

Tarkastusvaliokunta

Valtionalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtionalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024 (K 20/2024 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- pääjohtaja Sami Yläoutinen, Valtionalouden tarkastusvirasto
- tuloksellisuustarkastusneuvos Visa Paajanen, Valtionalouden tarkastusvirasto
- johtava tuloksellisuustarkastaja Antti Halmetoja, Valtionalouden tarkastusvirasto
- johtava tuloksellisuustarkastaja Nina Martikka, Valtionalouden tarkastusvirasto
- ylitarkastaja Simo Pesola, Valtionalouden tarkastusvirasto
- ylitarkastaja Sini Salmi, Valtionalouden tarkastusvirasto
- ylitarkastaja Pietari Suomela, Valtionalouden tarkastusvirasto
- ylitarkastaja Elina Vedenkannas, Valtionalouden tarkastusvirasto
- ylitarkastaja Nina von Hertzen-Oosi, Valtionalouden tarkastusvirasto
- strategia- ja ohjausyksikön johtaja Tiina Snellman, sisäministeriö
- finanssineuvos, yksikön päällikkö Pasi Leppänen, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Ville Salonen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Timo Ertola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Sanna Koivumäki, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Hanna Liski-Wallentowitz, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Jaana Heinonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Jussi Lind, sosiaali- ja terveysministeriö
- sosiaalihuollon johtava ylitarkastaja Sari Husa, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- tietomallintaja Nestori Leponiemi, Valtiokonttori
- johtava tutkija Matti Sarvimäki, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- yksikönjohtaja Esko Leinonen, Ruokavirasto
- rahoitusasiantuntija Marianne Muotio, Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- yksikön päällikkö Jyrki Pitkänen, Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- hankepäällikkö Santtu Sundvall, KEHA-keskus
- rahoitusasiantuntija Mikko Teivaala, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- yksikön päällikkö Antti Jaatinen, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

- osaamiskeskuksen päällikkö Mikko Toivanen, Kansaneläkelaitos
- ryhmäpäällikkö, lääkintöneuvos Kirsti Tolonen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
- johtava asiantuntija Nina Knape, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- erityisasiantuntija Jutta Nieminen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- johtava asiantuntija Timo Aulanko, Helsingin kaupungin työllisyyspalvelut
- työllisyyspalvelupäällikkö Tuomas Paananen, Jyväskylän kaupunki
- työllisyyspalvelujohtaja Pirjo Oksanen, Kuopion kaupunki
- työllisyysaluejohtaja Pipa Turvanen, Turun kaupunki
- kehittämisspäällikkö Sari Korento, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja Minna Korkiakoski-Västi, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
- hyvinvointialuejohtaja Max Lönnqvist, Itä-Uudenmaan hyvinvointialue
- hyvinvointialuejohtaja Olli Naukkarinen, Kanta-Hämeen hyvinvointialue
- vastuualuejohtaja Tuija Koivisto, Keski-Suomen hyvinvointialue
- hyvinvointialuejohtaja Jari Jokela, Lapin hyvinvointialue
- järjestämisjohtaja Marika Lanne, Satakunnan hyvinvointialue
- juristi Tiia Tuovinen, Vantaan ja Keravan hyvinvointialue
- työllistymistä edistävien palvelujen päällikkö Irina Lindroos, Varsinais-Suomen hyvinvointialue

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala
- Pohjois-Karjalan hyvinvointialue
- Pohjois-Savon hyvinvointialue

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa esitetään tarkastusten tulosten perusteella muodostetut johtopäätökset valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta sekä yhteenveto eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista. Vuosikertomus käsittelee monipuolisesti valtion taloudenhoidon riskejä ja valtion tukemaa toimintaa. Vuoden 2024 kertomuksessa nostetaan esiin useita tärkeitä teemoja, joista valiokunta kiinnittää erityisesti huomiota arviointimenettelyyn kuntien ja hyvinvointialueiden ohjauksessa, vaikeasti työllistyvien työvoimapalveluihin sekä maatalouden investointitukiin.

Arviointimenettely kuntien ja hyvinvointialueiden ohjauksessa

Valiokunta on perehtynyt tarkastusviraston vuosikertomuksessa 2024 raportoituun tarkastuskertomukseen Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa (2/2024). Tarkastuksen tavoitteena on ollut selvittää, onko kuntien arviointimenettelyssä onnistuttu tunnistamaan kunnan talouden ongelmat, takaamaan kunnan talouden tasapaino keskipitkällä aikavälillä sekä turvaamaan lakisääteisten peruspalvelujen saatavuus.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kuntien arviointimenettelyä ja menettelylle asetettujen tavoitteiden toteutumista ei ole aiemmin näin kattavasti tarkasteltu. Tarkastuksessa

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

käydään läpi myös hyvinvointialueiden arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä. Hyvinvointialueiden arviointimenettelyä koskevassa sääntelyssä on paljon yhtäläisyyksiä kuntien arviointimenettelyyn, joten tarkastushavaintoja voidaan hyödyntää alueiden arviointimenettelyn käytännön kehittämisessä. Tarkastus on siten erittäin ajankohtainen.

Valiokunta on tätä mietintöä valmistellessaan selvittänyt tietopohjan riittävyyttä hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä erityisesti arvioitaessa hyvinvointialueiden kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluita. Valiokunta pitää tärkeänä jo näin uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheessa kiinnittää huomiota siihen, kuinka hyvinvointialueita koskevaan lainsäädäntöön tuodut arviointimenettelyn taloudelliset ja toiminnalliset kriteerit toimivat käytännössä.

Kuntien arviointimenettely

Kuntien arviointimenettely sisällytettiin lainsäädäntöön kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä vuonna 2007 (169/2007). Nykyisin kuntien ja kuntayhtymien arviointimenettelystä säädetään kuntalain (410/2015) 118 §:ssä ja 119 §:ssä. Lisäksi kuntalain 110 §:ssä on säädetty kunnille alijäämien kattamisvelvoite. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä. Arviointimenettelyn tarkoituksena on tukea kuntien taloudenhoitoa sekä turvata lakisääteiset palvelut myös erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevissa kunnissa.

Valtiovarainministeriö vastaa kuntien arviointimenettelyn käynnistämisestä ja toteuttamisesta. Menettelyn käynnistämisestä ja arviointiryhmän perustamisesta päätetään ministeriön taloudellisen seurannan ja kuntien kanssa käytyjen keskustelujen perusteella. Arviointiryhmän tehtävänä on selvittää kunnan talouden tilannetta ja talouden tasapainottamistoimia sekä kunnan edellytyksiä jatkaa itsenäisenä. Ryhmä tekee työnsä pohjalta ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä ja mahdollisesta kuntajakoselvityksestä. Kunnanvaltuusto käsittelee arviointiryhmän toimenpideehdotukset ja saattaa päätöksensä valtiovarainministeriön tietoon, minkä jälkeen ministeriö jää joko seuraamaan talouden tasapainottamistoimien toteutumista tai käynnistää kuntajakoselvityksen.

Arviointimenettelyn kriteerit ovat vuosien 2007—2023 aikana täyttyneet kaikkiaan 54 kunnalla. Näistä menettelyyn on kokonaisharkinnan jälkeen päätynyt 41 kuntaa, joista noin 70 prosentissa on alle 5 000 asukasta. Arviointimenettely on siten käytännössä kohdistunut vain pieneen osaan kunnista. Tarkastusviraston mukaan menettelyyn päätyneitä kuntia yhdistäviä tekijöitä ovat heikentävä väestöllinen huoltosuhde ja heikentävä tulopohja yhdistettynä kasvaneeseen palvelutarpeeseen. Valtiovarainministeriön valiokunnalle antaman lausunnon mukaan arviointimenettely onkin tarkoitettu vain hyvin rajattuun, kaikkein heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevaan kuntajoukkoon kohdistuvaksi menettelyksi eikä laajemmaksi kuntatalouden ohjausvälineeksi.

Tarkastuksessa analysoitiin vuosina 2000—2020 menettelyyn päätyneiden kuntien ja vastaavan vertailujoukon taloudellisia tunnuslukuja tilastollisin menetelmin. Tarkastuksen perusteella me-

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

nettelyyn osallistuneiden kuntien vuosikate on parantunut tilastollisesti merkitsevästi. Viraston mukaan tulos viittaa siihen, että kunnan talous on kehittynyt positiivisempaan suuntaan arviointimenettelyn jälkeen. Myös menettelyyn osallistuneet kunnat ovat kokeneet arviointimenettelyn edistäneen talouden tasapainottamistoimia. Suurin osa menettelyssä olleista kunnista onkin voinut poistua menettelystä toimenpiteiden ansiosta. Säästöpäätösten painopiste on tarkastusviraston mukaan ollut kertaluonteisissa toimissa, kuten omaisuuden myynneissä.

Valtiovarainministeriö voi käyttää harkintaa arviointimenettelyn käynnistämisessä. Tämän vuoksi menettelyn dokumentointia tulisi tarkastusviraston mukaan selkiyttää ja siihen liittyviä päätöksiä olisi hyvä perustella läpinäkyvästi. Päätösten taustaksi olisi tärkeää esittää selkeät perustelut sille, missä tilanteissa menettelyä ei aloiteta, ja miten pian aloitetaan uusi menettely, jos kriteerit yhä täyttyvät. Ennakoiva viestintä on niin ikään tärkeää, sillä muutokset arviointikriteereissä tai valtiosuunnitelmassa ovat voineet johtaa kunnissa yllättäviin tilanteisiin. Kuntien taloudellisia ongelmia tulee valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan ennakoida nykyistä paremmin, jotta voidaan välttyä rajuilta sopeutustoimilta.

Tarkastusvirasto suosittelee, että kuntatalousohjelmassa esitettäisiin tarkempia tietoja kriteerien täyttymisestä kunnittain sekä arviointimenettelyn aloittamatta jättämisen perusteluista. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitävät suositusta raportoinnin lisäämisestä kannatettavana. Ministeriöiden lausuntojen mukaan syksyisin julkistettavaan kuntatalousohjelmaan onkin jo viime vuosina sisällytetty tietoja arviointimenettelyn perusteluista. Tämän lisäksi valtiovarainministeriön verkkosivuilla on oma osionsa arviointimenettelylle. Siinä esitetään arviointimenettelyä koskevia tietoja kuntatalousohjelmaa laajemmin, esimerkiksi kaikkien kuntien tiedot kriteerien täyttymisestä. Valiokunta pitää tätä erittäin kannatettavana toimintatapana. Valiokunta katsoo myös, että yleistä tietoisuutta kriteereiden täyttymisestä eri kunnissa on edelleen hyvä lisätä.

Tarkastuksen toinen suositus koskee kuntien palveluiden huomioimista arviointimenettelyssä. Viraston mukaan palveluiden turvaamisen näkökulmaa ei oteta systemaattisesti huomioon arviointimenettelyprosessin eri vaiheissa, vaikka arviointimenettelyn tarkoitus on selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palveluiden järjestämisen edellytysten turvaamiseksi. Arviointimenettelyssä keskitytään taloudenhoitoon, eikä kuntien peruspalveluiden tilaa tarkastella ennen menettelyn aloittamista eikä myöskään sen jälkeen. Tarkastusviraston mukaan tämä voi johtua siitä, että tällä hetkellä ei ole saatavilla riittävän kattavaa tietoa kuntien lakisääteisten palveluiden saatavuudesta ja laadusta. Virasto suosittelee, että peruspalveluista saatavilla olevaa tietopohjaa tulee kehittää siten, että palveluiden järjestämisen tila kunnassa voidaan ottaa huomioon arviointimenettelyn aikana.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kuntien palveluiden järjestämisen edellytysten turvaaminen perustuu keskeisesti kuntien taloudelliseen tilanteeseen. Taustalla tässä on se, että arviointimenettely kohdistuu erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa oleviin kuntiin ja siksi menettelyn kriteerit ovat yksinomaan taloutta kuvaavia. Asiantuntijat pitävät kuitenkin kannatettavana tarkastuskertomuksessa esitettyä ajatusta laajentaa kuntien arviointimenettelyä ja sisällyttää siihen peruspalvelujen laatua ja saatavuutta kuvaavia kriteereitä kutakin tehtävää koskevassa substanssilainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti. Tämän tavoitteen toteuttaminen on kuitenkin erittäin haasteellista olemassa olevan tietopohjan puutteellisuuden ja toisaalta subs-

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

tanssilainsäädännön edellyttämien normien väljyyden takia. Tämän vuoksi olisikin tarpeen määritellä esimerkiksi opetus- ja sivistyspalveluiden vaarantumiseen liittyviä mittareita ja kriteereitä sekä kehittää tarvittavaa tiedonkeruuta. Myös arviointiryhmän kokoonpanon ja arviointimenettelyn sisällön tulisi tässä tapauksessa olla erilainen, jotta turvattaisiin riittävä osaaminen palveluiden laadun arvioimiseksi. Tämä tarkoittaisi sektoriministeriöiden osallistumista arviointiryhmän työskentelyyn. Asiantuntijoiden mukaan on kuitenkin huomattava, että kunnilla on itsehallintonsa puitteissa laaja tehtäväkenttä ja päätäntävalta siitä, kuinka ja missä laajuudessa palvelut toteutetaan. Näin ollen kriteereiden määrittäminen erilaisten kuntien eri palveluille ei ole kovin suoraviivaista.

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että kuntien arviointimenettelyn kehittäminen on ollut tavoitteena jo pitkään. Ministeriö ei kuitenkaan pidä realistisena sitä, että lyhyellä aikavälillä löydetäisiin kattavia, kunnan eri tehtäviä ja erilaisten kuntien tilannetta hyvin kuvaavia, yksiselitteisiä palvelujen sisältöä kuvaavia kriteereitä. Tähän suuntaan on ministeriön mukaan kuitenkin perusteltua pyrkiä. Valiokunta pitää tärkeänä selvittää sitä, kuinka palveluiden laadun ja saatavuuden näkökulma voidaan nykyistä paremmin huomioida kuntien arviointimenettelyssä. Valiokunnan mielestä myös sektoriministeriöiden roolin vahvistamista kuntien arviointimenettelyssä on syytä tarkastella.

Hyvinvointialueiden arviointimenettely

Hyvinvointialueiden arviointimenettelystä säädetään laissa hyvinvointialueesta 611/2021 ja laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021. Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä arvioidaan hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään. Valtiovarainministeriö voi käynnistää arviointimenettelyn, jos hyvinvointialuelain 123 §:ssä esitetyt taloudelliset kriteerit täyttyvät. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö voi järjestämislain 27 §:n mukaisten kriteerien täytyessä tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen arviointimenettelyn käynnistämisestä.

Arviointimenettelyä varten asetetaan arviointiryhmä, jonka jäsenet valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja hyvinvointialue nimeävät. Arviointiryhmän kokoonpanolla pyritään turvaamaan mahdollisimman monipuolinen osaaminen hyvinvointialueen taloudesta ja tehtävistä. Valtiovarainministeriö nimeää hyvinvointialuetta kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi hyvinvointialueesta ja ministeriöistä riippumattoman henkilön. Arviointiryhmä tekee ehdotuksen tarvittavista toimita hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä palveluiden järjestämisen edellytysten turvaamiseksi. Aluevaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Valtiovarainministeriö päättää arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja aluevaltuuston päätösten perusteella, tilanteen sitä edellyttäessä, hyvinvointialue- ja maakuntajakolain (614/2021) 8 §:ssä tarkoitetun aluejakoselvittäjän asettamisesta selvittämään hyvinvointialueen muuttamista.

Taloudelliset kriteerit

Hyvinvointialuelain 123 §:ssä määritellään taloudelliset kriteerit hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseksi seuraavasti: 1. hyvinvointialue ei ole kattanut taseeseen kertynyttä ali-

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

jäämää määrääjassa, 2. hyvinvointialueen konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia kaksi tilikautta peräkkäin, 3. konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8 kaksi tilikautta peräkkäin tai 4. hyvinvointialueelle on myönnetty 15 §:n 3 momentissa tarkoitettu lainanottovaltuus taikka hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 11 §:ssä tarkoitettua lisärahoitusta.

Hyvinvointialueen arviointimenettelyn taloudelliset kriteerit ovat tiukat verrattuna kuntien arviointimenettelyyn. Lisäksi jo yhden kriteerin täyttyminen riittää menettelyn käynnistämiseen. Hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön lähtökohtana on ollut vahva valtion ohjaus ja valvonta sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun hillitsemiseksi ja julkisen talouden kestävyys turvaamiseksi. Hyvinvointialueiden taloudellinen tilanne on kuitenkin osoittautunut lainsäädännön valmisteluvaiheen ennakoarviointia heikommaksi. Alkuperäisten rahoituslaskelmien mukaisesti hyvinvointialueiden olisi pitänyt aloittaa toimintansa vuonna 2023 rahoituksellisesti tasapainoisessa tilanteessa ja rahoitukseen kohdistuvien leikkausten oli määrä alkaa asteittain vuodesta 2025 alkaen.

Hyvinvointialueiden rahoitus ei ensimmäisinä toimintavuosina kuitenkaan kata toiminnasta aiheutuneita kustannuksia. Tilinpäätöstietojen mukaan alueiden yhteenlaskettu alijäämä vuonna 2023 oli 1,3 miljardia euroa. Vuoden 2024 yhteenlaskettu alijäämä on tammikuussa 2025 Valtiokonttorille ilmoitettujen tilinpäätösarvioiden mukaan 1,2 miljardia euroa. Elokuussa 2024 raportoiduissa tilinpäätösennusteissa ennustettu alijäämä oli vielä hieman suurempi, yhteensä 1,4 miljardia euroa. Lopulliset tilinpäätöstiedot vuodelta 2024 raportoidaan myöhemmin keväällä 2025.

Hyvinvointialueiden rahoituksen riittämättömyyteen on valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan useita syitä. Näitä ovat esimerkiksi toimintaympäristöön liittyvät muutokset, joista merkittävimpiä ovat sosiaali- ja terveydenhuollon palkkaratkaisut sekä yleinen kustannustason nousu vuonna 2022. Valiokunnan kuulemien hyvinvointialueiden mukaan niille siirtyi lisäksi velvoitteita ja kustannuksia enemmän kuin rahoitusta. Useille hyvinvointialueille on tämän vuoksi kertymässä merkittävät kumulatiiviset alijäämät ensimmäisiltä toimintavuosilta 2023 ja 2024. Nämä kumulatiiviset alijäämät tulisi kattaa vuoden 2026 loppuun mennessä. Alijäämien kattaminen säädetyssä ajassa on valiokunnan kuulemien alueiden mukaan epärealistinen tavoite.

Osa alueista onkin päätyssä tilanteeseen, jossa ne joutuvat rikkomaan joko hyvinvointialuelain (611/2021) 115 §:n 2 momentin mukaista alijäämän kattamisvelvollisuutta lakisääteisten palveluiden järjestämisvastuun toteuttamiseksi tai 7 §:n mukaista järjestämisvastuuta alijäämien kattamiseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että alueiden on valittava joko talouden tasapainottaminen, jolloin ne laiminlyövät lakisääteistä järjestämisvastuuta tai lakisääteisten järjestämisvelvoitteiden hoitaminen, jolloin alueen talous ei ole tasapainossa määräaikaan mennessä. Valvira kiinnittää valiokunnalle antamassaan lausunnossa huomiota siihen, että hyvinvointialueiden tiukentunut taloustilanne vaikeuttaa palvelujen lainmukaista järjestämistä. Niin ikään Talouspolitiikan arviointineuvosto ilmaisee huolensa alijäämien kattamisvelvoitteen kireästä aikataulusta ja sen vaikutuksesta hyvinvointialueiden toimintaedellytyksiin tuoreessa raportissaan (28.1.2025). Arviointineuvoston mukaan palveluiden turvaamisen kannalta olisi järkevää, että hyvinvointialueet voisivat jakaa säästöt tasaisemmin pidemmälle aikavälille. Neuvosto suosittelee tilapäisen lisäjouaston tarjoamista hyvinvointialueille.

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

Valiokunta pitää syntynyttä tilannetta erittäin huolestuttavana uudistuksen onnistumisen kannalta. Valiokunta katsoo, että julkisen talouden haasteet on otettava vakavasti, mutta liian voimakkaat lyhyen aikavälin korjaavat toimet voivat kostautua tulevaisuudessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut saavuttaa pitkällä aikavälillä kustannussäästöjä siirtämällä painopistettä kalliista erikoissairaanhoidosta ennaltaehkäisevään perusterveydenhuoltoon. Valiokunta toteaa mietinnössään Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportista 2023 (TrVM 3/2024 vp), että hyvinvointialueiden toiminnassa on todennäköisesti tehostamisen tarvetta, mutta säästöillä ei kuitenkaan tule vaarantaa uudistuksen onnistumisen kannalta olennaisia perusterveydenhuollon palveluita.

Valtiovarainministeriö voi käyttää arviointimenettelyn käynnistämisessä harkintaa vastaavalla tavalla kuin kuntien arviointimenettelyssä. Ministeriön valiokunnalle antaman lausunnon mukaan tässä harkinnassa olennaista on se, että hyvinvointialue on määrätietoisesti ja todennettavissa olevin tavoin toteuttanut kaikki käytettävissä olevat toimet taloutensa tasapainottamiseksi ja toimintansa uudistamiseksi. Arviointimenettelyn käynnistämisen tai käynnistämättä jättämisen tulee valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan perustua avoimiin ja läpinäkyviin perusteluihin, sillä arviointimenettely kaventaa merkittäväällä tavalla hyvinvointialueiden itsehallintoa. Valtiovarainministeriön harkinnan yhdenmukaisuus ja tasapuolisuus eri alueiden välillä on valiokunnan mielestä ensiarvoisen tärkeää.

Syys-lokakuussa 2024 valtiovarainministeriö otti kuusi hyvinvointialuetta (Vantaa-Kerava, Itä-Uusimaa, Keski-Suomi, Kanta-Häme, Satakunta ja Lappi) niin sanottuun tiivistettyyn ohjaukseen. Valiokunnan saaman tiedon mukaan tiivistettyyn ohjaukseen otetuille alueille ei avattu perusteluita sille, miksi ne on toimenpiteen kohteeksi otettu. Alueille ainoastaan ilmoitettiin, että niiden ohjausta tehostetaan. Valiokunta pitää päätösten avoimuutta ja läpinäkyvyyttä tärkeänä periaatteena kaikissa tilanteissa. Tämän vuoksi valiokunta kehottaa valtiovarainministeriötä jatkossa vastaavissa tilanteissa julkistamaan perustelut. Valiokunta katsoo, että valtiovarainministeriön yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tulee vuosittain raportoida jokaisen hyvinvointialueen osalta tiedot arviointimenettelyn kriteerien täyttymisestä sekä hyvinvointialuekohtaiset perustelut mahdolliselle ottamiselle arviointimenettelyyn tai sille, miksi jotakin hyvinvointialuetta ei kriteerien täyttymisestä huolimatta ole menettelyyn otettu.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti hyvinvointialueiden talouden ohjausta tiukennetaan edelleen. Laki hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta (1056/2024) tuli voimaan 1.1.2025. Hyvinvointialuelakiin on lisätty uusi 13 b § niin sanotusta ennakollisen talouden ohjauksen menettelystä. Kyseessä on hyvinvointialueen ja valtiovarainministeriön neuvottelumenettely, jonka tavoitteena on ehkäistä hyvinvointialueen talouden tilan vaarantumista. Sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö osallistuvat neuvottelumenettelyyn. Neuvottelumenettelystä laaditaan valtiovarainministeriön johdolla asiakirja, jossa todetaan menettelyssä käsitellyt asiat ja se, mihin neuvotteluissa on päädytty. Asiakirja sisältää myös hyvinvointialueelle annetut talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevat toimenpidesuosituksset sekä näiden toimenpiteiden seuranta- ja raportointiaikataulun. Menettelyn tavoitteena on turvata hyvinvointialueen toiminnan ja palveluiden jatkuvuus.

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

Toiminnalliset kriteerit

Järjestämislain 27 §:n mukaiset toiminnalliset kriteerit hyvinvointialueen arviointimenettelyyn käynnistämiseksi ovat seuraavat: 1. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisuus tai riittävyys on vaarantunut, 2. sosiaali- ja terveydenhuollon laatu ei turvaa asiakas- tai potilasturvallisuutta säännösten mukaisesti, 3. sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioidut asukaskohtaiset kustannukset tai niiden kehitys vaarantavat sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisen ja riittävän saatavuuden, 4. hyvinvointialueella ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen edellyttämää henkilöstöä, osaamista, toimintakykyä, valmiutta tai omaa palvelutuotantoa tai 5. hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on muusta kuin 1—4 kohdassa tarkoitettusta syystä vakavasti vaarantunut.

Yllä mainitut kriteerit ovat valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan jossakin määrin epäselviä ja tulkinnanvaraisia. Niille ei ole määritelty eikä määriteltävissäkään yksiselitteisiä raja-arvoja vastaavalla tavalla kuten taloustilannetta kuvaaville kriteereille. Tämä asettaa käytettävälle tietopohjalle merkittävän haasteen. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen saatavuus tai riittävyys voidaan tulkita vaarantuneeksi esimerkiksi siten, että hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevissa palveluissa hoitoon pääsyn kestot eivät ole säännösten mukaisia, odotusajat ovat pitkät tai hoidon saatavuus on heikko.

Valiokunta on tätä mietintöä valmistellessaan selvittänyt hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä käytettävää tietopohjaa ja sen luotettavuutta. Valiokunta on erityisesti kiinnostunut palveluiden järjestämistä koskevien kriteerien arvioinnissa käytettävästä tietopohjasta. Mainittujen kriteerien täyttymistä arvioitaessa keskeisen tietopohjan muodostavat hyvinvointialueiden Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle (THL) raportoimat lakisääteiset terveyden- ja sosiaalihuollon hoitoilmoitusrekisteritiedot ja niistä muodostetut indikaattorit.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisuutta ja laatua arvioidaan myös Valviran ja aluehallintovirastojen vuotuisen valvonnan yhteydessä saatujen tietojen perusteella. Valvontaviranomaiset toimittavat vuosittain sosiaali- ja terveysministeriölle ja THL:lle järjestämislain (612/2021) 30 § 2 momentin mukaisen selvityksen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisesta toteutumisesta hyvinvointialueilla. Valvontaviranomaisten selvitys laaditaan sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun toimeksiannon mukaisesti aluehallintovirastoissa Valviran koordinoimana. Aluehallintovirastojen antama selvitys perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon vuotuisen valvonnan yhteydessä saatuihin tietoihin, eivätkä sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannossa esitetyt painopisteet siten välttämättä nouse esille virastojen valvontahavainnoissa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan aluehallintovirastoissa asioita on saattanut nousta esiin esimerkiksi kanteluina, ilmoituksina, virastojen omissa laajoissa selvityksissä, toisten viranomaisten lausuntopyyntöinä ja monenlaisessa sidosryhmäyhteistyössä sekä tiedotusvälineistä. Aluehallintovirastojen lausunnossa tuodaan esiin myös se, että on osin sattumanvaraista, mistä asioista valvontaviranomaiselle tehdään epäkohtailmoituksia tai mitkä asiat muutoin tulevat valvontaviranomaisen tietoon. Toisin sanoen se, että tietyt asiat eivät ole tulleet valvontaviranomaisen tietoon, ei välttämättä tarkoita sitä, etteikö kyseisiin asioihin voisi siitä huolimatta liittyä epäkohtia ja valvonnan tarvetta. Valiokunta pitää tätä näkökohtaa huolestuttavana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yhdenvertaisen turvaamisen kannalta. Valiokunnan mielestä ei

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

saisi olla sattumanvaraista, mihin seikkoihin viranomaisarviot palveluiden järjestämisestä eri alueilla perustuvat. Arvioitaessa palveluiden järjestämistä olisi valvontaviranomaisten työtä ja työn suunnittelua tämän vuoksi hyvä mahdollisuuksien mukaan suunnata vastaamaan myös hyvinvointialueuudistuksen mukaisia tarpeita.

THL arvioi vuosittain kunkin hyvinvointialueen toimintaa ennen alueen ja ministeriön välisiä ohjausneuvotteluja. THL:n vuotuisen arviointiraportin tiedot sekä tämän taustalla oleva laaja raportointiaineisto ovat keskeisessä asemassa arvioitaessa palveluiden järjestämistä. Järjestämislain mukaisten toiminnallisten kriteerien arviointia varten tietoja on kertynyt vasta kahdelta kokonaiselta kalenterivuodelta. Alueita koskevia valvontaviranomaisten selvityksiä on puolestaan annettu vasta yhden kerran, toukokuussa 2024.

Hyvinvointialueiden palveluiden järjestämistä arvioidaan vuosittain myös pelastustoimen osalta. Arvioinnissa kyse on substanssilainsäädäntöön sisällytetyistä vaatimuksista ja niiden täyttymisestä (pelastuslaki 379/2011, laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021). Pelastustoimen palveluiden arvioinnin haasteena on valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan se, että palvelutuotantoa kuvaavia indikaattoreita ja tietoja ei ole toistaiseksi kattavasti saatavilla. Tältä osin tietopohjan kehittäminen on sisäministeriön vastuulla.

Hyvinvointialueiden arviointimenettelyn tietopohjan laadunvarmistus

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan THL:n vuosiarviointit eivät vielä alkuvaiheessa ole olleet riittävän perusteellisia arviointimenettelyn käynnistämisen tietopohjaksi. Asiantuntijoiden mukaan osittain syynä ovat lähdeaineiston ja raportoinnin tai kirjaamisen eroavaisuudet hyvinvointialueiden kesken sekä erilaiset toimintaympäristöt. Osittain tietojen poikkeamat johtuvat erilaisten asiakas- ja potilastietojärjestelmien käytöstä ja erilaisesta tavasta kirjata ja kohdentaa tietoja. Toistaiseksi tietopohja on myös THL:n oman arvion mukaan osin sisällöllisesti epäyhtenäistä ja puutteellista, mikä heikentää tietojen alueellista vertailukelpoisuutta. THL on pyrkinyt varmistamaan arviointiraporttiansa tietojen oikeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden etukäteen muun muassa tarjoamalla hyvinvointialueille mahdollisuuden kommentoida niitä koskevia raporttiluonnoksia.

THL myös huolehtii keräämiensä tietojen laadunvarmistuksesta monin eri tavoin. Tärkeitä osialueita tässä ovat yhtenäiset tietorakenteet, kirjaamisen tuki ja ohjaus sekä neuvonta sote-ammattilaisille, tiedonkeruun oppaat ja muut ohjeet, yhteistyö tietojärjestelmätoimittajien kanssa ja vastaanotettujen tietojen laadunvarmistus. THL vastaa myös hoitoilmoitusrekisterien tietopohjasta ja laadunvarmistuksesta. Hoitoilmoitusrekisteri (Hilmo) muodostaa THL:n ylläpitämän valtakunnallisen tietovarannon, johon kerätään tietoja sosiaali- ja terveyspalvelujen käytöstä, käytön syistä sekä tehdyistä toimenpiteistä.

Tarvittavaa tietopohjaa myös kehitetään jatkuvasti. Esimerkiksi yksikkökustannuslaskentaa kehitetään parhaillaan. Yksikkökustannusten laskenta edellyttää rekisteriaineistojen yhdistämistä taloustietoihin. Tulevaisuudessa kansallisia yksikkökustannuksia hyödynnetään osana korvauskriteeriaineistoa, joka toimii tarvemallinnuksen sekä tarvevakioitujen kustannusten pohjana. Osa rekisteriaineistoista valmistuu verrattain hitaasti, minkä seurauksena lopulliset tiedot tarvevakioituista kustannuksista ovat saatavissa vasta noin 18 kuukauden kuluttua vuoden päättymisestä.

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

THL:n mukaan hyvinvointialueilla tulisi kuitenkin olla nykyistä reaaliaikaisempi näkymä raportoituihin tietoihin erityisesti rahoituksen ja tarvevakioitujen kustannusten taustalla olevista tarve-tekijöistä sekä taloustiedoista. Tämän vuoksi THL tulee jatkossa julkaisemaan vuosittain maaliskuun alussa edeltävän vuoden tietoja koskevan ennakkollisen sairaustietotaulukon, jossa raportoidaan sairausluokkakokohtaiset havaintojen määrät alueittain.

Tarvevakioitujen kustannusten kehityksen seuranta on osa järjestämislain 27 § mukaisten toiminnallisten kriteereiden seurantaa. Tarvevakioitujen kustannusten tietopohjana käytetään rekisteriaineistojen lisäksi hyvinvointialueiden raportoimia taloustietoja. Kunnat ja hyvinvointialueet raportoivat taloustietonsa Valtiokonttorin ylläpitämään kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalveluun. Vuoden 2021 alussa toteutetun tilastointiuudistuksen seurauksena sosiaali- ja terveydenhuollon käyttötalouden ja investointimenojen tarkastusvastuu siirtyi Tilastokeskukselta THL:lle. Hyvinvointialueet ovat raportoineet tietonsa Valtiokonttorille ensimmäistä kertaa tilikaudelta 2023. THL ei itse kerää taloustietoja, vaan hakee hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien palveluluokkakokohtaisesti raportoimat tilinpäätöstiedot Valtiokonttorin suljetusta rajapinnasta.

Valtiokonttori varmistaa kuntien ja hyvinvointialueiden raportoiman taloustiedon laatua kahdenvaiheisesti kohdistamalla raportoituihin aineistoihin automaattisia tarkastuksia sekä tarkastamalla aineistoja tämän lisäksi tarvittavin osin vielä manuaalisesti. Valtiokonttorin talousraportoinnista vastaavat asiantuntijat käyvät läpi ja tarkistavat raportoidut aineistot ja lähettävät havaintojensa pohjalta tarvittaessa raportointi- ja lisätietopyyntöjä.

THL puolestaan varmistaa taloustietojen laatua vertaamalla tietoja edellisen vuoden tietoihin. Epäjohdonmukaisista kehityssuunnista ja niiden syistä THL on yhteydessä hyvinvointialueisiin ja pyytää selvitystä tai aineiston korjausta. Tietojen sisällölliseen luotettavuuteen vaikuttaa kuitenkin THL:n mukaan keskeisesti se, kuinka hyvin sote-ammattilaiset alun perin kirjaavat tietoja omiin tietojärjestelmiinsä. Vuoden 2023 aineiston laaduntarkastuksen yhteydessä THL pyysi lisäselvitystä tai aineiston korjausta 20 hyvinvointialueelta. Korjauksia pyydettiin siis lähes kaikilta alueilta.

Valiokunta katsoo, että palveluiden turvaamisen näkökulma on ensiarvoisen tärkeä hyvinvointialueiden ohjauksessa. Tämän vuoksi palveluiden laatua ja saavutettavuutta tulee huolella arvioida osana alueiden vuotuista ohjausta ja tarpeen mukaan myös alueiden arviointimenettelyssä. Toistaiseksi tietopohja palveluiden järjestämisen arvioimiseksi on vasta kehittymässä eikä se nyky muodossaan toimi riittävän hyvin hyvinvointialueen itsemääräämisoikeutta rajoittavan arviointimenettelyn lähtökohtana. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä meneillään olevia toimia ja kehittämishankkeita tietopohjan parantamiseksi ja laadun varmistamiseksi.

Hyvinvointialueiden rahoitus

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymisperusteisiin. Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu osaltaan THL:n määrittämiin tarveker-toimiin, jotka vaikuttavat siihen, kuinka valtion rahoitus kohdentuu eri alueille.

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

THL:n valiokunnalle antaman lausunnon mukaan tarveperusteinen rahoitus on kannustanut hyvinvointialueita panostamaan hoitoilmoitusrekisteritietojen kattavuuteen ja laatuun. Syyskuussa 2024 julkaistuissa rahoituslaskelmissa oli kuitenkin valiokunnan saaman tiedon mukaan huomattavia eroja verrattuna huhtikuussa 2024 julkaistuihin laskelmiin. Tämä johtuu THL:n mukaan siitä, että joiltakin alueilta on tullut runsaasti diagnoosien tietotoimituksia, jotka ovat vaikuttaneet lopullisiin tarvekertoihin. Hyvinvointialueilla on vaihteittain parannettu tietotoimituksia, mikä on lisännyt hoitoilmoitusrekistereissä näkyviä palvelutapahtumia ja diagnooseja. Tämän seurauksena joidenkin alueiden rahoitus on kasvamassa, kun taas osa alueista menettää rahoitusta.

Valiokunnan kuulemat hyvinvointialueet kritisoivat rahoituksen määrätymisperusteiden toimivuutta. Tarveperustaisuuden osalta kyseenalaisena pidetään erityisesti sitä, että rahoituksen jakaminen alueiden kesken perustuu alueiden itse ilmoittamiin hoitoilmoitusrekisteritietoihin, joiden laadunvarmistusta ei systemaattisesti tehdä kansallisella tasolla.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat nostavat lausunnoissaan esiin myös arviointiryhmän kokoonpanon sekä sen puheenjohtajan nimeämisen merkityksen. Nimeämisprosessin perusteluineen tulee olla läpinäkyvä ja puheenjohtajan riippumattomuudesta on tärkeä huolehtia. Valiokunnan kuulemat hyvinvointialueet katsovat, että puheenjohtaja ei voi olla toisen hyvinvointialueen johtaja toisin kuin kuntien arviointimenettelyssä. Perusteluna tässä on se, että hyvinvointialueita on lukumääräisesti vähän toisin kuin kuntia ja myös se, että hyvinvointialueiden rahoituksen jakaminen perustuu osin alueiden itse ilmoittamiin tietoihin. Valiokunta pitää tärkeänä, että arviointiryhmän puheenjohtajan nimeämisessä huomioidaan edellä mainitut näkökohdat, jotta puheenjohtajan riippumattomuus ei vaarannu.

Valiokunnan johtopäätökset

Johtopäätöksensä valiokunta toteaa, että luotettava ja kattava tietopohja on ensiarvoisen tärkeää sekä kuntien että hyvinvointialueiden ohjauksessa. Valiokunnan mielestä on hyvä, että hyvinvointialueiden palveluiden järjestämistä seurataan systemaattisesti vuosittain. Toistaiseksi palveluiden järjestämisen arvioinnissa käytettävä tietopohja ei kuitenkaan valiokunnan mielestä ole riittävä, jotta sen pohjalta voitaisiin käynnistää alueen itsehallintoa rajoittava arviointimenettely. Ministeriöltä saatujen lausuntojen mukaan tietopohjan parantaminen on ollut yksi tärkeimmistä kehittämiskohteista hyvinvointialueiden käynnistymisen yhteydessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että tätä työtä jatketaan ja että siihen kiinnitetään riittävästi huomiota. Erityisesti vertailukelpoisen tiedon tuottaminen ja kehittäminen palveluista on tarpeen, jotta niiden järjestämistä eri alueilla voidaan yhdenmukaisella tavalla arvioida. Tämä näkökohta on tärkeä huomioida myös kuntien ohjauksessa, vaikka selkeiden kriteereiden määrittäminen erilaisten kuntien eri palveluille ei olekaan yksiselitteistä.

Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut

Valtiontalouden tarkastusvirasto raportoi vuosikertomuksessaan 2024 vaikeasti työllistyvien työvoimapalveluihin kohdistuneesta tarkastuksestaan (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2023). Tarkastuksessa arvioitiin, parantavatko pohjoismainen työvoimamalli, työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) ja tulosperusteiset toimintamallit vaikeasti työllistyvien työllistymisen edellytyksiä. Tarkastus on ajankohtainen, sillä vaikeasti työ-

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

listyvien työnhakijoiden suuren määrän vuoksi heille kohdistettujen työvoimapalveluiden toimivuus ja tuloksellisuus ovat keskeisiä tekijöitä, kun valtiontaloutta halutaan vahvistaa työllisyyttä parantamalla ja sosiaaliturvamenoja vähentämällä.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan tarkastus on laadukas ja sen tuloksia voidaan käyttää hyväksi työvoimapalveluiden toimeenpanon ja tarjonnan suunnittelussa. Asiantuntijat myös pitivät tarkastusviraston antamia suosituksia pääosin kannatettavina. Joidenkin valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan tarkastus kuitenkin suoritettiin pohjoismaisen työvoimamallin osalta liian varhaisessa vaiheessa mallin käyttöönoton jälkeen. Malli oli ollut voimassa hieman yli vuoden tarkastuksen ajankohtana. Uudistus oli mittava ja se koski isoja organisaatioita, joiden toiminnan muutokset vievät aikaa. Uudistuksen toimeenpanoa vaikeutti myös se, että hyvinvointialueet olivat juuri aloittaneet ja niiden toiminta oli siten vasta rakentumassa tarkastuksen teon aikaan. Valiokunta pitää myönteisenä asiantuntijoiden antamaa tietoa siitä, että tarkastusviraston suosituksia on jo toteutettu työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön viimeaikaisessa työvoimapalveluiden kehittämistä koskevassa lainsäädäntötyössä.

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli

Pohjoismainen työvoimapalvelumalli otettiin käyttöön toukokuussa 2022. Sen tavoitteena on tarjota työnhakijoille yksilöllistä tukea aiempaa varhaisemmin ja tiiviimmin ja lisätä omatoimista työnhakua. Mallin avulla pyritään ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä. Palvelumallin mukaan työttömälle työnhakijalle tulisi järjestää työttömyyden alkuvaiheessa alkuhaastattelu, viisi täydentävää työnhakukeskustelua kahden viikon välein ja työnhakukeskustelu kolme kuukautta työhaun alkamisesta. Tiivistä palvelujaksoa seuraa kolmen kuukauden tauko, jolloin työnhakija keskittyy omatoimiseen työnhakuun. Työttömyyden kestänyt kuusi kuukautta alkaa uusi tiivis palvelujakso, jolloin työnhakijalle järjestetään työnhakukeskustelu ja kaksi täydentävää työnhakukeskustelua.

Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa korostuu lähipalvelu. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) mukaan alkuhaastattelu tulisi järjestää pääsääntöisesti kasvokkain työ- ja elinkeinotoimistossa tai kunnan toimipisteessä viiden arkipäivän kuluessa työhaun alkamisesta. Uudistus edellytti henkilöstömäärän lisäystä TE-toimistoissa ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilukunnissa. Uudistuksen yhteydessä henkilöstömäärää lisättiin noin 1 200 henkilötyövuodella. Se vastasi noin 40 prosentin henkilöstömäärän lisäystä. Työllisyyden hoitamiseen osoitettuja määrärahoja lisättiin noin 70 miljoonalla eurolla.

Mallin myötä otettiin myös käyttöön määrällinen työnhakuvelvollisuus, jonka mukaan työttömän työnhakijan on lähtökohtaisesti haettava neljää työmahdollisuutta kuukaudessa, jotta hänen työttömyysturvaoikeutensa jatkuu. TE-asiantuntijat ovat edelleen voineet lähettää velvoittavia työtarjouksia, mutta vasta siinä vaiheessa, kun alkuhaastattelusta on kulunut kuusi kuukautta. Uudistuksen yhteydessä kohtuullistettiin velvoitteiden laiminlyönnistä asetettavia korvauksettomia määräaikoja eli karensseja. Malli on kohdennettu kaikille työttömille.

Tarkastusviraston tarkastuksen tulosten mukaan pohjoismainen työvoimapalvelumalli on liian kaavamainen ja johtaa omatoimisten työnhakijoiden ylipalveluun ja vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden alipalveluun. Tarkastusvirasto myös arvioi, että TE-toimistojen ja työllisyyden edis-

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

tämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien henkilöstöresurssit olivat riittämättömät mallin täyteen toimeenpanoon. Uudistuksen myötä käyttöön otettu työnhakuvelvollisuus on myös viraston mukaan haastava monille vaikeasti työllistyville, joilla työllistymisen esteet liittyvät alentuneeseen työkykyyn. Näiden henkilöiden osalta ongelmana on lähinnä resurssien niukkuudesta johtuva hidas pääsy sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluiden piiriin.

Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista nostaa esiin sen, että pohjoismaiseen työvoimapalvelumallin myötä lisätty henkilöstöresurssi ei välttämättä ollut riittämätön asiakaspalvelumallin täyden toimeenpanon kannalta. Ongelma oli pikemminkin siinä, ettei resurssien käyttöä ollut järjestetty tehokkaimmalla ja tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Tarkastusviraston arvio perustui työvoimavirkailijoille tehtyyn kyselyyn. Täydentävää tietoa on mahdollista saada työvoimavirkailijoiden työajan kohdentumisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö onkin valiokunnan saaman tiedon mukaan teettämässä tutkimusta virkailijoiden työajankäytöstä. Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että resurssien käyttöä selvitetään myös muuhun kuin kyselyiden tietoon perustuen. On tärkeää, että korjaavat toimenpiteet suunnitellaan parhaan saatavilla olevan tiedon ja analyysin pohjalta.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin osalta tarkastusvirasto suosittelee, että työ- ja elinkeinoministeriön tulisi edistää lainsäädännöllä ja mahdollisilla ohjeistuksilla TE-palvelujen henkilöstöresurssien kohdentumista nykyistä enemmän asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti. Lisäksi ministeriön tulisi yksinkertaistaa määrällistä työnhakuvelvollisuutta koskevaa lainsäädäntöä ja ohjeistuksia, jotta velvoitteen asettaminen olisi asiantuntijoille yksiselitteistä.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat yhtyvät pääosin tarkastusviraston pohjoismaista työvoimamallia koskeviin tuloksiin ja suosituksiin. Osa asiantuntijoista toteaa, että tarkastusviraston suositus henkilöstöresurssien kohdentamisesta nykyistä enemmän asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti on otettu huomioon viimeaikaisessa työnhakijan palveluprosessiin kohdistuvassa lainsäädäntötyössä. Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla työvoimapalveluiden kehittämistä koskeva hallituksen esitys (ns. TYKE-HE), jonka puitteissa uudistetaan mm. työnhakijoiden asiakaspalvelumallia. Tavoitteena on, että työnhakijoiden palveluprosessi rakentuisi jatkossa nykyistä enemmän asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti. Tähän työhön liittyen vuoden 2025 alusta astui voimaan muutos lakiin työvoimapalveluiden järjestämisestä (435/2024), jolla lisättiin asiantuntijoiden harkintavaltaa työnhakijan palveluprosessissa. Valiokunta pitää myönteisenä, että työnhakijoiden palveluprosessia kehitettäessä tarkastusviraston suositus on otettu huomioon. Valiokunta korostaa, että työnhakijan palveluprosessi tulee järjestää siten, että siihen suunnatut henkilöstövoimavarat käytetään tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti.

Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista tuo esille, että resurssien käyttöä on mahdollista tehostaa ottamalla käyttöön digitaalisia palveluja helposti työllistyville, jotka eivät välttämättä tarvitse henkilökohtaista palvelua ja opastusta. Näin palvelua voidaan suunnata enemmän niille, jotka todennäköisesti hyötyvät henkilökohtaisesta asioinnista ja erilaisista työllistymistä edistävästä palveluista. Valiokunta suhtautuu digitaalisten palveluiden käyttöönottoon myönteisesti, mutta korostaa, että myös niiden tarjonnan tulee perustua riittävään tietoon perustuvaan palvelutarpeen arviointiin.

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

Valiokunnan saaman tiedon mukaan muiden kuin työvoimaviranomaisten hallussa olevaa tietoa ei välttämättä käytetä arvioitaessa asiakkaan palvelutarvetta. Valiokunta yhtyy asiantuntijoiden esille tuomaan näkemykseen siitä, että eri toimijoilla olevan tiedon laajempaa hyödyntämistä tulee selvittää. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että kaikkien keskeisten toimijoiden tietovarantojen saavutettavuutta ja käyttöä tehostetaan. Tähän liittyen valiokunta pitää myönteisenä asiantuntijalta saamaansa tietoa siitä, että tekoälyyn pohjautuvien työkalujen kehittäminen asiakkaiden segmentointiin on käynnistymässä vuonna 2025.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) on yhteistoimintamalli, jonka tavoitteena on edistää pitkäaikaistyöttömien työllistymistä tarjoamalla heille palvelutarpeen mukaisia julkisia työvoimapalveluita sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluita. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) tuli voimaan vuoden 2015 alussa. Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla tarkoitetaan yhteistoimintamallia, jossa työvoimapalveluviranomainen, hyvinvointialue ja Kela yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Toimintamallissa nämä kolme viranomaista sovittavat palvelunsa asiakkaan palvelutarpeen mukaiseksi kokonaisuudeksi. Monialaisessa yhteispalvelussa ei tuoteta varsinaisia palveluita, vaan siinä arvioidaan asiakkaan palvelutarve ja ohjataan hänet arvion perusteella tarpeiden mukaisten palveluiden piiriin. Vuosina 2023—2024 TYP-toimintaan osallistuivat TE-toimisto tai kuntakokeilun viranomaiset, hyvinvointialue ja Kela.

Tarkastusviraston tarkastuksessa havaittiin, että TYP-toiminnan piiriin päätyy keskimäärin kolmasosa niistä työttömistä työnhakijoista, jotka täyttävät työttömyyden kestoon perustuvat TYP-toiminnan asiakkuuskriteerit. Asiakkuudet ovat keskimäärin huomattavan pitkiä. Vuonna 2022 päättyneistä asiakkuuksista lähes puolet oli kestänyt yli kolme vuotta. Osalla asiakkaista tilanteet ovat hyvin monimutkaisia ja he tarvitsevat hyvin monenlaisia palveluita. Osa asiakkaista on tosiasiallisesti työkyvyttömiä. Tosiasiallisesti työkyvyttömät ovat työvoimapalveluiden piirissä työttömyysetuuksien saantiehtojen vuoksi, sillä he eivät ole oikeutettuja työkyvyttömyyseläkkeeseen.

Tarkastuksen tulosten mukaan TYP-toiminnalla on onnistuttu edistämään pitkäaikaistyöttömien ohjautumista palvelutarpeen mukaisiin palveluihin ja toimeenpanijat pitivät toimintamallia lähtökohtaisesti tehokkaana. TYP-toiminnan asiakkuus on myös jossain määrin edesauttanut tosiasiallisesti työkyvyttömiä henkilöiden siirtymistä hänelle sopivan syyperusteisen etuuden piiriin, sillä hieman yli viidenneksellä asiakkaista pääasiallinen toimeentulon lähde oli eläke TYP-asiakkuuden päättyessä.

TYP-toiminnan tavoitteiden asetanta, ohjaus, kehittäminen ja seuranta on kuitenkin ollut tarkastusviraston havaintojen mukaan vähäistä. TYP-toiminnassa oli vuoden 2022 lopussa noin 40 000 asiakasta eli noin 15 prosenttia kaikista työttömistä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan näin merkittävään joukkoon kohdistuvan toimintamallin ohjauksen ja toimeenpanon seurannan tulisi olla aktiivista. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan TYP-toiminnan ohjausta, kehittämistä ja seurantaa ovat vaikeuttaneet työvoimapolitiikan jatkuvat muutokset. Valiokunta yhtyy

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

tarkastusviraston näkemykseen ja katsoo, että TYP-toiminnan piirissä olevien vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden ohjaukseen, palvelujen kehittämiseen ja seurantaan tulee kiinnittää erityistä huomiota ja heidän palvelunsa tulee turvata myös erilaisissa muutostilanteissa.

TYP-toiminnan tavoitteiden asetannan ja ohjauksen puute on tarkastusviraston mukaan osaltaan johtanut siihen, että alueelliset erot toiminnan toteutuksessa ja resurssoinnissa ovat olleet varsin suuria. Alueellisen vaihtelun on viraston mukaan mahdollistanut TYP-lain väljyys, soveltamisohjeen puuttuminen ja valtakunnallisten tavoitteiden asettamatta jättäminen. Tarkastuksessa havaittiin, että joillakin alueilla TYP-toiminnan piiriin ohjautui vain 10 prosenttia niistä asiakkaista, jotka täyttivät työttömyyden kestoon perustuvat kriteerit vuonna 2022. Suurimmillaan toiminnan piirissä oli jollakin alueella jopa 70 prosenttia kriteerit täyttävistä asiakkaista.

Toiminnan resurssoinnin osalta alueellista vaihtelua havaittiin paljon etenkin ei-lakisääteisissä palveluissa, mutta myös terveydenhoitopalvelujen saatavuudessa. Terveydenhoitopalvelujen saatavuus on TYP-toiminnan onnistumisen kannalta oleellista, sillä toiminnan piirissä olevilla asiakkailla on paljon terveydellisiä ongelmia, jotka haittaavat tai estävät työllistymistä. Eroja terveyspalveluiden kohdalla oli erityisesti siinä, kuinka paljon verkostoissa oli terveydenhuollon ammattilaisia ja toimivatko he osa- vai kokoaikaisesti. Tarkastushavaintojen mukaan asiakkaiden ohjautumista terveyspalveluiden piiriin tehostaa se, että TYP-verkostoissa on mukana riittävästi sekä terveydenhoitajia että lääkäreitä.

Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista muistuttaa, että alueellinen vaihtelu sekä TYP-toiminnan piirissä olevien asiakkaiden osuudessa että resurssoinnissa voi osittain olla tarkoituksenmukaista, sillä alueiden työllisyystilanne ja palvelutarjonta vaihtelevat. Osa asiantuntijoista myös toteaa, että sote-palveluiden ja kuntoutuspalveluiden tarve ei välttämättä edellytä ohjausta TYP-toimintamallin piiriin vaan työvoimaviranomainen voi myös tehdä yhteistyötä kahdenvälisesti esimerkiksi konsulttoimalla tai muulla sovitulla tavalla. TYP-toiminnan palveluiden riittävyyden pohdinta on myös joidenkin asiantuntijoiden mukaan irrallaan pitkäaikaistyöttömien palveluiden kokonaistilanteesta. Tarkastuksessa ei heidän mielestään ole riittävästi otettu huomioon työvoimaviranomaisten ja sosiaalihuollon yhteistyönä tehtäviä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) mukaisia aktivointisuunnitelmia, jotka rinnastuvat monialaisiin työllistymissuunnitelmiin ja vastaavat käytännössä samaan tarpeeseen kuin TYP-toiminta. Näitä suunnitelmia on valiokunnan saaman tiedon mukaan tehty selvästi enemmän kuin TYP-asiakkaille tehtyjä monialaisia työllistymissuunnitelmia.

Tarkastusvaliokunta pitää asiantuntijoiden alueellisiin eroihin liittyviä näkökulmia huomion arvoisina. Valiokunta on kuitenkin huolestunut varsin suurista alueellisista eroista TYP-toiminnan toimeenpanon ja toimintaan suunnattujen voimavarojen suhteen ja toteaa, että vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden palveluiden tulee olla yhdenvertaisia eikä palvelun laatu ja määrä saa olla riippuvaista henkilön asuinpaikasta.

Vuoden 2025 alusta voimaan astui laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä (381/2023), joka korvasi aiemman lain työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014). Tässä niin sanotussa TYM-laissa säädetään työvoimaviranomaisen, hyvinvointialueen ja Kelan velvollisuudesta sovittaa yhteen työttömän tarvitsemat työvoima-, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä tarvittaessa Kelan kuntoutuspalvelut työllistämistä edistäväksi kokonaisuudeksi (ns.

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

monialaisen tuen yhteistoimintamalli). Kokonaisuuteen voidaan yhdistää myös muita työttömän tarvitsemia palveluja.

Merkittävin muutos uudessa laissa on työttömyyden kestoon perustuvan asiakkuuskriteerin poistaminen. Työttömän monialaisen tuen tarve on ainut kriteeri ohjata monialaisen yhteistoimintamallin piiriin. Tämä tarkoittaa sitä, että asiakkaan työllistymisen tarpeisiin voidaan vastata aiempaa varhaisemmassa vaiheessa. Tavoitteena on, että nopealla puuttumisella ja varhain käynnistyvällä tuella asiakkuuksien kestot lyhenevät ja palveluprosessin vaikuttavuus paranee.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan työttömyyden kestoon perustuvan asiakkuuskriteerin poistaminen tulee lisäämään TYM-toiminnan asiakasmääriä entisestään. Myös sosiaali- ja terveyspalveluiden menojen arvioidaan kasvavan lyhyellä aikavälillä. Valiokunta katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön tulee huolehtia siitä, että vaikeasti työllistyvät saavat riittävät sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja työllisyyspalvelut uuden lain aikana.

Uudessa TYM-laissa oikeudellisen neuvonnan antaminen TYM-lain toimeenpanossa on annettu KEHA-keskukselle. Oikeudelliseen neuvontaan kuuluu myös soveltamisohjeiden laatiminen silloin kun se arvioidaan tarpeelliseksi. Valiokunta yhtyy tarkastusviraston ja kuulemiensa asiantuntijoiden kantaan siitä, että TYM-lain toimeenpanon tueksi tarvitaan valtakunnallinen soveltamisohje. Soveltamisohjeen avulla turvataan asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu ja estetään alueellisten erojen syntymistä. Valtakunnallisen soveltamisohjeen avulla tehostetaan myös resurssien käyttöä, kun jokaisen työllisyysalueen ei tarvitse laatia omaa ohjettaan.

TYP-toiminnan seurannan osalta tarkastuksessa kävi ilmi, että TYP-asiakkaista ja -toiminnasta on heikosti saatavilla luotettavaa tietoa, vaikka asiakkaat muodostavat merkittävän osan vaikeasti työllistyvistä työnhakijoista. Merkittävä TYP-toiminnan seuranta vaikeuttava tekijä on tarkastusviraston havaintojen mukaan ollut TYP-toimijoiden yhteinen asiakastietojärjestelmä eli TYPPI-rekisteri, joka mahdollistaa asiakkaiden tietojen vaihdon viranomaisten välillä ilman asiakkaan erillistä suostumusta.

TYPPI-rekisteriä ei kuitenkaan ole juuri kehitetty sen käyttöönoton jälkeen, eikä se tue tarkastusviraston tulosten mukaan TYP-toiminnan toimeenpanoa. Ongelmana on ollut rekisterin vaikeakäyttöisyys, joka on osaltaan johtanut vaihteleviin kirjauskäytäntöihin ja siihen, ettei kaikki toimijat ole käyttäneet rekisteriä. Tämä on vuorostaan heikentänyt rekisteritietojen luotettavuutta ja estänyt myös sen, että TYP-toiminnassa saataisiin luotettavaa seurantatietoa TYP-asiakkuuksista. Myös valiokunnan kuulemat asiantuntijat tuovat esiin sen, että TYPPI-rekisterin puutteet vaikeuttavat toiminnan seuranta TYP-verkostoissa. Toimiva, ajantasaisen tiedon sisältävä tietojärjestelmä on kuitenkin verkostomaisessa yhteistyössä keskeinen tiedonvaihdon väline, joka helpottaa toimijoiden työtä ja tiedonkulkua.

TYPPI-järjestelmän ylläpidosta on vuodesta 2016 lähtien vastannut KEHA-keskus. Valiokunta pitää myönteisenä, että ongelmat TYPPI-järjestelmässä on tiedostettu ja se tullaan korvaamaan työvoimapalveluiden järjestelmien uudistamisen yhteydessä. Järjestelmän korvaamiseen liittyvää työtä on valiokunnan saaman tiedon mukaan tarkoitus tehdä vuoden 2025 aikana. Järjestelmämuutoksessa monialaisen palvelun asiakkaiden tiedot tuodaan samaan rekisteriin muiden työvoimapalveluiden asiakkaiden kanssa (Asiantuntijan Työmarkkinatori). Uudessa järjestelmässä

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

tiedon kerääminen ja mahdollisten tavoitteiden seuraaminen on asiantuntijoiden mukaan helpompaa.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan KEHA-keskus on myös rakentamassa uutta palvelualustaa (Tuutti-järjestelmä) toimijoiden välisen tiedonkulun ja yhteydenpidon parantamiseksi. Järjestelmän on tarkoitus vastata työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtymisestä aiheutuviin tietotarpeisiin. Valiokunta on jo aiemmin eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota siihen, että heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden palvelujen ja palvelupolkujen tulee olla toimivia (TrVM 13/2022 vp). Valiokunta korostaa, että toimivat ja ajanmukaiset tietojärjestelmät ovat tässä yhteydessä keskeisessä roolissa, minkä vuoksi niiden kehittämiseen ja käytön ohjeistukseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

SIB-malli

Työllisyyttä on viime vuosina edistetty joillakin tulospäätösten vaikutusten hankintamalleilla eli ns. SIB-hankkeilla. SIB on lyhennys englanninkielisestä nimestä Social Impact Bond. Se on yksi tapa toteuttaa vaikuttavuusinvestointeja, joissa institutionaaliset ja yksityiset sijoittajat rahoittavat hyvinvointia edistävät palvelut ja kantavat toteutukseen liittyvät taloudelliset riskit. SIB-hankkeissa on kyse tulospäätösten rahoitussopimuksesta, jossa yksityinen toteuttajataho vastaan hankkeen toteuttamisen kustannuksista ja saa maksun hankkeen todennetun vaikuttavuuden perusteella. Tulospäätösten sopimusten tavoitteena on muuttaa julkisten hankintojen luonnetta siten, että suoritteiden sijasta hankinnat koskisivat tuloksia.

SIB-mallilla toteutetuista hankkeista tarkastusvirasto käsitteli tarkastuksessaan työ- ja elinkeinoministeriön tilaamaa Työllistymisen edistäminen -hanketta (Työ-SIB) ja Maahanmuuttajien nopea työllistyminen ja kotoutuminen -kokeilua (Koto-SIB). Työ-SIB hanke on ollut käynnissä vuodesta 2020 lähtien ja se päättyy vuoden 2025 lopussa. Koto-SIB hanke toteutettiin vuosina 2016–2019 ja siitä valmistui työ- ja elinkeinoministeriön tilaama, luotettavaan koeasetelmaan perustuva arviointi syksyllä 2024 (Koto-SIB -kokeilun vaikutukset ja käytännön toteutus, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kotoutuminen, 2024:33). Arvioinnin tulosten mukaan Koto-SIB saavutti sille käynnistämisen vaiheessa asetettuja tuloksia, sillä koeryhmän tulot ja työllisyys olivat korkeammalla tasolla seurantaajan aikana suhteessa verrokkiryhmään.

Työ-SIB hankkeen vaikuttavuudesta pitkäaikaistyöttömien työmarkkinoille siirtymiseen ei valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan ole vielä saatavissa vaikutusarviota. Tarkastusviraston mukaan Työ-SIB hankkeen alustavat tulokset olivat lupaavia siinä mielessä, että osallistujaryhmän työllisyys oli kasvanut verrokkiryhmää paremmin. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat kuitenkin huomauttavat, että eroista työllisyyslukuissa ei vielä voi tehdä johtopäätöksiä hankkeen vaikutuksista. Valiokunta yhtyy asiantuntijoiden esittämään näkemykseen siitä, että hankkeen vaikuttavuusarvioiden tulee perustua ohjelmassa käytettyyn satunnaisasetelmaan ja kattaviin rekisteritietoihin.

SIB-hankkeiden osalta tarkastusvirasto suosittelee, että tulevaisuudessa SIB-hankkeissa tulisi mahdollisuuksien mukaan huomioida myös hankkeiden vaikutukset työllistyvien työ- ja toimintakykyyn. Valiokunta on aiemmassa työssään ottanut kantaa näiden ns. pehmeiden vaikutusten käyttöön työvoimapalveluiden vaikutusten mittaamisessa (TrVM 13/2022 vp) ja suhtautuu lähtökohtaisesti

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

ti myönteisesti tarkastusviraston suositukseen. Valiokunta yhtyy kuulemansa asiantuntijan näkemykseen siitä, että kyselytutkimuksia ja muita kuin rekistereihin perustuvia mittareita toiminnan vaikutuksista voidaan uskottavasti käyttää SIB-malleissa tulospalkkion perusteena, kunhan ne täyttävät ainakin seuraavat vaatimukset. Ensinnäkin mittarin manipuloinnin täytyy olla mahdottomaa. Tämän takia mittauksen tulee perustua palveluntarjoajasta riippumattomaan tahoon. Toiseksi mittarin tulee olla kattava, eikä mahdollinen vapaaehtoisuus ja siitä seuraava valikoituminen saa vaikuttaa sen arvoon. Kolmanneksi tilaajan on pystyttävä etukäteen arvioimaan, kuinka toimenpiteen seurauksena tapahtuva muutos mittarin arvossa muunnetaan esimerkiksi euroiksi, jotta se voidaan ottaa osaksi tulospalkkiojärjestelmää.

SIB-hankkeet ovat monimutkaisia ja vaativat laajaa asiantuntemusta sekä huolellista suunnittelua. Tarkastusvirasto korostaa tarkastuksessaan, että työllisyyden edistämiseen tarkoitettujen SIB-hankkeiden suunnittelua ja seurantaan tulee vielä kehittää, jotta tulospalkkiot palvelisivat paremmin keskeisiä toimijoita. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat toivat esiin Työ-SIB hankkeen osalta sekä tulospalkkioiden maksamisen perusteisiin että hankkeen vaikutusten luotettavaan arviointiin liittyviä ongelmia. Valiokunnan näkemyksen mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää hankkeiden tulostavoitteiden asetantaan, jotta hankkeen ulkopuoliset tekijät eivät vaikuta niihin vaan ne ovat seurausta hankkeen toiminnasta. Valiokunta myös yhtyy tarkastusviraston ja asiantuntijoiden näkemykseen siitä, että SIB-hankkeiden tulosten arviointi ja tulospalkkioiden maksaminen edellyttävät laajaa rekisteripohjaisen tiedon tuntemusta ja analyysitaitoja. Lisäksi työvoimapalveluiden siirryttyä vuoden 2025 alusta kuntien järjestämisvastuulle, tulee huolehtia myös siitä, että kunnilla on tarvittaessa pääsy ajantasaisiin rekisteritietoihin.

Maatalouden investointituet

Maatalouden investointituista säädetään laissa maatalouden rakennetuista (1476/2007) sekä valtioneuvoston asetuksessa maatalouden rakennetusta (265/2023) ja valtioneuvoston asetuksessa maatalouden investointituen kohdentamisesta (266/2023). Tukea maatalouden investointeihin voidaan rakennetukilain 7 §:n mukaan myöntää tehokkuuden ja laadun kehittämiseen maatalouden tuotantotoiminnassa. Investointituki myönnetään prosentuaalisena osuutena tuettavan toimenpiteen hyväksyttävistä kustannuksista. Tukea voi saada maatilaa kohti kolmen verovuoden aikana enimmillään 1,5 miljoonaa euroa, josta kilpailukykyyn ja nykyaikaistamiseen liittyviin investointeihin voi kohdistua enintään 1,2 miljoonaa euroa. Investointitukea kuluu vuosittain noin 80–150 miljoonaa euroa avustuksina, korkotukina ja valtiontakauksina. Vuosina 2015–2022 tukea myönnettiin yhteensä noin 809 miljoonaa euroa. Rahoitusta investointitukiin osoitetaan sekä valtion talousarviosta että maaseudun kehittämisrahastosta (Makera). Talousarviosta osoitetut tuet ovat pääosin EU-osarahoitteisia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut maatalouden investointitukia vuonna 2024 (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 7/2024). Tarkastuksen kohteena olivat maataloustuotantoon myönnettävät investointituet, joiden tavoitteena on parantaa erityisesti maatalouden kannattavuutta ja kilpailukykyä. Tuotantoon keskittyvistä investointituista merkittävimpiä ovat kotieläintuotantoon liittyvät tuet, kuten lypsy- ja nautakarjatalouden, sikatalouden ja siipikarjatalouden rakentamisinvestoinnit sekä kasvihuonetuotannon rakentamisinvestoinnit. Tarkastuksen ulkopuolelle oli rajattu sellaiset investointituet, joiden vaikutus maatalouden tuotantoon on epäsuorempi. Tällaisia tukia ovat esimerkiksi ympäristön tilan parantamiseen,

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

tuotantohygienian parantamiseen tai eläinten hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitetut tuet. Tarkastuksessa pyrittiin arvioimaan, onko investointituilla ollut vaikutusta maatalouden kannattavuuteen ja kilpailukykyyn sekä millaista tulevaisuuden maataloutta investointituet edistävät ja miten se vastaa maatalouspolitiikan tavoitteita.

Maatalouden rakennemuutos

Suomessa maatilojen lukumäärä on vähentynyt jo pitkään ja saman kehityksen ennustetaan myös tulevaisuudessa jatkuvan. Muutoksessa on kuitenkin ollut alueellisia eroja. Vuodesta 2011 vuoteen 2021 suhteellisesti eniten maatiloja on lopettanut toimintansa Kainuussa, Kaakkois-Suomessa, Pohjanmaalla, Ahvenanmaalla, Satakunnassa, Etelä-Savossa ja Varsinais-Suomessa. Näillä alueilla tiloista 25—32 prosenttia on lopettanut kymmenen vuoden tarkastelujakson aikana. Hiimminkin maatilojen määrä on vähentynyt Keski-Suomessa ja Pirkanmaalla.

Samanaikaisesti tilojen määrän vähenemisen kanssa maatilojen peltopinta-alalla mitattu keskikoko on kasvanut. Tarkastusvirasto havaitsi tarkastuksessaan, että maatilojen tilastointi eri peltopinta-alaluokkiin ei ole seurannut tilakoon muutosta maataloudessa. Pinta-alaan perustuvassa luokittelussa suurimmat luokat ovat yli 100 tai 150 hehtaaria — tätä suurempia hehtaari luokkia ei ole, kun taas näitä pienemmät pinta-alat on eroteltu hyvinkin tarkasti. Kooltaan suurimpien (yli 100 hehtaaria) tilojen osuus kaikista tiloista on kuitenkin kasvanut eniten ja tämän kokoisten tilojen määrä on ainoana kasvanut myös absoluuttisesti: vuonna 2004 yli 100 hehtaarin tiloja oli 2 311 kappaletta, kun vuonna 2021 niiden lukumäärä oli jo yli kaksinkertainen ollen 5 258 maatilaa. Suurten tilojen lukumäärän kasvaessa maanviljelyn muutokset eivät enää erotu nykyisessä tilastoinnissa.

Yksityisten henkilöiden maatalousyriyten osuus on Suomessa edelleen suurin, mutta osakeyhtiömuotoiset maatilat ovat lisääntyneet. Tarkastuksessa havaittiin osakeyhtiömuotoisten toimijoiden olevan ylliedustettuina investointitukea saaneiden tilojen joukossa. Esimerkiksi vuonna 2022 osakeyhtiömuotoisten tuensajien osuus oli 15,1 prosenttia, vaikka osakeyhtiömuotoisten maatalousyriyten osuus kaikista maatalousyriyksistä oli vain 3,1 prosenttia. Myönnetystä investointituesta ne saivat kuitenkin 36,8 prosenttia, mikä on yli kymmenen kertaa suhteessa niiden osuuteen kaikista maatioista.

Tarkastusvirasto toteaa, että maatalouden rakennetta kuvaavat tilastoinnin tunnusluvut ja kannattavuutta ilmaisevat mittarit eivät vastaa maatilarakenteen kehitystä. Osakeyhtiömuotoisten tilojen yleistyessä tarvitaan toisenlaista tietoa maatilojen taloudesta kuin mitä tähän saakka on kerätty. Tällä hetkellä käytettäviä, tiloja kuvaavia tunnuslukuja ovat maatalouden yrittäjätulo sekä maatalouden kannattavuuskerroin. Maatalouden yrittäjätulo kuvaa sitä osaa maataloudesta syntyvistä tuotoista, joka jää korvaukseksi yrittäjän omalle työlle ja omalle pääomalle. Maatalouden kannattavuuskerroin kuvaa puolestaan sitä, kuinka hyvin yrittäjän omalle työlle asetettu palkka vaatimus sekä omalle pääomalle asetettu korkovaatimus saavutetaan. Kannattavuuskerroin soveltuu perheviljelmän kannattavuuden kuvaamiseen, mutta osakeyhtiömuotoisen tilan kannattavuuden kuvaukseen se on puutteellinen. Lisäksi asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, ettei kumpikaan näistä tunnusluvuista kerro kovin paljon maatilän maksuvalmiudesta. Valiokunta yhtyy tarkastusviraston suositukseen siitä, että maatalousyrittäjien taloutta ja maatalouden rakenteita

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

koskevien tietojen kerääminen ja tilastointi tulee järjestää siten, että ne vastaavat nykymuotoista maataloutta ja siihen liittyviä tietotarpeita.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin maatalouden tärkeimmän tehtävän, eli ruoantuotannon, ohella maatalouden tärkeä työllistävä vaikutus sekä etenkin itäisessä Suomessa maatalouden rooli koko maan asuttuna pysymisen turvaamisessa. Maataloudella on edelleen iso merkitys maaseudun elinvoimaisuuden säilyttämisessä. Maataloustuotannon keskittyessä alueellisesti on ruoantuotanto haavoittuvammasa asemassa paikallisen kriisin, kuten poikkeuksellisten sääolosuhteiden taikka eläin- tai kasvitautien, puhjetessa. Valiokunta pitää huoltovarmuuden ja myös turvallisuuden kannalta huolestuttavana kehityssuuntana sitä, että maatalous keskittyy vain tiettyihin osiin maata ja katsoo, että maatalouden tukimuotoja kehitettäessä tulee muistaa ottaa huomioon myös huoltovarmuus- ja turvallisuuskäsitteet. Asiantuntijakuulemisessa esimerkkinä nostettiin esiin varavoimajärjestelmien hankinta, viljojen ja valkuaiskasvien sekä polttoaineiden varmuusvarastointi sekä vesihuollon turvaaminen maatiloilla.

Maatalouden investointituet ohjelmakaudella 2015—2022

Vuosina 2015—2022 myönnetystä maatalouden investointituesta suurin osa kohdistui kotieläintiloille. Pelkästään lypsykarjatalouden osuus tuesta oli 41,5 prosenttia. Tarkastuksessa tuli esiin, että investoivat maatilat olivat yrittäjätulolla ilmaistuna suurempia kuin tilat keskimäärin ja monet niistä tekivät investointeja useamman kerran tarkastelujakson 2015—2022 aikana. Tarkastuksen mukaan maatalouden investointituki kohdentuu kohtalaisen pienelle joukolla kasvihuoneviljelyssä, siipikarjanlihan tuotannossa, porsastuotannossa, muussa sikataloudessa sekä puutarhakasvien viljelyssä avomaalla. Näihin tuotantosuuntiin keskittyneillä tiloilla investointeja tehdään usein ja toiminta on investointiajankohtana kannattavaa. Nämä tuensaajat ovat keskittyneet maantieteellisesti Etelä-Pohjanmaalle, Varsinais-Suomeen ja Pohjanmaalle. Sen sijaan viljanviljelyyn, lypsykarjatalouteen ja lihanautojen kasvatukseen keskittyneillä tiloilla investointituki kohdentuu tasaisemmin laajemmalle joukolla, sillä tilat olivat tyypillisesti tehneet vain yhden tai kaksi investointia tarkastelujakson aikana. Tarkastuksessa havaittiin myös, että viljanviljelyyn ja lypsykarjatalouteen keskittyneillä tiloilla osakeyhtiömuotoisten tuensaajien osuus hakijoista oli alhaisempi kuin edellä mainituilla, usein investoivilla tiloilla.

Tarkastusviraston mukaan investointitukea saaneet maatilat olivat jo tukea saadessaan selvästi kannattavampia kuin maatilat keskimäärin. Kannattavuuskertoimella mitattuna nämä tilat saavuttivat keskimäärin kannattavuuskertoimen yksi eli ne tuottivat jo investointihetkellä tavoitellun pääoman korvauksen ja työlle asetetun palkkavaatimuksen. Kilpailukykyyn ja nykyaikaistamiseen liittyvissä investoinneissa tuen ehtona on, että tuensaaja saa maatalouden yrittäjätuloa vähintään 25 000 euroa viimeistään viidentenä vuotena tuen myöntämisestä. Tarkastusviraston käyttämän vuosien 2015—2022 investointitukiaineiston perusteella tukipäätöksistä 86,7 prosenttia oli sellaisia, että yrittäjätulon 25 000 euron tavoite oli saavutettu jo investointihetkellä. Tarkastusvirasto katsoikin aineiston perusteella, ettei yrittäjätulotavoite vastaa investoivien tilojen lähtötilannetta, kun niistä suurella osalla tavoite on jo valmiiksi saavutettuna. Tarkastusvirasto kiinnittää myös huomiota siihen, että maatalouden investointitukijärjestelmä nykymuodossaan tukee perinteisen tuotantotavan tehostamista eikä niinkään pyri edistämään toimialan prosessien tai tuotantotavan kehittämistä ja innovaatioita. Virasto toteaa, että yleensä yritystuilla ei tueta normaalia toimintaa vaan tavoitellaan tätä innovatiivisempaa kehitystä.

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

Tarkastuksessa investointituen tosiasiallinen vaikutus jäi epäselväksi, koska varsinaista arviointia investointituen vaikutuksesta maatalojen ja maatalouden kannattavuuteen ja kilpailukykyyn ei pystytty tekemään aineistopuutteiden vuoksi. Investointitukea on tarkastusviraston mukaan myönnetty käytännössä kaikille tukikelpoisille hakemuksille, joten luotettavaa vertailuryhmää ei ollut mahdollista muodostaa tuensaajille. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kuitenkin myös kielteisiä päätöksiä on investointitukihakemuksiin annettu. Hakijan taloudellisia ja tuotannollisia valmiuksia arvioidaan jo ennen hakuprosessia, joten elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY-keskus) ei juurikaan tule hakemuksia, jotka eivät täytä tuen edellytyksiä. Suurissa hankkeissa ELY-keskuksen talousneuvonta on vahvasti mukana. Myös rahoituslaitokset tekevät arviointia ja karsintaa, sillä pääsääntöisesti hankkeisiin tarvitaan tuen lisäksi myös muuta ulkopuolista rahoitusta. Kielteisten päätösten vähäiseen määrään on voinut vaikuttaa myös se, että tukihakemuksen jättäminen on lykätty tiedossa olleen rahoituksen niukkuuden vuoksi.

Asiantuntijat tuovat esiin investointituen keskeisen merkityksen investoinnin kokonaisrahoituksen toteutumisen kannalta, sillä rahoituslaitokset asettavat lähes aina luotonannon ehdoksi, että investoinnille haetaan avustusta ja korkotukea. Samalla he toteavat myös, että rahoituslaitosten arvio maatalousyrityksen kannattavuudesta ja jatkuvuudesta voi poiketa maataloushallinnon arviosta. Valiokunnan saaman tiedon mukaan merkittävä määrä investointisuunnitelmista ei saa luottolaitoksen myöntämää rahoituspäätöstä, ja tällöin kyseisiin investointeihin ei haeta lainkaan investointitukea. Investointien toteuttamisessa investointituet ovat kuitenkin tärkeässä asemassa. Valiokunnan saaman tiedon mukaan vain pieni osa maito-, naudanliha- ja sikatiloista ilmoitti vuonna 2023 tehdyssä selvityksessä toteuttavansa hankkeensa suunnitellussa laajuudessa, jos siihen ei saa investointitukea. Asiantuntijat nostavat esiin yhtenä parannusehdotuksena sen, että korkotukilainan osuutta tuen määrästä tulisi lisätä, mikä jakaisi tukea pidemmälle aikavälille ja tukisi siten maksuvalmiuden ylläpitämistä.

Tarkastuksessa ilmeni, että maatalouden investointitukien vaikuttavuuden arviointia ei ole juurikaan tehty menetelmillä, jotka selvittäisivät tuen vaikutusta toiminnan tuloksessa tapahtuneeseen muutokseen. Asiantuntijoiden mukaan talouden tunnuslukuja ei seurata investoinnin toteutuksen jälkeen käytännössä lainkaan eikä seuranta edellytetä tuen saajalta. Ainoastaan investointikohteen pysyvyyttä seurataan eli sitä, onko tuettu kohde tuen saajan hallinnassa viisi vuotta viimeisestä tuen maksatuksesta ja siinä käytössä, mihin tuki on myönnetty. Jos aiemmin investointitukea saanut taho hakee myöhemmin uudestaan investointitukea, tietoja, kuten esimerkiksi kannattavuuskertoimia, pystytään vertailemaan myös investoinnin jälkeen, jos uudessa investointihakemuksessa on vaadittu liiketoimintasuunnitelmia. Muutoin investointitukea saaneiden tilojen kannattavuuden muutoksia investoinnin jälkeen ei erikseen seurata. Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista katsoi, että tuen saamisen edellytyksenä pitäisi olla seurantatietojen toimittaminen Ruokaviraston Hyrrä-asiantuntijajärjestelmään. Valiokunta korostaa mahdollisimman kattavan, kuvaavan ja ajantasaisen tiedon tärkeyttä.

Tarkastusviraston tarkoituksena oli arvioida investointitukien vaikuttavuutta kannattavuuden ja kilpailukykyyn kehittämisessä, mutta tarkastuksen aikana kävi ilmi, ettei investointituista ja niitä saaneiden tilojen taloudellisesta menestyksestä kerätä suunnitelmallisesti tietoa vaikuttavuusarviointin näkökulmasta. Virasto toteaa, että tiedonkeruuta ja tilastointia ei ole järjestetty tukien kohdentamisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisella tavalla, vaikka tarve vaikuttavuustiedolle on selkeä. Tarkastuksen perusteella virasto suosittaa maa- ja metsätalousministeriötä tuottamaan

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

tietoa investointitukien vaikutuksista yksittäisen maatilan ja maataloustuotannon tasolla, jotta tuen hyödyllisyyttä olisi mahdollista arvioida ja tarvittavia politiikkatoimia kehittää. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitävät tarkastusviraston suositusta tietopohjan kehittämisestä tärkeänä. Myös valiokunta katsoo, että seurantatietojen määrittäminen, kerääminen ja analysointi on tärkeää tukien vaikuttavuuden arvoimiseksi. Tiedonkeruussa on kuitenkin otettava huomioon olemassa olevat resurssit sekä myös maatalousyrittäjiin kohdistuva hallinnollinen taakka. Yksi ratkaisu tässä tilanteessa voisi olla ulkopuolisilla tahoilla teetetävät erilliset selvitykset investointitukea saaneiden tilojen talouden kehityksestä.

Sähköinen asiointijärjestelmä Hyrrä

Maatalouden investointituen haku, myöntö ja maksatus tapahtuvat Ruokaviraston sähköisessä Hyrrä-asiointijärjestelmässä. Järjestelmään tallennetaan hakemuksen ohella sen liitteet, kuten liiketoimintasuunnitelma, joka sisältää maksuvalmiuslaskelman sekä maatalouden tulos- ja taselaskelmat. Laskelmien tulee kattaa hakemusvuoden lisäksi sitä edeltävän vuoden tiedot sekä vähintään kuusi hakemusvuotta seuraavaa tilikautta perustuen hakemista edeltäneiden kahden tilikauden kirjanpilotietoihin.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin se, että tulevia vuosia koskevat suunnittelulaskelmat on usein laadittu staattisiksi tai niissä on korkeintaan vähäisiä muutoksia eivätkä ne siten ole realistisia. Lisäksi asiantuntijanäkemyks on, että liiketoimintasuunnitelmaa koskevaa ohjetta tulisi kehittää vastaamaan nykypäivän maatalouden toimintaympäristöä. Liiketoimintasuunnitelma talouslaskelmineen on investointitukihakemuksen arvioinnissa tärkein liite, mutta tästä huolimatta lomake laskentaohjeineen on pysynyt lähes muuttumattomana jo vuosia. Valiokunta pitää tärkeänä, että investointitukihakemus liitteineen ja ohjeineen pidetään ajan tasalla niin, että se vastaa mahdollisimman hyvin nykyistä maatalouden toimintaympäristöä ja palvelee siten sekä tuen hakijaa että tukipäätöksen tekijää parhaalla mahdollisella tavalla.

Myös itse Hyrrä-järjestelmä saa kritiikkiä käytettävyydestään. Tietojärjestelmä ei tue hakijoiden kannattavuuteen ja kilpailukykyyn liittyvien tunnuslukujen ilmoittamista ja seurantaa. Esimerkiksi hakemuksen liitteiden osalta raportointi järjestelmästä on valiokunnan saaman tiedon mukaan hankalaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös tietojärjestelmien sujuvasta käytettävyydestä huolehditaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 20/2024 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2025 vp

Helsingissä 12.2.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Veijo Niemi ps
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Tomi Immonen ps
jäsen Janne Jukkola kok
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihtereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen
valiokuntaneuvos Tanja Kirjavainen
erityisasiantuntija Anne Kalliomäki