 asukkaan kuntaa.

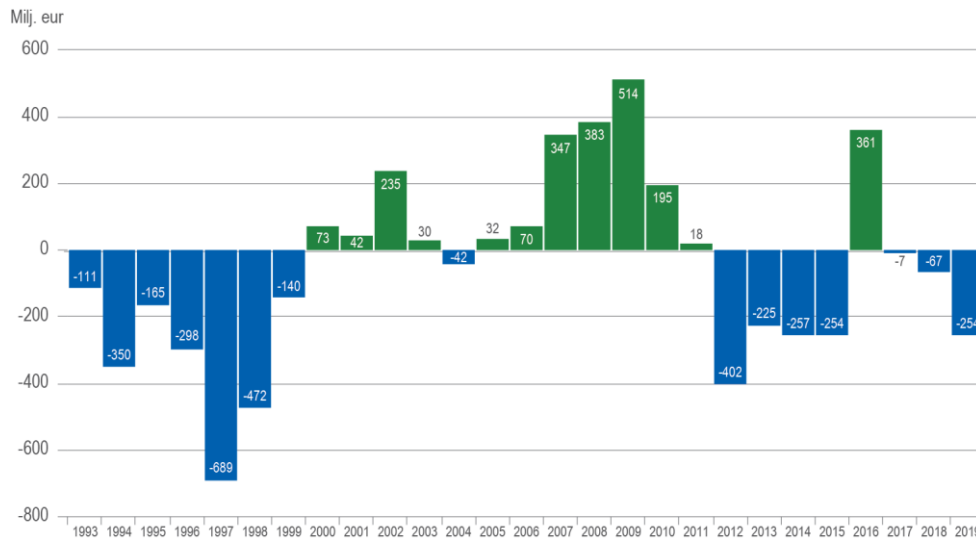
Heikon talouden kuntien määrän kasvu vuoteen 2017 verrattuna aiheuttanee sen, että uusia kriisikuntia konsernikriteerien johdosta olisi tulossa menettelyyn. Kuntatalouden heikentyneiden näkyvien vuoksi on myös oletettavaa, että arviointimenettelyyn tulee lähivuosina lisää kuntia.

3.4.3 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet

Kuntien valtionapuihin kohdistettiin kaikki hallinnonalat mukaan lukien vuonna 2018 määrärahoja yhteensä 10,8 miljardia euroa, mikä oli noin 200 miljoonaa euroa enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Valtion toimenpiteiden vaikutuksen arvioidaan olleen vuonna 2018 noin 67 miljoonaa euroa

kuntataloutta heikentävä. Tätä selittää ennen kaikkea kuntien työvoimakustannuksia alentavaan kilpailukyky sopimukseen liittyvä valtionosuuden vähennys sekä kuntien ja valtion välinen kustannustenjaon tarkistus, jotka eivät ole varsinaisesti valtion päätösperäisiä toimenpiteitä. Alla on havainnollistettu valtion toimenpiteiden arvioitua vaikutusta kuntatalouteen vuosina 1993–2019.

Kuvio 33. Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen 1993–2019 (verrattuna edellisen vuoden talousarvioon)



Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen osoitettiin 8,6 miljardia euroa. Vähennystä oli vuoteen 2017 verrattuna noin 30 miljoonaa euroa. Hallitusohjelman mukaisesti kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen ei tehty vuodelle 2018 indeksikorotusta. Valtionosuuden vähenemiseen vaikuttivat jo edellä mainitut kilpailukyky sopimukseen liittyvä vähennys sekä valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus. Valtionosuutta lisäsivät kuntien verotulojen vähenemisen kompensaatio, asukasluvun sekä laskentatekijöiden muutos sekä varhaiskasvatustmaksujen alentamisen kompensaatio.

Valtionosuusprosentti vuodelle 2018 oli 25,34, ja siinä oli lisäystä vuoden 2017 tasoon 0,11 prosenttiyksikköä.

Taulukko 36. Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut 2015-2019, miljoonaa euroa

	2015	2016	2017	2018	2019
Laskennalliset valtionosuudet	9 423	9955	9 539	9 634	9 547
Valtiovarainministeriö, peruspalvelujen valtionosuus	8 500	9 028	8 606	8 577	8 492
Opetus- ja kulttuuriministeriö	923	928	933	1 057	1 056
siitä kuntayhtymät	1 081	1 041	905	993	995
Muut valtionavustukset hallinnonaloittain yhteensä	1 176	1 123	1 088	1 106	997
Oikeusministeriö	9	-	10	30	20
Sisäministeriö	3	5	5	5	5
Valtiovarainministeriö	37	26	61	149	43
Opetus- ja kulttuuriministeriö	264	222	231	230	225
Maa- ja metsätalousministeriö	6	5	6	6	6
Liikenne- ja viestintäministeriö	6	5	37	40	40
Työ- ja elinkeinoministeriö	176	193	223	222	222
Sosiaali- ja terveysministeriö	609	601	490	398	405
Ympäristöministeriö	34	34	26	26	30
Valtionavut yhteensä	10 599	11 078	10 627	10 740	10 544

3.5 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkelaitokset (muun muassa yksityiset eläkeyhtiöt, Keva ja Valtion Eläkerahasto) ovat osa julkista taloutta ja ne huolehtivat työeläketurvan rahoittamisesta. Eläketurvakeskuksen arvion mukaan eläkevastuiden suuruus vuonna 2017 oli 714,5 miljardia euroa¹⁷. Työeläkelaitokset ovat varautuneet tulevien eläkkeiden maksuun kumulatiivisilla ylijäämillä, jotta pitkällä aikavälillä niiden talous olisi kestäväällä pohjalla. Työeläkelaitosten talouteen vaikuttavat pitkällä aikavälillä väestön, työllisyyden, ansiotason ja sijoitustuottojen kehitys. Työeläkemenot ovat olleet nopeassa kasvussa, sillä eläkeläisten määrä kasvaa arviolta 175 000 henkilöllä kuluvan vuosikymmenen aikana. Eläkemenoja kasvattavat lisäksi indeksikorotukset ja keskimääräisen eläketason nousu, koska alkavat eläkkeet ovat maksussa olevia eläkkeitä suurempia.

Vuonna 2018 työeläkelaitosten ylijäämä vahvistui 1,1 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteen. Työeläkelaitosten ylijäämä on kuitenkin supistunut merkittävästi 2010-luvun alkuun nähden,

¹⁷ Summa laskettuna reaalisella diskonttokorolla 2,5 prosenttia vuoteen 2028 asti ja 3,5 prosenttia vuodesta 2029 alkaen. Reaalisella diskonttokorolla 1,5 prosenttia vuoteen 2028 asti ja 2,5 prosenttia vuodesta 2029 alkaen vastuiden määrä olisi 835,2 miljardia euroa.

mikä johtuu ennen kaikkea eläkemenojen kasvusta. Lisäksi työeläkelaitosten kansantalouden tilinpidon mukaiset korkotulot ovat alhaiset matalan korkotason vuoksi. Toisaalta työllisyystilanteen viimeaikainen paraneminen on kiihdyttänyt eläkemaksutulojen kasvua.

Muut sosiaaliturvarahastot sisältävät lähinnä perussosiaaliturvasta vastaavan Kelan ja ansiosidonnaisesta työttömyysvakuutuksesta vastaavan Työllisyysrahaston. Kelan menot rahoitetaan valtion talousarviosta, työnantajilta ja työntekijöiltä perittävistä sosiaalivakuutusmaksuista sekä vähäiseltä osin kunnilta. Ansiosidonnainen työttömyysvakuutus rahoitetaan palkansaajilta ja työnantajilta perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtionosuuksilla sekä pieneltä osin työttömyyskassojen jäsenmaksuilla.

Vuonna 2018 muiden sosiaaliturvarahastojen talous pysyi 0,3 prosenttia ylijäämäisenä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ylijäämän taustalla ovat työttömyysmenojen väheneminen sekä se, että työttömyysvakuutusmaksu oli vuonna 2018 vielä selvästi nykyistä korkeammalla tasolla.

Sosiaaliturvaetuudet, -avustukset ja sairaanhoitokorvaukset olivat noin 19 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2018, kun ennen finanssikriisiä vuonna 2007 suhdeluku oli noin 15 prosenttia. Rasituksen kasvu johtuu väestön ikääntymisestä johtuvasta eläkemenojen kasvusta.

4 Valtiovarain controller -toiminnon lausuma

Lausuman tarkoitus ja oikeudellinen perusta

Valtiovarain controller -toiminto varmistaa valtioneuvostolle valtion talousarviosta annetun lain 24 f §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti, että hallituksen vuosikertomukseen otettavat valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset antavat talousarviolain 18 §:ssä säädettyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Valtiovarain controller -toiminto antaa tietojen arvioinnin ja varmistuksen johdosta sisäisen valvonnan menettelyihin kuuluvan lausuman vuodelta 2018 annettavasta hallituksen vuosikertomuksesta.

Lausuman antamisen perustana olevat menetelmät

Hallituksen vuosikertomuksen sisältämien tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä on arvioitu 12.4.2017 annetun valtiovarain controller -toiminnon ohjeen (VM/778/00.00.00/2017) mukaisesti.

Valtiovarain controller -toiminnon käytettävissä ovat olleet valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman valtion keskuskirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastuksen alustavat havainnot. Valtiovarain controller -toiminnossa on myös tarkastettu, että tilinpäätös on laadittu sitä koskevien säännösten mukaisesti.

Valtiovarain controller -toiminnossa on varmistettu, että hallituksen vuosikertomukseen otetut valtion liikelaitosten ja rahastojen tilinpäätöslaskelmat perustuvat vahvistettuihin ja ulkopuolisten tilintarkastajien tarkastamiin tilinpäätöksiin.

Valtion tilinpäätöstä, valtiontaloutta ja valtion taloudenhoitoa koskevat tiedot

Hallituksen vuodelta 2018 annettava vuosikertomus ja sen liitteet 1 ja 2 antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta sekä valtion taloudenhoidosta ja antaa kokonaisuutena kohtuullisessa määrin oikeat ja riittävät tiedot tuloksellisuuden pääasiallisesta kehityksestä.

Tilinpäätös on laadittu säännösten ja määräysten mukaisesti eikä se sisällä olennaisia virheitä tai puutteita. Hallituksen vuosikertomuksen kertomusosassa esitetyt tiedot ja arviot valtiontalouden ja julkisen talouden tilasta täydentävät valtion tilinpäätöksen antamaa kuvaa valtion taloudellisesta asemasta.

Valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset ovat vahvistettuja ja ulkoisten tilintarkastajien tarkastamia. Tilinpäätöstietojen oikeellisuuteen ja riittävyteen ei ole tilintarkastuksissa esitetty huomautuksia. Tilinpäätöstietoja täydentää liitteessä 4 esitetyt tiedot liikelaitosten ja rahastojen tuloksellisuudesta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan *Valtion rahastojen pääoman hoito (16/2018)* huomiota siihen, että

- Maatilatalouden kehittämisrahaston tulevaisuutta ja toimintaa rahastomuodossa tulisi arvioida, koska se ei enää käytännössä toimi ilman talousarviosta tulevaa rahoitusta;
- jos Valtion asuntorahaston toimintaa laajennetaan suorasta asumisen tukemisesta yleisempään asumisen edellytysten tukemiseen, on valtioneuvoston arvioitava rahastomuodossa toimimisen edellytykset laajentuneen toiminnan valossa uudelleen;
- Valtion eläkerahastoa koskevaa lainsäädännön uudistamista tulisi ryhtyä valmistelemaan ja rahaston tavoitekoon saavuttamiseen tulisi varautua.

Hallituksen vuosikertomuksessa esitetään laskelmat talousarviolouden, valtion liikelaitoskonsernien ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuotoista ja kuluista sekä taseesta ja taseen ulkopuolisista vastuista (valtiontalouden kokonaislaskelmat). Kokonaislaskelmien tieto on informatiivista, laskelmat on laadittu edellä mainittujen yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella, mutta ne ovat tilintarkastamattomia. Kokonaislaskelmiin liittyen on uutena osiona lisätty liitteeseen 2 tarkastelu investoinneista vuosina 2013-2018. Investointitiedot täydentäisivät hyvin myös kertomustekstiä ja niiden analyysia yhtenä osana kertomustekstissä esitettäviä kokonaislaskelmia tulisi jatkossa harkita.

Valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä koskevat tiedot

Hallituksen vuosikertomuksessa on arvioitu hallitusohjelman toimeenpanoa ja tuloksia paitsi vuoden 2018, osin myös koko hallituskauden ajalta. Tämä tukee hallituksen toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointia aiempaa paremmin. Hallituksen vuosikertomuksessa ja liitteessä 1 olevat tiedot antavat kokonaisuutena riittävän kattavat tiedot vuoden 2018 talousarviossa esitettyjen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista.

Kunkin hallinnonalan kuvauksen aloittava, uutena elementtinä tuotettu graafinen esitys antaa lukijalle helposti omaksuttavassa muodossa tiettyjä talousarvioon, hallinnonalan toimijakenttään sekä kokoon liittyviä perustietoja.

Kaikki ministeriöt ovat raportoineet talousarvion pääluokkaperustelujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen yhtenäistä arvosana-asteikkoa käyttäen ja esittäneet taulukossa myös lyhyet perustelut arvioinneilleen. Ministeriöt ovat tehneet arvioinnin itsearviointina, joten arviointi on subjektiivista ja arvosana-asteikon soveltaminen vaihtelee. Kaikkia vuoden 2018 toteumatietoja ei vielä ole ollut käytettävissä, joten tuloksellisuuden raportointi ja vaikuttavuuden arviointi on perustunut osin ennakotietoihin.

Vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen raportoinnin ja arvioinnin onnistuminen riippuu myös tavoiteasetannasta. Tavoitteiden asettamista valtion talousarvioissa tulee kehittää siten, että toteutumisen arviointiin on nykyistä paremmat mahdollisuudet, ja arviointi voisi nykyistä enemmän perustua indikaattoreihin. Tärkeää olisi myös etukäteen tavoitteita asetettaessa suunnitella riittävän kattavasti ja yksiselitteisesti tiedonmuodostus arvioinnin taustalle sekä prosessi tavoitteiden saavuttamista koskevien arvioiden valmistelemiseksi ja päättämiseksi.

Toimintaympäristön muutosten ja riskien tarkastelu on selkeytynyt ja tiivistynyt edellisvuodesta, mutta raportointi on vielä sisällöltään vaihtelevaa ministeriöiden välillä. Kutakin tunnistettua riskiä on

arvioitu nyt ensimmäisen kerran kaikki ministeriöt kattavasti myös vaikutuksen ja todennäköisyyden suhteen, mikä osaltaan lisää arvioinnin analyttisyyttä. Jatkossa riskejä tulisi tarkastella selkeämmin suhteessa tavoitteisiin ja kytkeä riskien arviointi osaksi tavoitteiden asettamista.

Hallituksen vuosikertomuksen tietosisällön lisääntyminen on johtanut kertomuksen ja sen liitteiden sivumäärän suhteellisen voimakkaaseen kasvuun. Vuosikertomustekstien esittämistyylin tiivistäminen, yhtenäistäminen sekä toiminnan ja tekemisen kuvailujen vähentäminen ovat edelleen tarpeen. Hallituksen vuosikertomuksen 2018 liitteessä 1 esitetyt graafiset tiivistykset antavat hyvän lähtökohdan liitteen 1 jatkokehittämiselle tulevina vuosina. Lisäksi tulisi systemaattisesti käydä läpi mahdollisuudet luopua kokonaan sellaisista tällä hetkellä vuosikertomukseen sisältyvästä raportoinnista, joka ei aiheudu suoraan talousarviolain mukaisista vaatimuksista tai palvele eduskunnan muita keskeisiä tietotarpeita.

Aikataulu ja valmisteluprosessi

Kertomuksen aikataulu on viime vuosina vakiintunut huhtikuun loppupuolelle, jotta eduskunta ehtisi käsitellä kertomuksen kevätistuntokaudella.

Hallituksen vuosikertomuksen valmistelusta on vastannut toimituskunta, joka antoi marraskuussa ministeriöille ohjeet valmistelusta ja on käsitellyt ministeriöissä tuotetut tekstit sekä pyytänyt ministeriöiltä täydennyksiä ja tarkistuksia. Toimituskunta on työskennellyt valtioneuvoston kanslian johdolla. Valtiovarain controller -toiminto on osallistunut ohjeiden valmisteluun ja ministeriöiden tuottamien ehdotusten käsittelyyn jo valmistelun aikana sen varmistamiseksi, että kertomus antaa talousarviolain 18 §:ssä säädettyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot.

Nykyisellään prosessi on hallinnollisesti raskas ja osin riskialtiskin tietosisällön eheyden näkökulmasta. Tuloksellisuusraportoinnin laajuuden ja yksityiskohtaisuuden suhteuttaminen soveltuvin osin hallituskauden etenemiseen siten, että hallituskauden edetessä sisällöllinen painotus siirtyisi lisääntyvässä määrin tavoitteiden saavuttamisen ja vaikutusten sekä riskien toteutumisen arviointiin voisi tehdä vuosikertomuksesta myös eduskunnan näkökulmasta mielekkäämmän ja käyttökelpoisemmän välineen hallituksen toiminnan arvioimiseksi. Mahdollisia muutoksia tulisi arvioida talousarviolainsäädännön ja eduskunnan tietotarpeiden muodostamissa puitteissa.

Hallituksen vuosikertomuksen käännös on teetetty ulkopuolisessa käännöstoimistossa, eikä sitä ole tarkastettu valtioneuvoston sisäisen kieliasiantuntijan toimesta, joten kieliversioiden yhdenmukaisuudesta ei ole voitu varmistua.

Helsingissä 15 päivänä huhtikuuta 2019

Valtioneuvoston apulaiscontroller

Esko Mustonen

Neuvotteleva virkamies

Mikko Saarinen



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

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

ISBN: 978-952-287-711-6 PDF
ISBN: 978-952-287-712-3 nid.
ISSN: 2490-0966 PDF
ISSN: 2490-0613 nid.