



Tietotarvekuvaukset

1. Taloudellinen kestävyys	2
1.1 Finanssipolitiikan kertoimet ja sopeutustoimien vaikutukset talouskasvuun	2
1.2 Koulutusinvestointien tuotto, tehokkuus sekä oppilaitoksen kannustimet eri koulutuspoluilla	4
1.3 Kansainvälisten opiskelijoiden työllistyminen alueellisten työvoimatarpeiden näkökulmasta	7
1.4 Tutkimus työttömyysturvan seuraamusjärjestelmästä	9
1.5 Kiertotaloussuunnitelmien vaikuttavuus	13
2. Sosiaalinen ja terveydellinen kestävyys	17
2.1 Palveluiden integraation hyödyt hyvinvointialueilla	17
2.2 Sukupuolten välisen palkkaeron muutokset Suomessa	20
2.3 Raskaudenaikaisen alkoholinkäytön seulonta	25
3. Ekologinen kestävyys	27
3.1 Kaivoslain uudistuksen vaikutusten arviointi	27
3.2 Merituulivoiman purkuvelvoitteet ja -vakuus talousvyöhykkeellä	30
3.3 Verokannustimet luonnonsuojeluun ja luonnonarvojen tuottamiseen elinkeinotoimintana	32
3.4 Sääntely ja ohjauskeinot hiilidioksidin talteenoton kestäviin ratkaisuihin	37
4. Inhimillinen ja kulttuurinen kestävyys	40
4.1 Osaava Suomi – PIAAC-aineistojen analyysi tiedonkäsittelyn perustaitojen kehittämisestä, ylläpitämisestä ja vaikutuksista	40
5. Turvallisuuden, oikeusvaltion ja demokratian kestävyys	43
5.1 Tietoverkkoavusteinen petosrikollisuus ja sen torjunta digitalisoituvassa yhteiskunnassa	43
5.2 Ulkomaalaisten vankien siirron ja maasta poistamisen edellytykset	46
5.3 Tulkkien ja käännösten käyttö rikosprosessin aikana	50
5.4 Miten suomalainen yhteiskunta toimii - kriittiset toiminnot	53
5.5 Vesihuollon fyysisen turvallisuuden vaatimukset	55

1. Taloudellinen kestävyys

1.1 Finanssipolitiikan kertoimet ja sopeutustoimien vaikutukset talouskasvuun

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 6/2026

Kustannusarvio: 240 000 €

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Julkisen talouden toimet vaikuttavat kokonaiskysyntään ja kokonaistarjontaan useiden vaikutuskanavien kautta.

Tulevina vuosina julkisen talouden hoidossa tulevat korostumaan yhtäältä menojen ja tulojen yhteensovitus ja toisaalta julkisen talouden tulopohjan vahvistaminen talouskasvun kautta. Kiristävä finanssipolitiikka on lähtökohtaisesti talouskasvun kannalta haitallista, joten finanssipolitiikan vaikutus talouskasvuun on otettava päätöksen teossa huomioon. Toisin sanoen, julkisen talouden tasapainottamisen kannalta on keskeistä ymmärtää, miten niukat julkiset resurssit kohdennetaan tehokkaasti niin, että talouden kasvuedellytykset pysyvät vahvoina.

Menomuutokset vaikuttavat suoraan kokonaiskysyntään, mutta myös välillisesti kokonaistuotannon kasvuun ja työn tarjontaan. Verotoimet vaikuttavat taloudellisen toiminnan kannusteisiin ja suhteellisiin hintoihin, joilla on vaikutusta talouskasvuun ja talouden rakenteiden kehittymiseen. Finanssipolitiikan tehokkuutta käsittelevissä tutkimuksissa (kts. esim. Ramey (2019)) julkisia menoja ja tuloja tarkastellaan tyypillisesti kokonaisuuksina: Kuinka paljon bruttokansantuote muuttuu, kun julkiset kokonaismenot muuttuvat? Finanssipoliittisia toimia päätettäessä on kuitenkin tarkasteltava valintoja eri menoluokkien ja verolajien välillä. Koska julkiset menot ja tulot muodostuvat monista eri alaeristä, on tärkeää ymmärtää, minkälaisia kokonaistaloudellisia vaikutuksia julkisten menojen ja tulojen eri alaerien muutoksilla on. Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, julkisten menojen alaerillä on erilaisia kokonaistaloudellisia vaikutuksia, mutta näyttö ei aina ole tilastollisesti merkitsevää. Asiaa ovat tutkineet esim. Konstantinou et al. (2022). ja Gemmell et al. (2016).

Finanssipolitiikan kerroinvaikutuksista on paljon kansainvälistä tutkimustietoa, mutta tutkimukseen perustuvaa tietoa meno- ja verolajikohtaisista kasvuvaikutuksista on kirjallisuudessa saatavilla vain vähän. Olemassa oleva tutkimuskirjallisuus osoittaa (Ilzetski et al. (2013)), että esimerkiksi talouden rakenne ja vallitsevat instituutiot vaikuttavat finanssipolitiikan toimenpiteiden kasvuvaikutuksiin. Tästä syystä mahdollinen kansainvälinen tutkimusnäyttö ei välttämättä anna tarkkaa kuvaa finanssipolitiikan kasvuvaikutuksista Suomessa.

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

Talouspolitiikan suunnittelun tueksi tarvitaan tutkimustietoa finanssipolitiikan kerroinvaikutuksista erityisesti Suomessa. Erityinen tarve on tietoon julkisten menojen muutoksien vaikutuksista talouskasvuun menoluokittain tai talousarvion pääluokittain sekä veromuutosten vaikutuksista talouskasvuun verolajeittain.

- Kuinka suuria ovat julkisten menojen alaerien ja verolajien finanssipolitiikan kertoimet Suomessa?

Kytkeä valtionneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Tietotarve kytkeytyy vaalikausittaiseen ja vuosittaiseen finanssipolitiikan valmisteluun. Julkisen talouden kokonaisuutta suunniteltaessa on tärkeä tietää, kuinka erilaiset sopeutustoimet, menojen uudelleen kohdennukset ja verotuksen muutokset vaikuttavat talouskasvuun.

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Hankkeessa tuotetaan Valtioneuvoston tutkimustoiminnan -ohjeistuksen mukainen joko suomen- tai englanninkielinen loppuraportti. Mikäli tutkimus toteutetaan englanniksi, loppuraportin tulee sisältää kattava suomenkielinen tiivistelmä. Mahdolliset käännöskulut tulee huomioida hankkeen budjetissa.

Viitteet:

Gemmell, N., Kneller, R., & Sanz, I. (2016). [Does the Composition of Government Expenditure Matter for Long-Run GDP Levels?](#) Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 78(4), 522–547.

Ilzetzki, E. et al. (2013). [How big \(small?\) are fiscal multipliers?](#) Journal of Monetary Economics, 60(2), 239–254.

Konstantinou, P. Th., & Tagkalakis, A. (2022). [A functional classification analysis of government spending multipliers](#) (Vsk. 298). Bank of Greece.

Ramey, Valerie A. 2019. [Ten Years After the Financial Crisis: What Have We Learned from the Renaissance in Fiscal Research?](#) Journal of Economic Perspectives 33 (2): 89–114.

1.2 Koulutusinvestointien tuotto, tehokkuus sekä oppilaitoksen kannustimet eri koulutuspoluilla

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 12/2026

Kustannusarvio: 300 000 €

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Julkisen talouden tilanne korostaa tarvetta koulutustarjonnan suuntaamiseen työmarkkinatarvetta vastaavasti ja tarjonnan muutosten toteuttamista kustannustehokkaasti. Tavoitteen saavuttamista edistää parempi tietopohja koulutusinvestointien tuotosta erilaisilla koulutuspoluilla sekä koulutuksen suuntaamista työmarkkinatarpeen mukaan ohjaavien rahoituskannustimien tasosta ja vaikuttavuudesta.

Työllistymistä ja tulotasoa kuvaavien tietojen perusteella merkittävä osa koulutuksesta tuottaa varsin heikon työllistymisen. Koulutuksen tuottoja koskeva tutkimus kertoo merkittävistä koulutusalojen ja asteiden välisistä tuottoeroista, mutta on pääosin keskittynyt korkeimman suoritettun tutkinnon tuottoihin (Kalenius 2023a, 2023b). Moninkertaisen samantasoisen koulutuksen lisääntyttä korkein tutkinto kuvaa aiempaa heikommin yksilön koulutuspolkua (Koerselman & Uusitalo 2014; Suhonen & Jokinen 2018).

Suomalaisessa järjestelmässä koulutuspolut voivat myös olla hyvin moninaisia. Toisen asteen koulutus tuottaa yleisen korkeakoulukelpoisuuden, mutta lukion ja ammatillisen koulutuksen tuottamat valmiudet eroavat toisistaan, ja ammatillisella väylällä on perinteisesti ollut vahvempi rooli ammattikorkeakouluihin hakeutumisessa kuin yliopisto-opinnoissa. Suomessa duaalisessa korkeakoulujärjestelmässä ammattikorkeakoulut (AMK) ja yliopistot tarjoavat tietyillä aloilla (kuten kauppatieteet, tekniikka, ICT) osin samansisältöistä koulutusta. Koulutuspolkujen tuottoja on arvioitu koulutuspolun yksittäisten ominaisuuksien, kuten korkeakouluopiskelijoiden työssäkäynnin (Isotalo et al. 2024), ammatillisen toisen asteen kautta kulkemisen (Silliman & Virtanen 2022), toisen asteen koulutuksen tuottaman yleisen jatko-opintokelpoisuuden (Ollikainen & Karhunen 2021) ja toisen asteen tutkinnon suoritustapojen (Kalmbach et al. 2024), osalta, mutta kattavia toisen ja korkea-asteen koulutuspolut yhdistäviä tarkasteluja eri koulutuspolkujen tuotoista ei ole käytettävissä.

Korkeakoulutuksen laajentaminen ja koulutustason nostaminen lisäävät tarvetta arvioida, miten nämä erilaiset väylät vaikuttavat niin opintojen sujumiseen kuin myöhempään työmarkkinatulemiin sekä miten työmarkkinatarvevastaavuutta voidaan seurata mahdollisimman reaaliaikaisesti esimerkiksi tulorekisteritietoja hyödyntäen.

Päätöksenteon tueksi tarvitaan tutkimustietoa siitä, millaisia vaikutuksia korkeakoulutuksen sektorin valinnalla (yliopisto vs. ammattikorkeakoulu) ja korkeakoulutukseen kuljetulla polulla (toinen aste; työelämä, välivuodet) on opiskelijoiden opintomenestykseen, valmistumiseen ja työmarkkinoille kiinnittymiseen.

Samalla on keskeistä selvittää, miten eri opintopolkujen kustannukset suhteutuvat saavutettuihin taloudellisiin hyötyihin ja siten julkisesti rahoitetun koulutusinvestoinnin tehokkuuteen.

Rahoitusjärjestelmä voi tukea koulutustarjonnan tehokasta kohdentumista kannustamalla oppilaitoksia suuntaamaan koulutuksen alakohtaista jakautumista tai opintosisältöjä tukemaan hyvää työllistymistä ja tulokehitystä. Yliopistojen rahoitusjärjestelmään liittyvien kannustimien vaikutuksia yliopistojen rakennekehitykseen on selvitetty (Seuri & Vartiainen 2018), mutta työmarkkinatavoitteisen koulutuksen eri muodot kattavia tarkasteluja ammatillisen, ammattikorkea- ja yliopistokoulutuksen rahoitukseen sisältyvistä kannustimista tuottaa työmarkkinatarpeeseen olevaa koulutusta, ei ole käytettävissä.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää oppilaitoksen taloudellinen kannustin saada opiskelija valmistumaan työlliseksi, huomioiden myös palkkavaikutukset, ammatillisessa, ammattikorkea- ja yliopistokoulutuksessa. Empiirisessä tarkastelussa huomioidaan nykyisen rahoitusmallin lisäksi vähintään yksi käytöstä poistunut rahoitusmalli kannustimissa tapahtuneiden muutosten arvioimiseksi. Tarkastelussa huomioidaan, että kannustimiin voi vaikuttaa suoraan työllistymisen perusteella jaettavan rahoituksen lisäksi mm. ei-työllisiksi valmistuvien todennäköisyys hakeutua uudelleen opintoihin samaan tai eri oppilaitokseen.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella arvioidaan, millaisilla rahoitusperusteilla voitaisiin vaikuttaa oppilaitosten kannustimiin lisätä/vähentää koulutusta, kun ne voivat tehdä sen kustannustehokkaasti suhteessa muihin vastaavaa koulutusta antaviin oppilaitoksiin. Hankkeessa arvioitaisiin rahoitusperusteisiin sisältyviä kannustimia suhteessa eri koulutuspolkujen tuottoon, sekä mm. tulorekisteritietojen käyttöä rahoitusta määriteltäessä, mahdollisten kehittämiskohteiden tunnistamiseksi.

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

1. Onko **opintopolulla** vaikutus opintopolun kestoan, opintomenestykseen, valmistumiseen sekä työmarkkinoille sijoittumiseen (työllistyminen, palkkataso, urakehitys)?

Tarkastelussa huomioidaan toisen asteen (lukio/amatillinen koulutus) ja korkea-asteen (ammattikorkeakoulu/yliopisto) opintopolku sekä soveltuville osin tutkijakoulutus, koulutusalan vaikutus kaikissa koulutuspolun vaiheissa sekä mahdolliset välivuodet tai työelämän kautta kulkeva opintopolku.

2. Miten eri opintopolkujen (lukio/amatillinen – yliopisto/AMK) vaikutukset suhteutuvat niiden kustannuksiin yksilölle ja yhteiskunnalle?
3. Mitä ovat ammatillisen ja korkeakoulutuksen rahoitusjärjestelmiin sisältyvät kannustimet suunnata koulutuksen sisältöjä, ja mikä on kannustinten suhde eri koulutuspolkujen tuottoihin ja kustannushyötysuhteeseen.

Tutkimuksessa tulee mahdollisuuksien mukaan hyödyntää asetelmia, joilla voidaan erottaa esimerkiksi valikoitumisesta aiheutuvat erot aidosta opiskelupaikkatyypin tai opintopolun vaikutuksesta.

Kytkeä valtionneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Hanke liittyy hallituksen strategiaan tavoitteisiin nostaa työllisyysastetta, vahvistaa tuottavuus- ja talouskasvua sekä tehostaa julkisten resurssien käyttöä. Hanke palvelee koulutuksen työ-, elinkeino- ja talouspoliittista vaikuttavuutta. Hankkeen tulokset tukevat välittömästi koulutusjärjestelmän rakenteelliseen kehittämiseen, koulutusjärjestelmän rahoitus- ja säädosohjaukseen sekä koulutustarjonnan ennakointiin ja suunnitteluun liittyvää päätöksentekoa.

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Hankkeesta tulee tuottaa Valtioneuvoston tutkimustoiminnan -ohjeistuksen mukainen suomenkielinen loppuraportti.

Viitteet:

Deming, D. J., & Silliman, M. I. (2024). [Skills and Human Capital in the Labor Market](#) (No. w32908). National Bureau of Economic Research.

Huttunen, K. et al. (2023). [Lost boys? Secondary education and crime](#). Journal of Public Economics, 218, 104804.

Isotalo, E. et al. (2024). [Korkeakouluopiskelijoiden työssäkäynnin vaikutukset: Loppuraportti](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:8.

Kalenius, A. (2023a). [Sivistyskatsaus 2023](#). Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:3. Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Kalenius, A. (2023b). [Vastavalmistuneiden työllistyminen 2009–2021](#). Opetus- ja kulttuuriministeriön politiikka-analyysjä 2023:1. Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Kalmbach, A. et al. (2024). [Toisen asteen koulutuksen suorittamistapojen vaikutukset](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:17.

Koerselman, K., & Uusitalo, R. (2014). [The risk and return of human capital investments](#). Labour Economics, 30, 154-163.

Ollikainen, J. P., & Karhunen, H. (2021). [A tale of two trade-offs: Effects of opening pathways from vocational to higher education](#). Economics Letters, 205, 109945.

Seuri, A. et al. (2018). [Pitäisikö oppivelvollisuusikä nostaa 18 vuoteen?](#) Talouspolitiikan arviointineuvosto.

Seuri, A., & Vartiainen, H. (2018). [Yliopistojen rahoitus, kannustimet ja rakennekehitys](#). Talouspolitiikan arviointineuvosto.

Silliman, M. I. (2023). [Essays in education policy and labor economics](#) (Doctoral dissertation).

Silliman, M., & Virtanen, H. (2022). [Labor market returns to vocational secondary education](#). American Economic Journal: Applied Economics, 14(1), 197–224.

Suhonen, T., & Jokinen, J. (2018). [Mikä on tutkintotodistuksesi tuotto?](#) Palkansaajien tutkimuslaitos.

1.3 Kansainvälisten opiskelijoiden työllistyminen alueellisten työvoimatarpeiden näkökulmasta

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 12/2026

Kustannusarvio: 180 000 €

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Kansainvälisten opiskelijoiden määrä on kasvanut merkittävästi Suomessa viime vuosina. Monilla alueilla heitä pidetään tärkeänä keinona vastata alueellisiin työvoimatarpeisiin. Ulkomaalaiset opiskelijat voivat tuoda mukanaan osaamista ja monimuotoisuutta, jotka voivat edistää alueiden talouskehitystä ja työllisyyttä. Erityisesti maakunnissa, joissa työvoimapulaa on havaittavissa eri sektoreilla, opiskeluperäinen maahanmuutto voi olla yksi merkittävä ratkaisu alueen elinvoiman säilyttämisessä. Täyskatteellisten lukuvuosimaksujen myötä koulutuksen tarjoaminen ulkomaalaisille voi olla myös korkeakouluille kannattavaa liiketoimintaa, vaikka opiskelijat eivät työllistyisikään Suomeen.

Kuitenkin tilastot osoittavat, että suuri osa kansainvälisistä opiskelijoista suuntaa pääkaupunkiseudulle työnhakuun ja työllistyy erityisesti pääkaupunkiseudulle, vaikka he ovat opiskelleet ja asuneet muualla Suomessa. Vastaava ilmiö on nähtävissä myös kotimaisten korkeakouluopiskelijoiden kohdalla, mutta kansainvälisten opiskelijoiden osalta ilmiö on vielä voimakkaampi. Tämä herättää kysymyksiä siitä, miten koulutusperäinen maahanmuutto toimii alueiden työvoimatarpeiden täyttämässä ja kuinka hyvin kansainvälisille opiskelijoille suunnattu koulutustarjonta vastaa alueiden työmarkkinoiden tarpeita.

Tutkimushanke pyrkii selvittämään, kuinka hyvin kansainvälisten opiskelijoiden koulutus vastaa alueellisia työvoimatarpeita ja mikä on kansainvälisten opiskelijoiden rooli alueiden työvoimakysymysten ratkaisemisessa. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat kansainvälisten opiskelijoiden päätöksiin jäädä vai ei jäädä opiskelupaikkakunnalleen työskentelemään tai ylipäättään päätökseen jäädä Suomeen työskentelemään. Tavoitteena on tuottaa käytännön tietoa ja suosituksia alueiden kehittämiseksi, jotta ne voivat paremmin hyödyntää kansainvälistä opiskelijakuntaa työvoiman täyttämässä ja taloudellisen kehityksen tukemisessa.

Tällä hetkellä opiskeluperäinen maahanmuutto on valtaosin korkeakoulutukseen painottunutta, mutta tutkimushankkeessa on tarpeen tutkia myös toiselle asteelle suuntautuvaa opiskeluperäistä maahanmuuttoa.

Aihepiiriä on tähän asti tutkittu lähinnä siitä näkökulmasta mitkä tekijät vaikuttavat ulkomaalaisten opiskelijoiden Suomeen jäämiseen ja työllistymiseen (mm. Mathies & Karhunen 2021a ja b, Alho 2020), Suomeen hakeutumisen taustoja (Pitkänen et al. 2023) sekä ulkomaalaisia osaajia yleisesti Suomessa (Kauhanen et al. 2024). Maan sisäinen muuttoliike on huomioitu tutkimuksissa yhtenä vaikuttavana tekijänä työllistymisessä, mutta tarkempaa tutkimusta tämän tutkimuksen teemoista, kuten kansainvälisille opiskelijoille suunnatun koulutustarjonnan ja alueen työvoimatarpeiden välisestä suhteesta ei ole olemassa.

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

1. Miten kansainvälisille opiskelijoille tarjottu koulutustarjonta rakentuu ja miten se vastaa alueellisia työvoimatarpeita? Miten kv-opiskelijoille suunnattu koulutustarjonta suhtautuu korkeakoulun muuhun koulutustarjontaan ja tki-profiiliin?
2. Mikä on kv-opiskelijoiden merkitys alueiden työvoimatarpeen täyttämisessä ja missä määrin kv-opiskelijat työllistyvät tutkinnon suoritusmaakuntaan?
3. Mitkä tekijät vaikuttavat kansainvälisten opiskelijoiden työllistymiseen ja päätöksiin jäädä maakuntaan tai siirtyä toiseen alueeseen?
4. Kuinka hyvin alueet tukevat kansainvälisten opiskelijoiden yrittäjyyttä ja miten kv-opiskelijat voivat luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia alueilla?
5. Onko alueiden välillä eroa vetovoiman suhteen kansainvälisten opiskelijoiden osalta? Mikä vaikutus on erilaisilla alueellisilla työvoimatoimilla ja houkutteluohjelmilla?

Kytkeä valtionneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Hanke tukee koulutusjärjestelmän kehittämistä tuottamalla tietoa koulutusperäisen maahanmuuton vaikutuksista ja mahdollisuuksista. Korkeakoulutuksessa otetaan käyttöön täyskatteelliset lukuvuositmaksut elokuussa 2026. Tutkimus antaa pohjatietoa muutoksen vaikutuksen arviointiin sekä työkaluja korkeakouluille suunnata koulutustarjontaa siten, että se palvelee alueiden elinkeinoelämää. Opetus- ja kulttuuriministeriössä on parhaillaan käynnissä ammatillisen koulutuksen tilauskoulutusta ja toisen asteen koulutuksen lukuvuositmaksuja valmisteleva työryhmä. Tutkimus tulee tukemaan myös tämän työryhmän työtä.

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Hankkeesta tulee tuottaa Valtioneuvoston tutkimustoiminnan -ohjeistuksen mukainen suomenkielinen loppuraportti.

Viitteet:

Alho, R. (2020). 'You need to know someone who knows someone': International students' job search experiences. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 10(2), 3–22.

Kauhanen, A. et al. (2024). "Ulkomaiset osaajat Suomessa". Etlä Raportti No 154.

Mathies, C., & Karhunen, H. (2021a). Do they stay or go: International student migration in Finland. *Globalisation, Societies and Education*, 19(3), 298–310.

Mathies, C., & Karhunen, H. (2021b). International Student Migration in Finland: The Role of Graduation on Staying. *Journal of International Students*, 11(4), 874–894.

Pitkänen, V. et al. (2023). *International students in Finland: studies, everyday life, employment and plans for the future*. E2 Tutkimus 2023.

1.4 Tutkimus työttömyysturvan seuraamusjärjestelmästä

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 12/2026

Kustannusarvio: 150 000 euroa

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Tausta ja aiemmat tutkimukset

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Jos henkilö on itse aiheuttanut työttömyytensä tai sen pitkittymisen, hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen joko määräajaksi tai toistaiseksi.

Työttömyysturvaseuraamuksista säädetään työttömyysturvalain (1290/2002) 2 a luvussa.

Työttömyysetuuden menettämistä määräajaksi kutsutaan laissa korvauksettomaksi määräajaksi ja puhekielessä yleensä karenssiksi. Työssäolovelvoite puolestaan tarkoittaa työttömyysturvaoikeuden menettämistä toistaiseksi.

Työnhakijalle asetetaan korvaukseton määräaika, jos hänet erotetaan työstä tai hän eroaa työstään ilman työttömyysturvalaissa tarkoitettua pätevää syytä. Lisäksi korvaukseton määräaika asetetaan, jos työnhakija kieltäytyy varmasta työpaikasta ilman pätevää syytä. Myös työnhakuun ja työllistymistä tukeviin palveluihin liittyvien laiminlyöntien perusteella asetetaan korvauksettomia määräaikoja ja työssäolovelvoitteita.

Työttömyysturvaseuraamuksia koskeva lainsäädäntö on viimeksi uudistettu toukokuussa 2022. Tuolloin seuraamusten kestoja lyhennettiin ja ankaruutta porrastettiin. Muutokset koskivat erityisesti työnhakuun ja työllistymistä tukeviin palveluihin liittyvien laiminlyöntien perusteella asetettavia seuraamuksia.

Työttömyysturvaseuraamuksista on vain vähän kotimaista tutkimusta. Viime vuosilta tällaisia ovat lähinnä Henna Buskin vuonna 2014 valmistunut tutkimus (Busk 2014) sekä Jussi Huuskosen ensisijaisesti työvoimapalveluita koskeva vuonna 2023 valmistunut tutkimus (Huuskonen 2023). Lisäksi Kansaneläkelaitoksella on käynnissä Työttömyysturva muutoksessa -tutkimuskokonaisuus (Kela). OECD julkaisee säännöllisesti vertailua jäsenmaiden työttömyysturvaseuraamuksista (OECD 2022).

Tarvekuvaus tutkimustyölle

Tutkimuksessa tulee arvioida työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän toimivuutta kokonaisuudessaan. Keskeiset näkökulmat ovat

1. seuraamusjärjestelmän ohjausvaikutuksen toteutuminen,
2. vaikutukset julkiseen talouteen, ottaen huomioon muutkin etuudet kuin työttömyysturva,
3. vaikutukset työnhakijan toimeentuloon ja työllistymiseen sekä vaikutukset työnantajiin, ja
4. työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän toimeenpanosta aiheutuva hallinnollinen prosessi osana muuta työnhakijan palvelu- ja etuusprosessia.

Tutkimuksen tulee koostua edellä kuvatun mukaisesti:

1. työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää koskevasta tilannearviosta,
2. analyysistä, mitkä ovat syyt ja taustavaikuttajat arvion mukaiseen tilanteeseen (eli mitä voidaan tulkita tilannearviosta),
3. tilannearvion ja analyysin perusteella johdettavat konkreettiset ja perustellut toimenpide-ehdotukset, joita voidaan hyödyntää seuraamusjärjestelmän kehittämisessä.

Keskeisimmistä kehittämis ehdotuksista tulee esittää vähintäänkin suuntaa antava arvio ehdotusten työllisyysvaikutuksista, vaikutuksista julkiseen talouteen sekä muista keskeisistä vaikutuksista, esimerkiksi vaikutuksista työnhakijoihin. Hankkeessa tuotettavista seuraamusten tai niihin liittyvän uhan työllisyysvaikutuksista tulee esittää syy – seuraus – vaikutusten arviointiin soveltuva perusteltu identifikaatiostrategia.

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

Tutkimuksessa tulisi kvantitatiivisen rekisterianalyysin avulla selvittää ainakin seuraavia seikkoja:

- Miten työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän ohjausvaikutus toimii Suomessa, eli lisääkö seuraamusjärjestelmä työnhakijoiden velvoitteiden noudattamista (työhaun aktiivisuus, palveluihin ja neuvontaan osallistuminen) ja työllistymistä?

Arvioitaessa seuraamusjärjestelmän ohjausvaikutuksia tulisi ottaa huomioon ainakin seuraamusjärjestelmän ohjausvaikutus niihin työnhakijoihin, joille ei koskaan aseteta seuraamuksia (nk. uhkavaikutus). Hakijoita pyydetään esittämään osana tutkimussuunnitelmaa kuvaus vaikutusten arvioinnin mahdollistavasta tutkimusasetelmasta (ks. esim. Lombardi 2019), joka voitaisiin toteuttaa tutkimuksen kuluessa.

Lisäksi tulisi ottaa huomioon vaikutukset niihin työnhakijoihin, joille seuraamuksia asetetaan (esim. Busk, 2014, Huuskonen, 2023)

Seuraamusten vaikutuksen arvioinnissa on syytä ottaa huomioon sekä työttömyysetuuden menetyksen (uhan) vaikutus että tosiasiallisen etuustason laskun vaikutus (jos työttömyysetuus korvautuu toimeentulotuella, asumistuella tms., työnhakijan nettotulot säilyvät käytännössä muuttumattomana).

Toimisiko seuraamusjärjestelmä paremmin, jos työttömyysturvan seuraamukset ulottuisivat johdonmukaisesti muihin etuuksiin? Minkälaisia vaikutuksia käynnissä olevalla toimeentulotukijärjestelmän mahdollisella uudistamisella arvioidaan olevan.

- Mitä ovat seuraamusjärjestelmän vaikutukset julkiseen talouteen, ottaen huomioon työllisyysvaikutus (verotulot) sekä vaikutukset etuusmenoihin (sekä seuraamusten suorat vaikutukset työttömyysetuusmenoihin, että muihin keskeisiin etuuksiin kuten asumistuki ja toimeentulotuki).
- Mitä vaikutuksia työttömyysturvan seuraamusjärjestelmällä on työnhakijoiden työnhakuun ja mahdollisen uuden työpaikan ”laatuun” (työn kesto, työaika, palkkataso verrattuna aiempaan työhön, vastaako työ koulutusta ja muuta osaamista), sekä pitkällä että lyhyellä aikavälillä? Vaikuttaako työttömyysturvaseuraamuksen asettaminen tai sen uhka työnhakuaktiivisuuteen? Entä palveluihin hakeutumiseen ja niihin osallistumiseen? Muodostavatko työnhakijan palveluprosessi, tarjolla olevat palvelut ja työttömyysturvaseuraamukset tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden?

- Millä tavoin työsuhteen päättymiseen liittyvä korvaukseton määräaika ehkäisee työstä eroamisia silloin, kun uutta työpaikkaa ei ole vielä löytynyt? Vaikuttaako esimerkiksi työn kesto tai työaika tähän? Onko työsuhteen päättymiseen liittyvän korvauksettoman määräajan lyhentäminen 90 päivästä 45 päivään vaikuttanut työssä käyvien menettelyyn?
- Varmasta työpaikasta kieltäytymisen perusteella asetettava korvaukseton määräaika alkaa 30 päivää kieltäytymisen jälkeen. Miten viive korvauksettoman määräajan alkamisessa vaikuttaa työnhakijan pyrkimyksiin tehostaa työnhakua tai haluun osallistua palveluihin? Jos sillä ei ole vaikutusta, niin mikä tähän on syynä (esimerkiksi seuraamusasian ratkaisemiseen kuluva aika)?
- Työttömyysetuutta maksetaan työttömyysturvalaissa tarkoitettujen työllistymistä edistävien palveluiden ajalta työttömyysturvaseuraamusten estämättä. Kannustaako tämä tarkoituksenmukaisella tavalla osallistumaan palveluihin?
- Liittykö työvoimaviranomaisen toteuttamaan työttömyysturvaseuraamuksia koskevaan viestintään kehittämistarpeita?

Tutkimuksen tekijät voivat esittää tutkimussuunnitelmassa täydentäviä näkökulmia ja tutkimuskysymyksiä.

Tilaaja odottaa, että tutkimuksessa käytetään laaja-alaisesti erilaisia tiedon lähteitä ja tutkimusmenetelmiä, kuten esimerkiksi työ- ja elinkeinohallinnon sekä työttömyysetuuden ja toimeentulotuen maksajien rekisteritietoja ja tulorekisteriä, tarvittaessa toimeenpanoon osallistuvien henkilöiden, työnhakijoiden ja työnantajien haastatteluja sekä mahdollisesti mikrosimulointeja. Lainsäädäntömuutosten takia erityistä huomiota tulee kiinnittää käytettävän aineiston ajantasaisuuteen.

Covid 19 –pandemian aikana on ollut voimassa sekä työttömyysetuuden että toimeentulotuen maksamisen edellytysten väliaikaisia muutoksia. Väliaikaiset muutokset tai niiden vaikutukset eivät ole tämän tutkimuksen kohteena.

Koulutusta vailla olevia nuoria koskeva velvollisuus hakea opiskelupaikkoja työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä ja velvollisuuden laiminlyönnistä johtuva etuusoikeuden menettäminen eivät ole osa tässä tarkoitettua työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää.

Kytkeä valtionneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä jakaa poliittisten päätöksentekijöiden näkemyksiä ideologian mukaan. Seuraamusjärjestelmällä on merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen sekä ohjausvaikutuksen että säästyvien työttömyysturvamäärärahojen näkökulmasta.

Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa tosiasioihin perustuvaa laaja-alaista tietoa seuraamusjärjestelmän tarkoituksen toteutumisesta, järjestelmän toimivuudesta, vaikutuksista julkiseen talouteen ja työnhakijoiden toimeentuloon. Lisäksi tarkoituksena on tuottaa tietoa mahdollisista kehittämistarpeista.

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Hankkeesta tulee tuottaa Valtioneuvoston tutkimustoiminnan -ohjeistuksen mukainen suomenkielinen loppuraportti.

Viitteet:

Busk, H. (2014). [Search in the Labour Market, Empirical Evidence of the Role of Technology and Sanctions](#). Jyväskylä Studies in Business and Economics.

Huuskonen, J. (2023). [Essays on the Role of Public Employment Services in Labour Market Matching](#). JYU DISSERTATIONS 681.

Lombardi, S. (2019). [Threat effects of monitoring and unemployment insurance sanctions: evidence from two reforms](#) (No. 2019: 22). Working Paper.

OECD. [How demanding are activation requirements for jobseekers?](#)

Peutere, L. et al. (1.5.2024–30.4.2026) [Työttömyysturva muutoksessa](#). Kansaneläkelaitos.

1.5 Kiertotaloussuunnitelmien vaikuttavuus

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 12/2026

Kustannusarvio: 350 000 €

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Hankkeen tavoitteena on:

- Kohdistaa kiertotaloutta koskeva EU-lainsäädännön mukainen sekä kansallinen suunnittelu ja politiikkatoimet kiertotalouden ja huoltovarmuuden kannalta olennaisiin materiaali- ja jätevirtoihin.
- Saada synergiaa eri EU-säädöksiin perustuvista suunnitteluvaatimuksista sekä välttää päällekkäistä suunnittelutyötä ja säästää suunnitteluun käytettäviä voimavaroja.
- Löytää uusia ohjauskeinoja kiertotaloustavoitteiden saavuttamiseksi.
- Valmistautua uuteen suunnittelukauteen sekä uusien suunnitelmien sisältövelvoitteisiin taustatutkimuksin.

Taustaa:

EU-lainsäädäntö velvoittaa jäsenmaita laatimaan säännöllisin väliajoin useita suunnitelmia, joita käytetään kiertotalouden ohjaamiseen. Direktiiveissä ja asetuksissa on suunnitelmille laajat sisältövaatimukset. Työn tueksi tarvitaan laajasti uutta ajantasaista tutkimustietoa.

Tällaisia suunnitelmia ovat:

1. Jätepuitedirektiivin edellyttämät **jätteen synnyn ehkäisemisen sekä jätehuollon suunnitelma**. Toimeenpantu jätelaissa säädetyllä, valtioneuvoston hyväksymällä valtakunnallisella jätesuunnitelmalla (VALTSU), jonka uusimisväli 6 vuotta. Seuraava suunnitelma on oltava valmiina viimeistään vuoden 2027 lopussa vuosille 2028–2033. Tähän suunnitelmaan tulee sisällyttää muiden sisältövaatimusten lisäksi omina suunnitelminaan tai lukuinaan elintarvikejätteen vähentämissuunnitelma, pakkausten ja pakkausjätteiden vähentämis- ja jätehuoltosuunnitelma sekä roskaantumisen ehkäisysuunnitelma (ks. alla).
2. Jätepuitedirektiivin mukainen **elintarvikejätteen vähentämissuunnitelma**, johon on tulossa uusia tavoitteita ja sisältövaatimuksia jätedirektiivin muutoksessa, jonka neuvottelut ovat kesken. Direktiivi hyväksyttäneen vuoden 2025 aikana. Elintarvikkeiden vähentämissuunnitelman uusiminen edellytettäneen tehtäväksi samassa aikataulussa valtakunnallisen jätesuunnitelman kanssa, ellei neuvotteluissa päädytä nopeampaan päivitysvelvoitteeseen. Tällä hetkellä ruokahävikkitiekartta on osa VALTSUa. Sen on tehnyt ja sitä ylläpitää MMM:n johdolla LUKE.
3. EU:n uuden pakkaus- ja pakkausjäteasetuksen (PPWR) edellyttämä **pakkausten ja pakkausjätteiden vähentämis- ja roskaantumisen ehkäisysuunnitelma sekä jätehuoltosuunnitelma** (sisältäen kierrätyksen sekä panttijärjestelmät). Vuoden 2025 alussa voimaan tullut PPWR asettaa uusia vaatimuksia pakkauksia ja pakkausjätteitä koskevien suunnitelmien sisällölle. Suunnitelmat uusitaan yhdessä valtakunnallisen jätesuunnitelman ja jätteen synnyn ehkäisemistä koskevan suunnitelman kanssa.
4. Kriittisiä raaka-aineita koskevan EU-asetuksen (CRMA) mukainen **kiertotaloussuunnitelma**, joka tehdään nyt ensimmäistä kertaa. Suunnitelman on oltava valmis toukokuuhun 2027 mennessä. Komissio julkaisee toukokuussa 2025 täytäntöönpanoasetuksen, jossa määritellään materiaalivirrat,

joita suunnitelmavelvoite koskee. Suunnitelman toimenpiteet kohdistuvat ympäristöministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloihin. Suunnitelma valmistellaan YM:n ja TEM:n yhteistyönä.

Uusia kiertotalouteen liittyviä suunnitelmavaatimuksia on mahdollisesti tulossa lisää, mikäli neuvoteltavana oleva kansainvälinen muovisopimus toteutuu.

Suunnitelmien tulisi antaa suunta politiikkatoimille tulevien vuosien aikana ja myös pyrkiä ratkaisemaan esimerkiksi seuraavia tuote- ja jätelajipolitiikan haasteita:

EU-lainsäädännössä on asetettu useita erilaisia tuotekohtaisia sekä jätelajikohtaisia tavoitteita mm. pakkausjätteen, yhdyskuntajätteen, rakennusjätteen kierrätystavoitteet sekä eri tuottajavastuualojen tavoitteet. Suomi on rikkomusmenettelyssä yhdyskuntajätteen kierrätystavoitteen ja sähkö- ja elektroniikkajätteen (SER-jäte) keräystavoitteen osalta. Suomi on myös saanut EU:n varhaisvaroituksen yhdyskunta- ja pakkausjätteiden kierrätystavoitteiden saavuttamatta jäämisestä. Lisäksi Suomi maksaa vuosittain EU:lle ns. muoviomavaramaksua kierrättämättömän muovipakkausjätteen määrän perusteella. Vuonna 2022 Suomi maksoi kierrättämättä jääneistä muovipakkauksista 89,2 miljoonaa euroa (0,80 euroa /kg). Yhdyskuntajätteen kierrätyksen ohjauskeinoja on tutkittu vuonna 2016 ja 2019 valtioneuvoston tutkimushankkeina. Näiden hankkeiden tuloksia on käytetty vuoden 2021 jätelain muutoksen pohjana. Haasteet kierrätysasteiden saavuttamisessa ovat kuitenkin edelleen olemassa, koska kierrätystavoitteet kasvavat vuoteen 2035 asti. Tämä tutkimus keskittyisi kuitenkin pääasiassa muihin virtoihin, joista samantyyppistä tutkimusta ei ole tehty.

Tutkimustarpeita tuo myös lisääntyvä etäkauppa, joka tuo ongelmia jätehuollon tuottajavastuun toteutumiseen. Etäkaupan vapaamatkustajuus tuottajavastuun vaatimuksista vääristää kilpailua. Koska EU:n ulkopuolinen etäkauppa ei aina noudata myöskään tuoteturvallisuusvaatimuksia, kiertoon päätyvä materiaali sisältää yhä enemmän kemikaaleja, jotka sekoittavat puhtaita kiertoja.

Hallitusohjelman mukaisesti jätelakia ollaan muuttamassa kiertotalouslaiksi. Sen yhteydessä suunnittelujärjestelmää tulee uudistaa ottaen huomioon sekä kansalliset että EU:n kiertotaloustavoitteet sekä tehdä suunnittelujärjestelmästä kiertotalouden vaikuttavuutta edistävä.

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

1. Kuinka kiertotaloussuunnittelua tulisi kehittää, jotta se olisi vaikuttavampaa kiertotalouden edistymisen kannalta?
 - a. Miten valtakunnallinen jätesuunnitelma on toteutunut ja mikä on sen vaikutus kiertotaloudelle? Mitä aiemmasta suunnittelusta voidaan oppia?
 - b. Millaista opittavaa olisi muiden EU-maiden suunnitelmista ja suunnittelujärjestelmistä (3–4 maata)?
 - c. Kuinka suunnitelmien toimeenpanon tehokkuutta voitaisiin parantaa, esimerkiksi lainsäädäntöä muuttamalla?
 - d. Kuinka eri tahoja tulisi osallistaa, jos eri suunnitelmia yhdistettäisiin?
2. Millaisia hidasteita ja esteitä kiertotalouden edistämisellä on ja kuinka näitä voidaan purkaa, ja miten aihe tulisi ottaa huomioon kiertotaloussuunnittelussa?
3. Mitkä ovat tärkeimmät materiaali- ja jätevirrat (alla erikseen mainittujen lisäksi), jotka tulisi ottaa erityiseen tarkasteluun tulevaan kiertotaloussuunnitelmaan vuosille 2028–2033?

- a. huomioitavaa mm.: huoltovarmuus, EU:n jätteen vähentämis- ja kierrätystavoitteet, kriittisten raaka-aineiden kiertotaloussuunnitelmat, mahdolliset kiertotalouslain tavoitteet, kiertotalouden strategisen ohjelman tavoitteet.
4. Millainen uudelleenkäyttöjärjestelmä ja jätteenkäsittelykapasiteetti (kiertotaloussuunnittelun kannalta olennaisissa jätevirroissa) Suomessa on ja millaista toimintaa tarvitaan tulevaisuudessa kiertotalouden tavoitteiden saavuttamiseksi?
5. Miten tulisi kehittää kiertotalousmarkkinaa sekä mitä toimia ja ohjauskeinoja tarvitaan:
 - a. rakennusjätteen ja elintarvikejätteen EU-tavoitteiden saavuttamiseksi;
 - b. sitovan pakkausjätteen vähentämistavoitteen saavuttamiseksi ja pakkausten uudelleenkäytön edistämiseksi;
 - c. kierrätetyn pakkausjätteen käytön edistämiseksi ja käyttösuusvelvoitteen täyttämiseksi;
 - i. Tutkittava esimerkiksi: Onko tarkoituksenmukaista säätää tietyn kierrätysmuovin etuosto-oikeus tiettyjen pakkausten valmistajille?
 - d. muovin talteenoton, kierrätyksen sekä uudelleenkäytön edistämiseksi ja sitä kautta Suomen muoviomavaramaksujen vähentämiseksi;
 - e. kriittisten raaka-aineiden kiertotalouden edistämiseksi?
 - i. toimenpiteet kriittisten raaka-aineiden kulutuksen kasvun hillitsemiseksi,
 - ii. kiertotalouden kannalta vaikuttavimmat ja käyttökelpoisimmat toimet (CRMA:n 26 artiklan 1 kohdan toimenpiteet),
 - iii. kriittisten raaka-aineiden talteenoton edistäminen kaivannaisjätteestä (CRMA 27 artiklan 5 kohta).
6. Millaisilla uusilla EU:n jätteitä ja digipalveluita koskevaa lainsäädäntöä täydentävillä ohjauskeinoilla tai muilla toimilla etäkaupan aiheuttamia ongelmia kiertotaloudelle voitaisiin torjua (erityisesti tuottajavastuun toimeenpanon ja tuoteturvallisuuden valvonnan näkökulmasta)?

Kytkeä valtionneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Valtioneuvoston tulee valmistella ja hyväksyä suunnitelmat kiertotalouden edistämiseksi EU-lainsäädännön edellyttämässä määräaajoissa. Suunnitelmat toimivat poliittisen päätöksenteon pohjana tulevina vuosina. Hanke edistää eri hallinnonalojen politiikkakoherenssia kiertotalouden edistämiseksi. Hankkeella vältetään eri hallinnonalojen suunnitelmien turhaa päällekkäisyyttä ja säästetään valmisteluun käytettäviä resursseja. Hanke myös tuottaa EU-lainsäädännön vaatimia sisältöjä suunnittelun ja politiikkatyön pohjaksi. Osaa tutkimustiedoista käytetään myös kiertotalouslain valmistelussa.

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Hankkeesta tulee tuottaa Valtioneuvoston tutkimustoiminnan -ohjeistuksen mukainen suomenkielinen loppuraportti.

Osa tutkimuksen tuloksista, tutkimuskysymyksien 1 c ja 5 tulokset, tulee olla käytettävissä viimeistään huhtikuussa 2026 kiertotalouslain valmisteluun sekä CRMA:n toimeenpanoon.

Viitteet:

EU:n parlamentin ja neuvoston asetus pakkauksista ja pakkausjätteestä (EU) 2025/40

Jätedirektiivin muutos [COM/2023/420 final](#) (neuvottelut kesken)

Jätelaki [646/2011](#) (erityisesti 87 §)

Jätepuitedirektiivi [2008/98/EY](#)

Kansallinen mineraalistrategia

Kiertotalouden strateginen ohjelma

Kriittisiä raaka-aineita koskeva asetus, CRMA (([EU](#)) [2024/1252](#)), 5 luku, erityisesti 26 artikla ja 27 artiklan 5 kohta

Muovitiekartta: Muovitiekartan murrosareena, Muovin kierrätyksen avainkysymykset [MUOVIHAVAIN](#) (vielä kesken, valmistuu maaliskuussa) ja Muovitiekartan mittarit (ei julkaistu vielä)

Plastlife -hanke

Ruokahävikkitiekartta

Salmenperä, H. et al. (2016). [Kohdennetut keinot kierrätyksen kasvuun](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 53/2016.

Salmenperä, H et al. 2019. [Yhdyskuntajätteen kierrätyksen lisääminen Suomessa – toimenpiteet ja niiden vaikutukset](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 15/2019.

Valtakunnallinen jätesuunnitelma

Valtakunnallisen jätesuunnitelman seuranta

Valtioneuvoston asetus jätteistä [978/2021](#)

2. Sosiaalinen ja terveydellinen kestävyys

2.1 Palveluiden integraation hyödyt hyvinvointialueilla

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 6/2026

Kustannusarvio: 150 000 €

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Hyvinvointialueiden palveluiden järjestäminen on käynnistynyt vaiheittain, ja integraation edistämiseen on pyritty monin eri tavoin eri alueilla (Paananen ym. 2023). Nyt kun järjestelmä on osin vakiintumassa, on tärkeää arvioida jo tehtyjä ratkaisuja ja niiden vaikutuksia sekä hyödyntää oppeja tulevaisuuden kehityksessä. Tämä tutkimus vastaa tarpeeseen selvittää alueellisia eroja ja parhaita käytäntöjä, jotta päätöksenteossa voidaan tukea entistä yhdenmukaisempaa ja vaikuttavampaa palveluiden integraatiota.

Sosiaali- ja terveystalouden palveluiden integraatiolla tarkoitetaan sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämistä ja tuottamista siten, että palvelut toteutuvat asiakkaan kannalta mahdollisimman sujuvasti, oikea-aikaisesti ja saumattomasti (TEPA termipankki). Käytännössä integraatio voi toteutua monella eri tasolla. Taskinen ja Hujala (2020) kuvaavat integraation toteutuvan koko yhteiskunnan tasolla esimerkiksi lainsäädännön ja ohjauksen kautta, organisaatiotasolla esimerkiksi hyvinvointialuetasojen organisaatiouudistusten kautta ja mikrotasolla esimerkiksi organisoimalla ammattilaisten työtä tai hahmottamalla asiakkaiden palvelukokonaisuuksia. Lisäksi integraatio voi käytännössä tarkoittaa mm. tietojärjestelmien tai johtamiskäytäntöjen yhdenmukaistamista. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan pääasiassa hyvinvointialueiden palveluintegraatiota asiakastasolla, eli miten yhtenäiseksi palvelut käytännössä muodostuvat asiakkaan tai väestöryhmän näkökulmasta tarkasteltuna (Taskinen & Hujala, 2020).

Yleisesti integraatioon kohdistuu sote-kontekstissa paljon odotuksia mm. kustannusten hillinnän, hoidon ja palveluiden laadun, paremman kustannusvaikuttavuuden ja paremman asiakaskokemuksen näkökulmasta. Nimenomaan asiakas- tai väestöryhmätasolla tapahtuvan palveluiden integraation on ajateltu edistävän kustannus- ja muuta vaikuttavuutta ja vähentävän päällekkäisyyttä, erityisesti paljon palveluita käyttävien asiakkaiden osalta.

Integraatiota on painotettu sote-uudistuksen eri vaiheissa. Esimerkiksi Tulevaisuuden sote-keskus -ohjelmassa keskityttiin perustason palveluiden kehittämiseen ja yhteensovittamiseen. Hankkeen osana on selvitetty mm. integraation luomia osaamisvaatimuksia (Timperi 2022). Erityisesti perustason palvelujen vahvistaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio kaikilla tasoilla on ollut sote-uudistuksen valtakunnallinen tavoite ja laajasti jaettu tausta-ajatus (Sosiaali- ja terveysministeriö 2022).

Palveluiden integraatiota on sote-uudistuksessa pyritty edistämään niin horisontaalisesti kuin vertikaalisestikin, eli toisaalta peruspalveluiden ja erityistason palveluiden välillä, toisaalta eri sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuuksien välillä. Kansainvälisessä kirjallisuudessa näyttö hyödyistä on vaihtelevaa: Rocks ym. löysivät meta-analyysissään (2020) näyttöä kustannusten laskusta ja hoitotulosten paranemisesta, mutta myös mm. kustannusten nousua on raportoitu (Powell ym. 2002). Hyvinvointialueilla

integraation toteutustavat, painopisteet ja johtamismallit vaihtelevat, mikä tekee vertailusta ja parhaiden käytäntöjen tunnistamisesta erityisen tärkeää (ja myös haastavaa).

Ennen hyvinvointialueuudistusta integraatiota lähtötilanteessa tutkittiin laajasti (mm. <https://thl.fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/sosiaali-ja-terveydenhuollon-integraatio-tutkimuskokonaisuus>) ja nyt on tärkeää seurata tilanteen muutosta.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää monimenetelmällisesti (kvalitatiivisin ja kvantitatiivisin menetelmin) alueiden nykytilaa asiakas- ja väestöryhmätasolla tapahtuvan palveluintegraation ja sen johtamisen suhteen, tunnistaa saavutettuja hyötyjä ja sitä kautta parhaita käytäntöjä, joista muut alueet voivat ottaa mallia. Lisäksi tavoitteena on tunnistaa lainsäädännön mahdollisesti aiheuttamat esteet tai rajoitteet integraation toteuttamiselle. Pääpaino on hyvinvointialueiden sisäisessä palveluintegraatiossa, mutta lisäksi kolmannen tutkimuskysymyksen toisen alakohdan osalta huomioidaan muut yhdyspinnat (<https://thl.fi/aiheet/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/yhdyspinnat-hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisessa>).

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

- Millaisia hyötyjä hyvinvointialueilla on saatu asiakas-/väestöryhmätasoisesta palveluiden integraatiosta? (Mittareina esim. hoidon jatkuvuus, palvelukäyttö, kustannukset)
- Millaisia eroja alueiden välillä on palveluiden integraation toteuttamisessa?
 - Integraation mittaaminen hyvinvointialueilla?
 - Integraation johtaminen hyvinvointialueilla (johtamisrakenteet, vastuut, näiden osaaminen, ym.)?
 - Mitkä ovat mahdollisten havaittujen erojen syyt?
 - Erottuuko Uudenmaan alue muista jollain tavalla?
- Miten palveluiden integraatio asiakas-/väestöryhmätasolla on muuttunut hva-uudistuksen myötä?
 - Minkä palveluiden integraatioon alueilla on panostettu eniten (onko kehittäminen ollut esim. terveydenhuollon tai sosiaalihuollon sisäistä, perustason sotepalveluja yhdistävää jne.)? Onko jokin kokonaisuus jäänyt vähemmälle huomiolle?
 - Missä määrin alueilla on panostettu integraatioon muiden palvelunjärjestäjien (mm. kunnat) kanssa?
- Millaisia palveluintegraation ja sen johtamisen suhteen parhaita käytäntöjä voidaan tunnistaa, joita olisi syytä suositella kaikille alueille (aluekohtaisesti soveltaen)?
- Millaisia esteitä tai rajoitteita lainsäädäntö mahdollisesti muodostaa integraation toteuttamiselle?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Hallitusohjelman mukaisesti ”hallitus seuraa ja kehittää perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraation toteutumista sekä erityisesti paljon palveluja käyttävien sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiota ja laadukkaiden ja kustannustehokkaiden hoito- ja palveluketjujen kehittämistä”.

Tutkimuksen tulokset kytkeytyvät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja toiminnan kehittämistä koskevaan päätöksentekoon ja tukevat hyvinvointialueiden johtamisen parhaiden käytäntöjen tunnistamista. Tuloksia voidaan hyödyntää osana STM:n ja VM:n palvelurakennetta koskevia linjauksia sekä valtioneuvoston tulevissa linjauksissa liittyen hyvinvointialueiden resurssien kohdentamiseen.

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Hankkeesta tulee tuottaa Valtioneuvoston tutkimustoiminnan ohjeistuksen mukainen suomenkielinen loppuraportti.

Viitteet:

- Gruen, R.L. et al. (2004) [Specialist outreach clinics in primary care and rural hospital settings](#). Cochrane Database Syst Rev. 2004;2003(1): Cd003798.
- Paananen, H. et al. (2023) [Integraation ulottuvuudet hyvinvointialuestrategioissa](#). Tutkimuksesta tiiviisti 40/2023. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Powell, J. (2002) [Systematic review of outreach clinics in primary care in the UK](#). J Health Serv Res Policy. 2002;7(3):177–83.
- Rocks, S. et al. (2020) [Cost and effects of integrated care: a systematic literature review and meta-analysis](#). Eur J Health Econ. 2020;21(8):1211–21.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2022). [Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet vuosille 2023–2026](#). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2022:18. Helsinki.
- Taskinen, H. & Hujala, A. (2020). [Integraatio–sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen ydintä](#). Uudistuva sosiaali- ja terveysala.
- Timperi, T (2022). [Sote-integraation edellyttämä monialainen yhteistyöosaaminen](#). Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2022:22.
- van Hoof, S.J.M. et al. (2019) [Substitution of outpatient hospital care with specialist care in the primary care setting: A systematic review on quality of care, health and costs](#). PLoS One. 2019;14(8):e0219957.

2.2 Sukupuolten välisen palkkaeron muutokset Suomessa

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 3/2027

Kustannusarvio: 300 000 €

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Tiivistelmä

Samapalkkaisuuden edistäminen on yksi keskeisimmistä työelämän tasa-arvokysymyksistä. Sukupuolten välinen palkkaero kaventuu Suomessa verrattain hitaasti, ollen nyt noin 16 prosenttia miesten hyväksi. Tutkimus- ja kehittämishankkeessa analysoidaan sitä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet sukupuolten välisen palkkaerojen muutoksiin Suomessa vuodesta 1995 lähtien, mistä vuodesta saakka on saatavilla katkeattomana datana analyysissä tarvittava aineisto.

Hankkeen tarkoitus on toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjausta: "Hallitus teettää taloustieteellisen vaikuttavuusanalyysin, jossa selvitetään samapalkkaisuusohjelmien, lainsäädännön muutosten, taloussuhdanteiden, työmarkkinoiden rakennemuutosten ja työmarkkinatoimenpiteiden vaikutuksia naisten ja miesten keskiansioiden eron muutoksiin."

Hankkeen toivotaan tuottavan merkittävää uutta tietoa, tuloksia ja keinoja samapalkkaisuutta edistävän päätöksenteon ja viranomaistyön pohjaksi. Vastaavaa tutkimusta ei tässä laajuudessa ole Suomessa aiemmin toteutettu. Hankkeen näkökulma on taloustieteellinen, minkä lisäksi se edellyttää asiantuntemusta palkkatasa-arvosta ja työmarkkinoiden toiminnasta, tilastotieteellistä osaamista sekä samapalkkaisuuteen liittyvän lainsäädännön tuntemusta.

Hankkeen tausta

Samapalkkaisuus on perus- ja ihmisoikeus, ja se tarkoittaa oikeutta saada samasta ja samanarvoisesta työstä samaa palkkaa. Samapalkkaisuuteen velvoittavat kansallinen lainsäädäntö, EU-oikeus ja kansainväliset sitoumukset kuten ILO 100 tai YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus CEDAW.

Sukupuolten välinen palkkaero viittaa miesten ja naisten keskimääräiseen ansioeroon. Se voidaan laskea joko tunti- tai kuukausiansioista. Tutkimustulokset viittaavat siihen, että sukupuolten palkkaerot vaihtelevat toimiala- ja ammattikohtaisesti. Palkkaerot vaihtelevat myös horisontaalisesti, eli hierarkkisen aseman mukaan. Esimerkiksi korkeimmissa asemissa, kuten johtajilla, miesten ja naisten palkkaero on suurempi kuin muilla ammattitasoilla (esim. Laine 2024).

Yleistä palkkaeroa tarkastellaan Suomessa ansiotasoindeksillä. Tilastokeskuksen ansiotasovertailu perustuu koko-aikaisten palkansaajien säännöllisen työtulon vertailuun, jonka mukaan miesten ja naisten keskimääräinen palkkaero koko työmarkkinoilla on noin 16 prosenttia miesten hyväksi (Tilastokeskus 2023, ansiotasoindeksi). Palkkaero on Pohjoismaiden korkein ja suurempi kuin EU-maissa keskimäärin (EIGE 2019, 2024). Palkkaerojen vertaileminen maiden välillä ei ole kuitenkaan helppoa ja yksiselitteistä, sillä esimerkiksi naisten osallisuus työmarkkinoilla vaihtelee suuresti maittain.

Suomessa kokonaispalkkaero kaventui varsin nopeasti vielä 2000-luvun alkuun asti. Sen jälkeen kaventuminen hidastui. Suomessa on toteutettu kolmikantaisia samapalkkaisuusohjelmia vuodesta 2006 lähtien. Ohjelmat sisältävät hallituksen ja työmarkkinakeskusjärjestöjen yhteiset toimenpiteet samapalkkaisuuden edistämiseksi. Niiden aikana palkkaero on kaventunut noin 0,3 prosenttiyksikköä vuodessa. Kaventuminen ei kuitenkaan ole ollut tasaista, vaan tilastollisesti voidaan todeta äkillisiäkin poikkeamia ja välillä palkkaero on myös lisääntynyt (Laine 2024).

Palkkaerojen taustalla on monia tekijöitä. Rakenteelliset tekijät liittyvät esimerkiksi työmarkkinoiden toimintapiirteisiin ja sukupuolen mukaiseen segregaatioon. Suomalaiset työmarkkinat ovat kansainvälisesti vertaillen voimakkaan jakautuneet mies- ja naisvaltaisiin aloihin ja ammatteihin. Tilastokeskuksen mukaan hieman alle 10 prosenttia työllisistä työskentelee niin sanotuissa tasa-ammateissa, eli ammateissa, joissa eri sukupuolta olevien osuus on 40–60 prosenttia. Palkkaerojen taustalta tunnistetaan myös palkkasyrjintää, ja osa palkkaeroista on selittämätöntä, eli ero ei häviä, vaikka koulutus-, työkokemus- tai ammattitasoon liittyvät tekijät olisi vakioitu. Palkkatasa-arvoon vaikuttavat niin palkka- ja sopimuspolitiikka ja palkkajärjestelmät kuin työpaikkatason palkitsemiskäytännöt.

Pääministeri Petteri Orpon hallitus on sitoutunut samapalkkaisuuden edistämiseen. Hallituksen ja työmarkkinakeskusjärjestöjen samapalkkaisuusohjelma 2024–2027 valmistui kesällä 2024, ja se on järjestyksessään neljäs.

Tutkimuksen kohde

Suomessa sukupuolten välinen palkkaero on samapalkkaisuusohjelmista huolimatta kaventunut varsin hitaasti (esim. Laine 2024). Palkkaerojen kehitykseen vaikuttavat monet tekijät. Laajaa pitkän aikavälin taloustieteellistä tutkimusta siitä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet miesten ja naisten ansioerojen muutoksiin, ei ole Suomessa aiemmin toteutettu. Hankkeessa analysoitavia tekijöitä ovat taloussuhdanteet, työmarkkinoiden rakennemuutokset, lainsäädännön muutokset, työmarkkinatoimenpiteet ja samapalkkaisuusohjelmat.

Yleisten suhdanteiden, lainsäädäntömuutosten ja työmarkkinamuutosten lisäksi tarkasteltavina tekijöinä ovat yksittäiset sopimusratkaisut, tai ilmiöt, jotka ovat vaikuttaneet palkkaeroihin. Selvityksissä on esimerkiksi huomattu, että jotkin työtaistelutoimet ja yksityisalojen liukumat näkyvät palkkaeron tilastopoikkeamina. Samoin havaittiin, että esimerkiksi koronapandemian aikana palkkaero kääntyi joillakin sektoreilla kasvuun, mahdollisesti poikkeuksellisen tilanteen tuomien lomautusten ja irtisanomisten vuoksi (Laine 2024).

Jokaisesta samapalkkaisuusohjelmasta on teetetty ulkopuolisen selvityshenkilön tekemä kokonaisarviointi. Viime hallituskauden Samapalkkaisuusohjelman ja hallituksen samapalkkaisuustoimenpiteiden kokonaisarviointi 2020–2023 (Kostiainen 2023) toteaa yhtenä johtopäätöksenä, että naisten ja miesten palkkaeroihin vaikuttava toimintaympäristö on muuttunut, kun esimerkiksi palkoista sopiminen on siirtynyt liitto- ja paikalliselle tasolle.

Samapalkkaisuusohjelmista tehdyissä arvioinneissa ei ole kuitenkaan huomioitu muita kuin itse ohjelmien toimenpiteiden vaikuttavuus. Naisten ja miesten ansioiden eroja kuvaavista pitkän aikavälin tilastoista ei myöskään voi suoraan päätellä, mikä vaikutus samapalkkaisuusohjelmien käynnistämisellä on ollut suhteessa muihin tekijöihin. Näin ollen edellisen samapalkkaisuusohjelman kokonaisarvioinnissa suositeltiin pitkän aikavälin taloustieteellistä vaikuttavuusanalyysiä.

Samapalkkaisuuteen vaikuttavien toimien seuraukset nähdään aina viiveellä. Tietopohjaa palkkaerojen taustoista on kertynyt runsaasti. Lisäksi samapalkkaisuusohjelmia on toteutettu riittävän pitkään, jotta voidaan arvioida eri tekijöitä pitkän aikavälin palkkaerojen kehittymiseen. Laaja vaikuttavuusanalyysi mahdollistaa myös sen arvioinnin, millainen yhteisvaikutus näillä tekijöillä on ollut. Myös suhdannevaihteluiden vaikutusten analyysin kannalta aikajänne on riittävän pitkä.

Hyödyt

Sukupuolten tasa-arvoinen palkkaus on yksi keskeisimmistä työelämän tasa-arvokysymyksistä Suomessa. Kansainvälisesti tarkastellen kokonaispalkkaero on suurempi kuin monissa verrokimaissa (EIGE 2019; 2024) ja Suomi on saanut moitteita samapalkkaisuusperiaatteen tehottomasta edistämisestä.

Vaikuttavuusanalyysi tuottaa tietoa jatkoa varten siitä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet sukupuolten välisiin palkkaeroihin ja tilastopoikkeamiin sekä pitkällä aikavälillä palkkaeron kehittymiseen. Se tuottaa tietoa poliittisen ja yhteiskunnallisen päätöksenteon pohjaksi siitä, miten voidaan tehokkaimmin tukea palkkatasa-arvoa ja samapalkkaisuusperiaatteen toteutumista. Tietoa tarvitaan, jotta resursseja ja toimenpiteitä voidaan kohdistaa oikein. Tärkeää on myös kehittää samapalkkaisuustoimia entistä vaikuttavampaan ja kunnianhimoisempaan suuntaan. Vaikuttavuusanalyysi selvittää, mitkä tekijät ovat tosiasiallisesti vaikuttaneet miesten ja naisten ansioerojen muutoksiin pitkällä aikavälillä.

Tutkimus- ja kehittämishankkeen sisältö

Tutkimushanke tutkii samapalkkaisuusohjelmien, lainsäädännön muutosten, taloussuhdanteiden, työmarkkinoiden rakennemuutosten ja työmarkkinatoimenpiteiden vaikutuksia sukupuolten välisten palkkaerojen muutoksiin. Sen tavoitteena on saada tietoa eri tekijöiden vaikuttavuudesta palkkaerojen kehitykseen siten, että samapalkkaisuuden edistämisen toimia voidaan jatkossa suunnitella ja kohdentaa paremmin.

Hankkeessa tuotetaan analyysi siitä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet sukupuolten palkkaeron muutoksiin Suomessa vuodesta 1995 lähtien. Lisäksi hankkeessa tuotetaan mahdollisuuksien mukaan suosituksia palkkaeroja tehokkaimmin kaventavista toimista. Analyyseissä on huomioitava ja eriteltävä valtio-, kunta- ja yksityinen sektori. Hankkeessa tulee tuottaa tutkimuksen aluksi vuoden 2025 loppuun mennessä kirjallisuuskatsaus aiempien aiheita koskevien selvityksien ja samapalkkaisuusohjelmien kokonaisarviointien pohjalta.

Hanke edellyttää vahvaa taloustieteellistä osaamista ja kokemusta tarvittavien menetelmien soveltamisesta. Sen lisäksi vaaditaan laajaa palkkatasa-arvon kysymysten tuntemusta, työmarkkinoiden tuntemusta, tilastotieteellistä osaamista ja samapalkkaisuuteen liittyvän lainsäädännön tuntemusta. Monitieteisyys ja hankkeessa edellytettävä laaja-alainen asiantuntemus voi toteutua parhaiten tutkimuskonsortiossa. Hankkeeseen tulee nimetä vähintään 3 asiantuntijaa, joista yksi toimii hankkeen vastuuasiantuntijana.

Tutkimus- ja kehittämishanke lisää tietämystä kansalaisten sosiaalisista oikeuksista ja etenkin samapalkkaisuusperiaatteesta sekä pyrkii edistämään sukupuolten tasa-arvoa sekä ihmis- ja perusoikeuksia.

Tutkimuksen tulee kattaa seuraavat osa-alueet:

- **Osa-alue 1:** Empiirinen analyysi talouden suhdannevaihteluiden vaikutuksesta samapalkkaisuuskehitykseen.
- **Osa-alue 2:** Työmarkkinoiden rakennemuutosten tarkastelu samapalkkaisuuden näkökulmasta. Rakennemuutokset viittaavat sektoreihin, toimialoihin, ammatteihin, työaikaan ja työnteon tapoihin. Tässä osiossa voidaan hyödyntää sosiaali- ja terveysministeriön aiemmin toteuttamia hankkeita ja niiden raportteja.
- **Osa-alue 3:** Työmarkkinatoimenpiteiden tarkastelu samapalkkaisuuden näkökulmasta. Analysoitavia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi julkisen sektorin palkkaratkaisut (kunta-alan vuoden 2022 erillissopimus), tulopoliittisista kokonaisratkaisuksista luopuminen ja EK:n sääntömuutos siirtymisestä liittokohtaisiin työehtosopimuksiin.
- **Osa-alue 4:** Lainsäädännöllisten muutosten tarkastelu samapalkkaisuuden näkökulmasta. Tämä voidaan toteuttaa osittain kirjallisuuskatsauksena.
- **Osa-alue 5:** Samapalkkaisuusohjelmien vaikuttavuus (vuodesta 2006 lähtien). Tässä voidaan hyödyntää aiemmista samapalkkaisuusohjelmista teetettyjä kokonaisarviointeja.

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet sukupuolten välisen palkkaeron muutoksiin Suomessa vuodesta 1995 lähtien?

- Miten talouden suhdannevaihtelut ovat vaikuttaneet samapalkkaisuuteen?
- Mitkä ovat olleet sukupuolten palkkatasa-arvon kannalta keskeiset työmarkkinoiden rakennemuutokset ja miten ne ovat vaikuttaneet palkkaeron muutoksiin?
- Miten erilaiset työmarkkinatoimenpiteet ovat vaikuttaneet palkkaeron muutoksiin?
- Mitkä ovat olleet keskeiset samapalkkaisuuteen liittyvät lainsäädännön muutokset ja miten ne ovat vaikuttaneet sukupuolten väliseen palkkaeroon?
- Millainen on ollut vuodesta 2006 lähtien toteutettavien samapalkkaisuusohjelmien vaikuttavuus sukupuolten väliseen palkkaeroon?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Petteri Orpon hallitus on sitoutunut samapalkkaisuuden edistämiseen. Hallitusohjelmassa 2023 todetaan: ”Hallitus edistää samapalkkaisuuden periaatetta. [...] Jatketaan kolmikantaista samapalkkaisuusohjelmaa valtion ja työmarkkinajärjestöjen kesken.” Hanke on mainittu suoraan hallitusohjelman toimenpiteissä ja se toteuttaa kirjausta: ”Tehdään taloustieteellinen vaikuttavuusanalyysi, jossa selvitetään samapalkkaisuusohjelmien, lainsäädännön muutosten, taloussuhdanteiden, työmarkkinoiden rakennemuutosten ja työmarkkinatoimenpiteiden vaikutuksia naisten ja miesten keskiansioiden eron muutoksiin.”

Hanke tuottaa tietoa siitä, mitkä tekijät ovat Suomessa tosiasiallisesti vaikuttaneet sukupuolten välisen palkkaerojen kehittymiseen pitkällä aikavälillä. Samapalkkaisuusohjelmia on Suomessa toteutettu vuodesta 2006 lähtien, mutta pitkän aikavälin analyysiä palkkaeron muutoksiin vaikuttavista tekijöistä ei ole aiemmin tehty. Hankkeen taustalla ovat aiemmissa selvityksissä ja samapalkkaisuusohjelmien kokonaisarvioinneissa esiin nousseet haasteet ja tarpeet. Samapalkkaisuusohjelman 2020–2023 kokonaisarviointi (Kostiainen 2023) suositti vaikuttavuusanalyysin toteuttamista.

Tutkimus tuottaa tietoa poliittisen ja yhteiskunnallisen päätöksenteon tueksi, jotta palkkatasa-arvoa voidaan edistää tehokkaammin. Samapalkkaisuustoimien kehittämiseksi ja kohdistamiseksi on tarpeellista toteuttaa laajamittainen vaikuttavuusanalyysi, joka erittelee tekijät, jotka ovat olleet tosiasiallisesti vaikuttavimpia palkkaerojen kannalta. Tietoa tarvitaan, jotta resursseja ja toimenpiteitä voidaan kohdistaa oikein. Tärkeää on myös kehittää samapalkkaisuusohjelmia jatkossa entistä vaikuttavampaan ja kunnianhimoisempaan suuntaan. Hanke lisää kansalaisten sosiaalisia oikeuksia sekä ihmis- ja perusoikeuksia pyrkiessään toteuttamaan samapalkkaisuusperiaatetta.

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Hankkeessa tuotetaan lyhyt, 3–5 sivuinen policy brief -muotoinen tiivistys tuloksista 31.10.2026 mennessä. Valtioneuvoston tutkimustoiminnan ohjeistuksen mukainen suomenkielinen loppuraportti, 31.3.2027 mennessä ja lisäksi esitys keskeisistä tuloksista PowerPoint -muodossa.

Toteuttaja raportoi hankkeen etenemisestä ja välituloksista säännöllisesti seurantaryhmälle (noin 2 kertaa vuodessa).

Viitteet:

EIGE (2019) [Tackling the gender pay gap: not without a better work-life balance](#).

EIGE (2024). [Gender Equality Index 2024: Sustaining Momentum on a Fragile Path](#).

Kauhanen, A. & Maliranta, M. (2015). Rakennemuutosten vaikutus miesten ja naisten palkkaeroon. Teoksessa A. Kauhanen, M. Maliranta, R. Lilja, M. Kauhanen, E. Savaja ja P. Laine (toim.), [Työelämän muutosten vaikutukset naisten ja miesten työmarkkina-asemaan ja samapalkkaisuuteen](#). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:10.

Kostiainen, L. (2023) [Samapalkkaisuusohjelman ja hallituksen samapalkkaisuustoimenpiteiden kokonaisarviointi 2020–2023](#). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2023:1.

Laine, P. et al. (2015). Ammattirakenteen muutokset ja sukupuolten väliset ansioerot – yksityisen sektorin palkansaajat. Teoksessa A. Kauhanen; M. Kauhanen; P. Laine; R. Lilja; M. Maliranta & E. Savaja (toim.) [Työelämän muutosten vaikutukset naisten ja miesten työmarkkina-asemaan ja samapalkkaisuuteen](#). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:10.

Laine, P. (2017). [Työelämän muutosten vaikutukset miesten ja naisten työmarkkina-asemaan ja samapalkkaisuuteen kunta-alalla ja valtiolla 1995–2013](#). Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, raportteja ja muistioita 2017:29.

Laine, P. (2024) [Työelämän muutokset, sukupuolten työmarkkina-asema ja samapalkkaisuus](#). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2024:26.

Medlingsinstitutet (2022). [Inkomstskillnaden mellan kvinnor och män 2022 En rapport från Medlingsinstitutet](#).

Sosiaali- ja terveysministeriö (2024). [Samapalkkaisuusohjelma 2024–2027](#).

Tilastokeskus (2023). [Ansiotasoindeksi](#).

2.3 Raskaudenaikaisen alkoholinkäytön seulonta

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 12/2027

Kustannusarvio: 500 000 €

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman tavoitteena on kehittää raskaana olevien päihteitä käyttävien naisten hoitoa. Raskauden aikana tapahtuva alkoholinkäyttö aiheuttaa huomattavia terveysriskejä sekä sikiölle että raskaana olevalle äidille. Alkoholilla on haitallista sikiölle koko raskausajan, eikä turvallista käyttörajaa ole. Jos alkoholinkäyttöä ei tunnisteta, äiti ja syntyvä lapsi jäävät vaille oikea-aikaista ja kokonaisvaltaista apua ja molempien terveydelle voi aiheutua merkittävää haittaa.

Päihteitä käyttävien ja raskaana olevien palveluja on kehitetty viime vuosina koko Suomen kattavasti ja asiaan liittyen on tehty sekä kansallisia että alueellisia suosituksia (Häkkinen & Arponen 2024). Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kokoamassa raportissa kuvataan, että päihteidenkäytön tunnistaminen tehostuu päihteiden puheeksi ottamisella, systemaattisella kartoittamisella sekä selvittämällä mahdollisuutta ottaa käyttöön alkoholinkäytön seulontaverikoe. Päihteidenkäytön tunnistamiseen onkin luotu apuvälineeksi äitiys- ja lastenneuvolapalveluihin päihdeseulontalomake (THL, 2024). Lomake ei kuitenkaan yksinään ole riittävä väline tunnistamiselle. Tästä syystä alkoholinkäytön tunnistavaa seulaa on kehitetty ja aiheesta on julkaistu tieteellinen artikkeli (Häkkinen 2024)¹.

Edellä mainituissa julkaisuissa kuvataan alkoholinkäytön seulontaan sopivaa B-PEth laboratorimenetelmää. Jo yleisesti Suomessa käytössä olevan menetelmän avulla on ollut mahdollista havaita runsas, krooninen alkoholinkäyttö, mutta se ei riitä havaitsemaan vähäistä päivittäistä tai satunnaista käyttöä, eikä siksi sovellu neuvoloihin kaikkien raskaana olevien seulontamenetelmäksi. Tähän perustuen THL:ssä on viime vuosina kehitetty herkän fosfatidyylietanolin (PEth) mittaamenetelmä. Sen on osoitettu havaitsevan selkeästi paremmin raskaudenaikaisen alkoholin käytön. Syksyllä 2024 julkaistun Häkkisen artikkelin³ mukaan tarkempi B-PEth analyysi kertoi, että 5 prosenttia raskaana olevista käytti alkoholia raskauden aikana, kun tämän hetken raja-arvoa ja menetelmää käyttämällä alkoholin käyttöä olisi tutkituista ollut vain 0,5 prosentilla naisista.

Neuvoloissa kaikilta raskaana olevilta otetaan alkuraskauden aikana verikokeita, joilla selvitetään mm. tartuntatauteja. Kansallisesti olisi toivottavaa, että B-PEth otettaisiin systemaattisesti osaksi alkuraskauden seulontanäytteitä. Näin olisi mahdollista tunnistaa mahdollisimman laajasti kaikki alkoholia raskauden aikana käyttävät äidit ja pienentää päihteidenkäytön terveydelle aiheuttavaa haittaa. Menetelmän kansallinen käyttöönotto edellyttää kuitenkin vielä jollakin Suomen alueella tehtävää pilotointia ja jatkotutkimusta tämän tarkemman seulonnan hyväksyttävyydestä ja muusta soveltuvuudesta, kuten kustannusvaikuttavuudesta. Tähän tarpeeseen käynnistyvän tutkimus- ja kehittämistoiminnan tulisi vastata.

¹ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/acer.15418>

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

- Miten B-PEth menetelmä yhdellä yliopistollisen sairaalan alueella pilotoituna soveltuu kaikkien raskaana olevien rutiiniseulontamenetelmäksi?
- Mikä olisi paras ajankohta seulan tekemiseen vrt. muut raskaudenajan seulontaverikokeet?
- Millaisia kokemuksia pilotoinnista kertyy niin ammattilaisten kuin raskaana olevien näkökulmista?
- Soveltuuko B-PEth menetelmä tutkimuksen havaintojen mukaan koko Suomessa neuvoloiden alkuraskauden aikana otettavaksi systemaattiseksi näytteeksi ja mitä tämä edellyttäisi?
- Mitkä olisivat kustannukset, jos seulaa tehtäisiin/tarjottaisiin kaikille raskaana oleville?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Päihteitä käyttävien äitien palvelujen kehittäminen on hallitusohjelman mukainen tavoite ”Kehitetään raskaana olevien päihteitä käyttävien naisten hoitoa.” Hanke jatkaa vuoden 2024 lopussa päättynyttä kansallista kehittämistyötä.

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Hankkeen tulee käynnistyä viimeistään kesällä 2025, jotta hankeaikana on mahdollista saada riittävä pilotoitinkokemus. Alkuvaiheen pilotoinnin kokemuksista tulee toimittaa tiivis väliraportti sosiaali- ja terveysministeriöön keväällä 2026. Hankkeen tulee tuottaa Valtioneuvoston tutkimustoiminnan - ohjeistuksen mukainen suomenkielinen loppuraportti maaliskuuhun 2027 mennessä.

Viitteet:

Häkkinen, M. (2024). [Phosphatidylethanol is a promising tool for screening alcohol consumption during pregnancy](#). Alcohol, Clinical and Experimental Research. Wiley Online Library.

Häkkinen, M. & Arponen, A. (2024). [Päihteet ja raskaus: Kooste terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluista ja suosituksista](#). THL työpaperi 2024_065.

THL (2024). [Päihdeseulontalomake neuvoloille](#).

3. Ekologinen kestävyys

3.1 Kaivoslain uudistuksen vaikutusten arviointi

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 12/2026

Kustannusarvio: 200 000 €

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Hankkeen tavoitteena on:

- Laatia tutkimus eduskunnan vastauksen EV 295/2022 vp ja hallituksen esityksen HE 126/2022 vp mukaisesti siitä, miten kaivoslain uudistus on vaikuttanut sääntelyn toimivuuden, ympäristönsuojelun tason parantamisen, kaivosten toimintaedellytysten ja paikallisen hyväksyttävyyden sekä vaikuttamismahdollisuuksien kannalta. Lisäksi arvioinnin yhteydessä tarkasteltaisiin kaivosalaa koskevien muiden samanaikaisesti toteutettujen lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutuksia.
- Tutkimuksen perusteella esittää kehitysehdotuksia lainsäädäntöön.

Taustaa:

Tarve raaka-aineille sekä niiden tuotantoon liittyville ympäristö-, prosessointi-, ja kierrätysratkaisuille kasvaa Euroopan laajuisesti ja globaalisti. Kasvu tulisi hahmottaa paitsi haasteena, myös mahdollisuutena Suomelle. Suomen kallioperän mineraalipotentialiaali on hyvä ja Suomella on merkittävää osaamista kaikilla mineraalialan arvoketjun tasoilla. Mineraalien ja metallien tarpeen kasvaessa myös teknologia- ja kiertotalousratkaisujen ja osaamisen vienti tarjoaa mahdollisuuden kädenjälkemme kasvattamiselle.

Kasvupotentiaalin toteutuminen edellyttää koko arvoketjun toimintaedellytysten turvaamista malminetsinnästä ja kaivoksista jalostavaan teollisuuteen asti ja aihepiiriin liittyvää tutkimus- ja kehitystyötä. Hallitusohjelman mukaisessa, vuoden 2024 joulukuussa valmistuneessa kansallisessa mineraalistrategiassa on tunnistettu, että mineraaliklusterin toimintojen jatkuvuus ja vakaus edellyttävät, että alan toimintaa ohjaava lainsäädäntö on selkeää ja ennakoitavaa.

Kaivostoimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä on muutettu eri tavoin viimeisinä vuosina. Viimeisin merkittävä kaivoslain muutos astui voimaan 1.6.2023 muutolailla 505/2023. Uudistuksen myötä paikallisten vaikutusmahdollisuuksia, elinkeinotoiminnan näkymiä ja ympäristöllisten seikkojen huomioon ottamista pyrittiin vahvistamaan.

Uudistuksen jälkeen kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä on kunnan hyväksymä kaava. Lupaharkinnassa muut elinkeinot on otettava huomioon aiempaa vahvemmin. Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskevat edellytykset tiukentuivat, jotta kiinteistön omistajan asema vahvistuisi ja alueen asukkaiden kokemat haitat vähentyisivät.

Tiedonsaantioikeudet parantuivat vuosittain pidettävillä avoimilla yleisötilaisuuksilla. Uudistuksessa säädetyn uuden varausmaksun arvioitiin vähentävän malminetsintätoiminnan kannalta tarpeettomien

laajojen varausten tekoa. Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskevat edellytykset tiukentuivat, jotta kiinteistön omistajan asema vahvistuisi ja alueen asukkaiden kokemat haitat vähentyisivät. Uudistuksen ja muun toimintaympäristön kehittymisen myötä maisemalliset ja ympäristölliset sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset ovat entistä vahvemmin osana lupaharkintaa. Myös vakuussäätely ja kaivostoiminnan lopettamista koskevaan säätely tiukentui. Uudistuksen jälkeen kaivoksen vaiheittainen sulkeminen otetaan huomioon kaivostoiminnan aikana entistä paremmin ja kaivoksen lopullinen sulkeminen toteutetaan vastuullisesti.

Kaivoslain uudistamisen kanssa samanaikaisesti oli vireillä useampia kaivosalaa koskevia lainsäädäntöhankkeita, kuten luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistus, ympäristönsuojelulain jätevakuussäätelyn muuttaminen, ympäristövastuujärjestelmien uudistamista koskeva hanke (ympäristövahinkorahaston perustaminen) ja kaivosveroa koskeva lainsäädäntöhanke. Kaivosten säätelykenttä on ollut muutoksessa useilta osin. Parhaillaankin on käynnissä lainsäädäntöhankkeita, joilla voi olla vaikutusta kaivoslain toimeenpanoon. Tällaisia ovat muun muassa ympäristöllisiä lupamenettelyjä koskevat uudistukset.

Muutosten vaikutus kaivostoimintaan on vielä useilta osin epäselvä ja edellyttää tarkempaa tutkimusta.

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

- Miten kaivoslain uudistus on vaikuttanut säätelyn toimivuuden, ympäristönsuojelun tason parantamisen, kaivosten toimintaedellytysten ja paikallisen hyväksyttävyyden sekä vaikuttamismahdollisuuksien, mukaan lukien ihmisoikeudet, kannalta?
- Mitkä ovat kaivoslain toimeenpanoon liittyviä keskeisiä lainsäädännöllisiä muutoksia, joilla on vaikutusta kaivoslain toimeenpanoon ja mitkä kaivosalaa koskevien muiden viimeaikaisten lainsäädännön muutosten yhteisvaikutukset ovat?
- Nouseeko tutkimusten perusteella esiin perusteltuja kehittämis ehdotuksia ja millaisia nämä ehdotukset voisivat olla?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Kaivoslain uudistamishankkeeseessa säädettyyn muutoslakiin 505/2023 liittyvässä eduskunnan vastauksessa EV 295/2022 vp todetaan, että eduskunta edellyttää uudistuksen toimivuuden ja vaikutusten arviointia ympäristönsuojelun tason parantamiseen, kaivosten toimintaedellytyksiin sekä paikalliseen hyväksyttävyyteen ja vaikuttamismahdollisuuksiin.

Kaivoslain uudistusta koskevan hallituksen esityksen HE 126/2022 vp mukaan työ- ja elinkeinoministeriö arvioi kaivoslain muutosten toimeenpanoa kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Hallituksen esityksen mukaan tällä ulkopuolisella arvioinnilla arvioidaan erityisesti varausmekanismia (mukaan lukien varausmaksun suuruus ja toimivuus) ja vakuuksia (mukaan lukien poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteitä koskevan vakuuden toimivuus ja ajallinen kattavuus) koskevien muutosten vaikuttavuutta. Hallituksen esityksen mukaan kaivoslain muutosten toimeenpanon arvioinnin yhteydessä tarkastellaan myös kaivosalaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutuksia.

Joulukuussa 2024 julkaistussa hallitusohjelman mukaisesti laaditussa kansallisessa mineraalistrategiassa on tunnistettu mineraalialaa ohjaavan lainsäädännön selkeys keskeisenä edellytyksenä alan kasvupotentiaalin saavuttamiseksi.

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Hankkeesta tulee tuottaa Valtioneuvoston tutkimustoiminnan -ohjeistuksen mukainen suomenkielinen loppuraportti.

Viitteet:

EV 295/2022 vp

HE 126/2022 - Hallituksen esitykset - FINLEX ®

Kansallinen mineraalistrategia - Valto, Valtioneuvoston julkaisuja 2024:65

3.2 Merituulivoiman purkuvelvoitteet ja -vakuus talousvyöhykkeellä

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 12/2025

Kustannusarvio: 70 000 €

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti Suomella on kunnianhimoisia tavoitteita puhtaan energian tuotannon lisäämiseksi ja merituulivoiman edistämiseksi talousvyöhykkeelle luodaan lainsäädäntöpohja merituulivoimalle. Laki merituulivoimasta talousvyöhykkeellä on astunut voimaan vuoden 2025 alusta ja ratkaisee tavan, jolla merituulivoima-alueet talousvyöhykkeellä jaetaan hankekehittäjille läpinäkyvällä ja avoimella tavalla. Ensimmäinen kilpailutus merituulivoima-alueista tullaan käynnistämään aikaisintaan vuoden 2025 lopussa. Merituulivoiman edistämiseksi talousvyöhykkeellä on kuitenkin tärkeää ratkoa myös muita järjestelmän ennakoitavuuteen ja oikeusvarmuuteen liittyviä olennaisia kysymyksiä, kuten merituulivoimaloiden purkamiseen liittyvät velvoitteet sekä mahdollisen purkuvakuuden asettaminen. Merituulivoimaloiden purkamiseen liittyvät kysymykset kuuluvat kiinteästi hallitusohjelmassa mainittuun merituulivoiman lainsäädäntöpohjaan.

YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaisesti käytöstä pois jääneet laitteet tai rakennelmat tulee poistaa merenkulun turvallisuuden takaamiseksi. Laitteita ja rakennelmia poistettaessa on kiinnitettävä asianmukaista huomiota myös kalastukseen, meriympäristön suojeluun sekä muiden valtioiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Kaikkien sellaisten laitteiden ja rakennelmien syvyydestä, sijainnista ja mitoista, joita ei ole poistettu kokonaan, on asianmukaisesti tiedotettava.

Talousvyöhykkeelle rakennettavat merituulivoimapaistot tulevat olemaan ydinvoimakokoluokan sähköntuotantolaitoksia. Ei ole yksiselitteistä, missä määrin talousvyöhykkeelle rakennettavat merituulivoimalat tulee purkaa käyttöiän päätyttyä. Purkamisen laajuudesta huolimatta merituulivoimaloiden purkaminen on kallista. Valtion näkökulmasta on välttämätöntä varmistaa purkuvakuuden tai muun vastaavan järjestelyn avulla purkamiseen tarvittavat varat tilanteessa, jossa merituulipuiston omistaja laiminlyö voimaloiden purkamista koskevat velvoitteet. Ilman purkuvakuutta tai vastaavaa järjestelyä on riskinä, että voimaloita ei purettaisi YK:n merioikeusyleissopimuksen edellyttämällä tavalla. Asiaa koskeva sääntely lisäisi toiminnan ennustettavuutta ja toimijoiden yhdenvertaista kohtelua.

Keskeiset tutkittavat kokonaisuudet ovat merituulivoimaloiden purkamista koskevien velvoitteiden laajuus, purkamisen kustannukset sekä purkamiseen tarvittavien varojen varmistamiseksi luotavan järjestelyn toteutusvaihtoehdot sekä näiden vaikutukset.

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

- Missä laajuudessa talousvyöhykkeelle rakennettavat merituulivoimalat ja näihin liittyvät laitteet ja rakennelmat on tarpeen purkaa, jotta voidaan varmistua merenkulun turvallisuudesta ja muiden merellisten toimintojen toimintaedellytyksistä talousvyöhykkeellä sekä huomioida purkamisesta aiheutuvat ympäristövaikutukset ja muut haitat? Kuinka suuret ovat merituulivoimalan purkamisen kustannukset poistettaessa kaikki laitteet ja rakennelmat? Miten merituulivoimalan purkamisen kustannuksiin vaikuttaa, jos osaa rakennelmista ei poisteta?

- Voidaanko tietyillä perustusten suunnitteluvaiheessa tehdyillä ratkaisuilla huomattavasti helpottaa voimaloiden purkamista ja vähentää purkamisesta aiheutuvia ympäristövaikutuksia ja muita haittoja? Millaisilla ratkaisuilla purkamisesta aiheutuisi mahdollisimman vähän vaikutuksia, ja mitkä ovat tällaisten ratkaisuiden lisäkustannukset verrattuna tavanomaiseen rakennustapaan?
- Mitä toteutusvaihtoehtoja on löydettävissä järjestelmälle, jolla voidaan varmistaa purkamiseen tarvittavat varat tilanteessa, jossa merituulipuiston omistaja laiminlyö voimaloiden purkamista koskevat velvoitteet? Mitkä ovat eri toteutusvaihtoehtojen vaikutukset hankekehittäjille ja valtiolle? Valtion näkökulmasta olennaista on toteutuksen hallinnollinen taakka sekä tarvittavien varojen riittävyys ja varmuus purkamishetkellä.
- Millaisia merituulivoimaloihin kohdistuvia purkuvelvoitteita ja purkuvakuus- tai vastaavia järjestelmiä kansainvälisesti on käytössä? Purkuvelvoitteiden osalta on olennaista selvittää purkuvelvoitteen laajuus ja purkuvakuuden osalta vakuusvelvoitteen asettamisen tapa, vakuuden suuruus, sen asettamisen ajankohta sekä sallittu vakuuden muoto. Esimerkkejä voidaan tarvittaessa hakea merituulivoiman lisäksi myös öljy- ja kaasuteollisuudesta.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Tietotarve kytkeytyy lainsäädäntöpohjan luomiseen talousvyöhykkeelle sijoittuvalle merituulivoimalle.

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Hankkeesta tulee tuottaa Valtioneuvoston tutkimustoiminnan -ohjeistuksen mukainen suomenkielinen loppuraportti.

Viitteet:

Laki merituulivoimasta talousvyöhykkeellä 937/2024 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX ®

Merituulivoiman edistämisen toimenpidesuunnitelma - Valto

3.3 Verokannustimet luonnonsuojeluun ja luonnonarvojen tuottamiseen elinkeinotoimintana

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 6/2026

Kustannusarvio: 150 000 €

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Ilmastonmuutoksen ja luontokadon torjunta on entistä keskeisemmin osa yritysten strategiaa sekä toimintaympäristöä. Talouselämän kustannukset ja toimintakyky ovat riippuvaisia ekosysteemipalveluiden toimivuudesta. Ympäristönsuojelumenot ovat monessa yrityksessä merkittävä menoerä. Uutena menoeränä yritysten ympäristövastuullisuuden toteuttamisessa on luonnon monimuotoisuuteen kohdistuvien haitallisten vaikutusten estämiseen, vähentämiseen ja kompensointiin liittyvät kustannukset. Yrityksen näkökulmasta olisi tavoiteltavaa ja perusteltua, että ympäristövaikutusten torjunnan kustannusten verokohtelu olisi johdonmukaista ja neutraalia sen suhteen, kohdistuvatko haitalliset vaikutukset veteen, ilmaan, maahan vai luonnonarvoihin. Nykyisen lainsäädännön osalta kohtelu ei ole luonnonsuojeluun liittyvien menojen osalta yhdenmukainen.

Perinteiset ympäristönsuojelutoimet – esimerkiksi teollisuuden savukaasujen ja jätevesien puhdistus – on yleensä toteutettu laitteilla tai rakennelmilla, joiden osto- ja rakennuskustannukset ovat nykylainkin mukaan selkeästi vähennyskelpoisia. Tilanne on epäselvempi silloin, kun ympäristönsuojelutoimeen ei liity minkään fyysisen hyödykkeen hankkimista. Vesistö päästöjen neutralointi voitaisiin tehdä myös vesistöön kohdistuvien toimenpitein, esimerkiksi parantamalla vesistön tilaa, jolloin sen neutralointikyky ja siten vesistön kyky ottaa vastaan päästöjä voivat parantua. Vaihtoehtoisesti laitteita tai rakennelmia voi olla mahdollista kustantaa toisen toiminnanharjoittajan päästöjen vähentämiseen, jolloin uuden tai toimintaansa lisäävän toiminnanharjoittajan mahdollisuus ympäristöpäästöihin mahdollistuu.

Yritysten ympäristövastuullisuuden toteuttamista luontoon kohdistuvien vaikutusten osalta voidaan kansallisesti toteuttaa esimerkiksi uuden luonnonsuojelulain (9/2023) mukaisin vapaaehtoisen ekologisen kompensaation toimenpitein. Säännösten mukaisesti tuotettavien luonnonarvohehtaareiden käyttömahdollisuuden laajentamista välittömän haitan hyvittämisestä yleiseen luontovastuun osoittamiseen ollaan parhaillaan valmistelemassa (alla), jolloin niillä käytävän vaihdannan eli niin sanotun luonnonarvomarkkinan odotetaan lähtevän liikkeelle. Vaihdanta on kuitenkin pullonkaulavaiheessa, jossa tarjonta odottaa kysynnän kehitystä ja kysyntään ei tule olemaan riittävää vastinetta. Luonnonarvomarkkinoiden kiihdyttämiseen on tarpeen löytää tehokkaat kannustimet, missä myös veroratkaisu on tarpeen tarkastella.

EU:n ennallistamisasetuksen kansallisen toimeenpanon vuosittaiset lisäkustannukset Suomelle ovat karkean arvion mukaan 300 miljoonaa euroa vuodessa. Luontokadon pysäyttämisen, ennallistamisasetuksen toimeenpanon sekä julkisen talouden ja varojen tehokkaan käytön näkökulmasta on tärkeää selvittää, miten verotuksellilla ratkaisulla voidaan entistä vahvemmin vivuttaa yksityistä pääomaa luontotyön vauhdittamiseen siten, että se tukee myös julkista taloutta.

Tutkimustarpeen taustalla on jäljempänä todettavien valtioneuvoston toimenpiteiden ja politiikkavalmistelun lisäksi yritysten lisääntynyt kiinnostus luontotekoihin liittyen Euroopan unionin yritysten vastuullisuusraportointivelvollisuuksien lisääntymiseen, kuten kestävyysraportointidirektiivi (EU) 2022/2464, joka on pantu kansallisesti täytäntöön pääasiassa kirjanpitolain (1336/1997, muutos 1249/2023) ja tilintarkastuslain (1141/2015, muutos 1250/2023) säännöksiin, kestävä sijoittamista helpottavaa kehystä koskeva niin sanottu taksonomia-asetus (EU) 2020/852 ja kesään 2026 mennessä kansallisesti täytäntöön pantava yritysten kestävä toimintaa koskeva yritys vastuudirektiivi (EU) 2024/1760. Näistä viimeksi mainittu velvoittaa suuryrityksiä ja tiettyjä EU:ssa toimivia kolmansien maiden yrityksiä arvioimaan, estämään ja raportoimaan oman toimintansa sekä arvoketjunsä haitallisia ympäristö- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Yritys vastuudirektiivin päätavoitteena on integroida ympäristön ja ihmisoikeuksien suoje lu yritysten päätöksentekoon ja liiketoimintastrategiaan. Keskeisimpiin velvoitteisiin kuuluu negatiivisten vaikutusten tunnistaminen, estäminen ja lieventäminen eli niin sanottu huolellisuusvelvoite. Yrityksille tulee myös säätää velvollisuus seurata toimenpiteidensä vaikuttavuutta ja raportoida avoimesti edistymisestään. Vastuu tulee ulottaa yrityksen toimintaketjun kaikkiin osiin, mukaan lukien tytäryhtiöt ja liikekumppanit. Direktiivin ennakoidaan lisäävän yritysten kiinnostusta ympäristöpositiivisiin tekoihin kuten luontotoimiin hankkimalla tuotettavia luonnonarvoja ja rekisteröimällä ne käytetyiksi yrityksen ympäristövastuun toteutuskeinona luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyen.

A priori verolainsäädäntö asianmukaisesti edistää yritysten ympäristövastuuta saastumisen ehkäisemiseksi, mutta tämä ei vaikuta ulottuvan luontokadon pysäyttämisen haasteeseen. Luonnonarvojen tuottamiseen ja suoje luun kannustavia ohjauskeinoja ei ole riittävästi tarkasteltu tutkimuksessa, vaikka tutkimustarve on tunnistettu jo vuonna 2006 luonnon monimuotoisuutta talouskysymyksenä käsitelleessä selvityksessä (Naskali ym. 2006, suositus 14). Ohjauskeinotutkimuksessa tutkimusnäkökulma on tyypillisesti rajoittunut haitallista toimintaa lannistaviin veroratkaisuihin (ks. esim. Similä ym. 2024). Verokannustimia ohjauskeinona ei käsitelty myöskään tuoreessa Sitran muistiossa Leinonen ym. 2024. SYKE:n tuore raportti (Pihlainen ym. 2024) pitää sisällään katsauksen biodiversiteetin kannalta haitallisiin ja hyödyllisiin tukiin sekä muihin ohjauskeinoin Suomeissa, mutta sen johtopäätöksenä todetaan, että lisää tuki- ja verorakennekohtaista tutkimusta tarvitaan, jotta voitaisiin varmemmin ehdottaa joidenkin tukien poistamista ja uusien positiivisten kannustimien käyttöönottoa.

Tässä tutkimushankkeessa tulisi lainsäädännön systematisoinnin ja analysoinnin sekä de lege ferenda-ehdotusten ohella tutkia vaihtoehtoisten keinojen vaikutuksia elinkeinoelämän toimijoiden ja maanomistajien halukkuuteen ottaa käyttöön luontokatoa hidastavia toimia sekä ehdotusten taloudellisia vaikutuksia. Seuraavassa esitetään vielä taustoitukseksi neljä esimerkkiä verotuksen ja luonnonsuojelun edistämisen välisistä tarkastelutarpeista.

Pysyvä luonnonsuojelu ja ennallistaminen

Luonnonsuojelulain mukaisesta luonnonsuojelusta maksettava kertakaikkinen korvaus ei ole veronalaista tuloa tuloverolain mukaan. Tämä koskee yhtä lailla korvausta, kauppaa, vaihtoa taikka kiinteistöjärjestelyä. Se koskee myös julkisoikeudellisesta rajoituksesta maksettavaa korvausta. Keskusverolautakunta (KVL:2004/46) on katsonut, että myös erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajauspäätöksen johdosta maksettava korvaus on verovapaa. Tuloverolain kyseinen säännös kattaa siten kaikki luonnonsuojelulain alueellisesti määritellystä suojelusta luonnonsuojelulain 111 §:n mukaan maksettavat korvaukset, myös luontotyyppien suojelusta maksettavan korvauksen.

Verolainsäädännössä on säädetty ennallistamiseen liittyen ainoastaan verovapaudesta siltä osin, kun valtio tukee vapaaehtoista luonnontilan parantamista antamalla siihen taloudellista tukea tavarana tai palveluna. Kyseiset säännökset liittyvät luonnonsuojelulain 21 §:n mukaisesti laissa tarkoitettujen eliölajien elinympäristöjen sekä luontotyyppien ja luonnon- tai kulttuurimaiseman ennallistamista, kunnostusta ja hoitoa edistäviin toimenpiteisiin myönnettävään harkinnanvaraiseen tukeen, joka koostuu tavaroista ja palveluista. Säännös ei koske luonnonsuojelulain 20 §:n mukaista rahana annettavaa taloudellista avustusta hankkeisiin ja toimenpiteisiin luonnon monimuotoisuuden ja luonnon- ja kulttuurimaiseman suojelun ja hoidon edistämiseksi.

Tuloverolain 92 a §:n mukaan veronalaista tuloa ei ole ympäristöministeriön tai museoviraston nimeämän rakennusperinnön hoitoon tai korjaamiseen valtion varoista saatu avustus, mutta myöskään tämä ei koske rahana luonnonsuojelutoimiin annettua avustusta.

Lahjoitusten verovähennysoikeus

Taloudelliset toimijat kuten yritykset ovat kiinnostuneita toteuttamaan yrityksen ympäristövastuullisuutta rahoittamalla luonnonsuojelutoimintaa, erityisesti luonnontilan parantamista. Esimerkiksi Metsähallituksen luontopalvelut sekä luonnonperintösäätiö ovat saaneet yrityksiltä lahjoituksia, joilla on tehty ennallistamistoimenpiteitä valtion luonnonsuojeluun osoitetuilla alueilla.

Tuloverolain 57 §:n mukaan lahjoitusten vähennysoikeus koskee lahjoituksia, jotka on tehty tiedettä, taidetta tai suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttämistä edistävään tarkoitukseen, jos lahjoituksen saaja on Euroopan talousalueella sijaitseva valtio tai Euroopan talousalueella oleva julkista rahoitusta saava yliopisto, korkeakoulu tai näiden yhteydessä oleva yliopistorahasto tai Verohallinnon nimeämä taho ja lahjoitus on annettu suoraan lainkohdassa mainitulle saajalle. Vähennyskelpoisen lahjoituksen alaraja on 850 euroa ja yläraja 250 000 euroa (Verohallinnon nimeämälle lahjoituksen saajalle 50 000 euroa).

Tuloverolain 98 a §:n mukaan luonnollinen henkilö ja kuolinpesä voivat vähentää vastaavasti puhtaasta ansiotulostaan 850–500 000 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tehty tiedettä tai taidetta edistävään tarkoitukseen. Vähennysoikeutta ei ole, jos rahaa lahjoitetaan esimerkiksi Metsähallituksella luonnonsuojelutoimenpiteisiin kuten ennallistamistoimiin.

Ekologinen kompensatio ja verotus

Voimassa olevan luonnonsuojelulain 11 luvussa säädetään vapaaehtoisesta ekologisesta kompensatiosta. Luonnonarvoja toiminnassaan heikentävä toimija eli niin sanottu heikennyksen aiheuttaja voi hyvittää toiminnastaan luontotyyppille tai eliölajin elinympäristölle aiheutuvan heikennyksen hyvittävillä toimenpiteillä tuotetuilla luonnonarvoilla tai suojeluhyvityksellä. Luonnonarvojen tuottamisessa maanomistaja laatii luonnonarvojen tuottamisesta hyvityssuunnitelman, jonka elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus maanomistajan hakemuksesta arvioi lausunnolla. Perustavien toimenpiteiden toteutuksen jälkeen ELY-keskus antaa toimenpiteillä tuotettujen luonnonarvojen laadusta ja määrästä lausunnon, joka todentaa tuotettavien luonnonarvojen määrän luonnonarvohehtaareina yksilöiden niiden laadun ja tallentaa tiedon luonnonsuojelun tietojärjestelmään kuuluvaan niin sanottuun kompensatiorekisteriin. Maanomistajan niin halutessa tieto viedään myös rekisterin julkiseen osaan.

Heikennyksen aiheuttaja voi joko itse tuottamallaan tai luonnonarvoja tuottaneelta maanomistajalta hankkimillaan luonnonarvohehtaareilla hyvittää toiminnastaan luontotyyppille tai eliölajin elinympäristölle

aiheutuvan heikennyksen. ELY-keskuksen on heikentäjän hakemuksesta annettava lain 104 §:n mukainen päätös hyvityksen korvaavuudesta, mikäli lain edellytykset täyttyvät ja kiellettävä hyvitysalueen luonnonarvojen hävittäminen ja heikentäminen ja määriteltävä hyvitysalueen rajat. Tieto hyvittämisestä tallennetaan kompensatiorekisterin julkiseen osaan. Rekisteri toimii avoimena tilinpitona, jolla varmistetaan, että tuotettavat luonnonarvot poistuvat käytöstä, kun ne käytetään hyvityksenä.

Ekologisen kompensaation vaiheisiin liittyvät seuraavat kustannukset ja vaihdantatilanteet: Ensi vaiheessa maanomistaja suunnittelee (tai teettää suunnitelman suunnittelijalla, joka saa elinkeinoverotuksen- ja alv-alaista tuloa) ja tekee (tai teettää yrittäjällä, joka saa elinkeinoverotuksen- ja alv-alaista tuloa) ennallistamistoimenpiteet ja maksaa siitä aiheutuvat kustannukset, jotka ovat välittömät toimenpidekulut, hallinnolliset kulut (ELYn perimät maksut) ja (mahdolliset) konsultin suunnittelukustannukset ja toteuttajan (kaivinkoneyrittäjä tms) työ-/konekustannukset. Toisessa vaiheessa maanomistaja myy tuottamansa luonnonarvot (tavoiteltu tulo: kustannukset + tuotto). Maanomistaja (omistaja 1) saa myyntitulon tuotetuista luonnonarvoista ja alue määrätään hävittämis- ja heikentämiskieltoon (huom. valtio ei maksa korvausta suojelusta, ellei yksittäistapauksessa osta ko. luonnonarvoja itse). Mahdollinen välittäjä saa välityspalkkion (mikä on elinkeinoverotuksen- ja alv-alaista tuloa) ja ostaja (omistaja 2) maksaa tuotetuista luonnonarvoista ja hakee päätöstä heikennyksen ja hyvityksen vastaavuudesta. Ostaja voi olla väliaikainen sijoittaja (esim. luonnonarvopankki / säätiö tms. toimija, mahdollisesti ei-voittoa tavoitteleva), joka myy luonnonarvot myöhemmin kolmannelle osapuolelle.

Kehittyvä luonnonarvomarkkinatoiminta

Voimassa olevat luonnonsuojelulain vapaaehtoista ekologista kompensaatiota koskevat säännökset eivät sinänsä estä tuotettavilla luonnonarvoilla käytävää vaihdantaa, mutta eivät myöskään ole riittäviä edistämään laajempaa luonnonarvokauppaa lain 11 luvun mukaisesti tuotettavilla luonnonarvoilla.

Luonnonsuojelulakiin on valmisteilla muutos, jolla parannettaisiin tuotettujen luonnonarvojen käyttämistä vaihdannassa ja mahdollistettaisiin tuotettujen luonnonarvojen käyttämisen yritysten, muiden yhteisöjen tai kansalaisten vapaaehtoisen luonnon monimuotoisuuden turvaamista edistäviin toimiin. Lakiin lisättäisiin säännökset tuotettujen luonnonarvojen vaihdannan perusteella tehtävistä kirjauksista viranomaisen ylläpitämään niin sanottuun kompensatiorekisteriin. Luonnonsuojelulain 11 luvun säännösten mukaisesti tuotettujen luonnonarvojen vaihdannassa eli niin sanotussa luonnonarvokaupassa vaihdannan osapuolten välisen yksityisoikeudellisen sopimuksen perusteella voitaisiin hakemuksesta tehdä merkintä omistusoikeuden siirrosta ja tällä olisi julkinen luotettavuus. Omistusoikeuden siirron kirjaamisella parannettaisiin tuotettujen luonnonarvojen käytettävyyttä vaihdannan kohteena myös sekundäärisesti eli tuotettujen luonnonarvojen ostajan luovuttaessa omistusoikeuden kohteen kolmannelle osapuolelle.

Luonnonarvomarkkinoita koskevat hyvin pitkälle samat verotukseen liittyvät kysymykset kuin ekologista kompensaatiota.

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

- Mikä on verotuksen rooli luontokadon torjunnassa sekä ennallistamisasetuksen toimeenpanossa ottaen huomioon, että luonnonsuojeluun sekä ennallistamiseen on jatkossa osoitettava entistä enemmän määrärahoja?
- Miten yritysten kiinnostusta rahoittaa luonnon ennallistamistoimia (luonnonarvokaupan tai lahjoitusten kautta) voitaisiin lisätä verotuksellisin keinoin?

- Miten yksityisen sektorin entistä suurempia tulovirtoja voitaisiin vauhdittaa luonnonarvomarkkinoiden kehitykseen koko tuotantoketjua tarkastellen, samalla varmistaen, että viherpesun huolet vältetään?
- Miten voidaan varmistaa verokohtelun neutraalius suhteessa omistajan oikeudelliseen muotoon (yksityishenkilö, oikeushenkilö (yhtiö, säätiö, yhdistys)), yhteiskunnalliseen tavoitteeseen (saastumisen ehkäisy /ilmastonmuutoksen hillintä/ luontokadon pysäyttäminen) ja sovellettavaan verolakiin?
- Mitkä ovat kunkin mallin vaikutukset yhtäältä verokertymään, toisaalta luonnonsuojeluun tarvittaviin määrärahoihin ja missä määrin ratkaisuilla voitaisiin edistää tavoitteita elinkeinoelämän ja maanomistajien näkemyksen mukaan?

Kytkeä valtionneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Tutkimushanke kytkeytyy EU ennallistamisasetuksen kansalliseen toimeenpanoon. Tutkimustarpeen taustalla on myös hallituksen 2024 budjettiriihen kirjaus: "Hallitus panostaa luontoarvomarkkinoiden kehittämiseen ja selvittää yritysten luontorahoituksen verokohtelua, jotta ennallistamisasetuksen toimeenpanoon saadaan kanavoitua myös yksityistä rahoitusta".

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Hankkeesta tulee tuottaa Valtioneuvoston tutkimustoiminnan -ohjeistuksen mukainen suomenkielinen loppuraportti ja lisäksi politiikkasuositukset sekä suomeksi että englanniksi. Päätöksenteon tarpeiden kannalta on keskeistä, että tutkimushanke tuottaa myös kevyen kirjallisen väliraportin 12/2025, jossa esitetään vaihtoehtoiset mallit.

Viitteet:

Leinonen, T. et al. (2024) [Taloudelliset mekanismit luontokadon pysäyttämisen työkaluna - Oppeja meiltä ja muualta](#). Sitra.

Naskali, A. et al. (2006) [Biologinen monimuotoisuus talouskysymyksenä](#). Suomen ympäristö SY 48/2006.

Pihlainen, S. et al. (2024) [Luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavat ohjauskeinot - Katsaus biodiversiteetin kannalta haitallisiin ja hyödyllisiin tukiin sekä muihin ohjauskeinoin Suomeen](#). Suomen ympäristökeskuksen raportteja 32/2024.

Similä, J. et al. (2024) [Voiko sama sääntely edistää sekä luontokadon ehkäisyä että hiilinielun vahvistamista talousmetsissä?](#) Ympäristöjuridiikka 2/2024 s. 6–41.

3.4 Sääntely ja ohjauskeinot hiilidioksidin talteenoton kestäviin ratkaisuihin

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 06/2026

Kustannusarvio: 200 000 €

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Bioperäisen hiilidioksidin talteenotolla ja varastoinnilla (Bio-CCUS) voidaan tuottaa negatiivisia päästöjä. Negatiivisia päästöjä tarvitaan ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi kansallisella, EU- ja globaalitasolla. Hallitusohjelmassa on useita kirjauksia erityisesti bioperäisen hiilidioksidin talteenottoon perustuviin ratkaisuihin, joihin sisältyy myös hyötykäyttö tuotteeksi ja tähän liittyvät teolliset investoinnit. Suomella on mahdollisuus olla johtavassa roolissa bioperäisen hiilidioksidin talteenottoon perustuvissa ratkaisuissa. Aiheella on liittymäpintoja ilmastopolitiikan (EU ETS², ESR³, LULUCF⁴, CRCF⁵) lisäksi myös useisiin muihin politiikka-alueisiin (kiertotalous, energia, luonnon monimuotoisuus jne.).

Bio-CCUS -ratkaisuihin vaikuttavaa EU:n säädöskehikkoa viedään eteenpäin parhaillaan. Kansallisen potentiaalin hyödyntäminen täysimääräisesti edellyttää EU-tason sääntelyyn ja kannustimiin vaikuttamista. Hankkeen tuloksia käytetään erityisesti EU-vaikuttamistyöhön.

Hiilidioksidin talteenottoon perustuvia ratkaisuja voidaan soveltaa fossiilisista polttoaineista syntyvään hiilidioksidiin sekä bioperäiseen ja ilmasta peräisin olevaan hiilidioksidiin. Bioperäistä hiilidioksidia syntyy mm. jätteenpoltossa, energiantuotannossa ja teollisuudessa. Näihin liittyy myös omia erityispiirteitä ja kysymyksiä Bio-CCUS- ratkaisuja ajatellen. Esimerkiksi jätteenpoltossa syntyy tyypillisesti sekä fossiilista että bioperäistä hiilidioksidia. Lisäksi yli 95 % biomassaa käyttävät laitokset rajataan EU:n yleisen päästökaupan ulkopuolelle vuodesta 2026.

Hiilidioksidin talteenottoon perustuvat ratkaisut herättävät myös kritiikkiä ja aiemmissa tutkimuksissa on tunnistettu erilaisia kestävyysasteita. Esimerkiksi jätteenpolton CCUS:n osalta haasteena on se, että CCUS voi ohjata kierrätyskelpoista fossiiliperäistä jätettä (muovi) ja biogeenistä jätettä (puu, paperi, kartonki) jätehierarkian vastaisesti polttoon erilliskeräyksen ja kierrätyksen sijasta. Tutkimuksen tuoman tiedon avulla voitaisiin edistää kestäviä ratkaisuja sekä EU- tasolla että kansallisesti.

Aiemmista kansallisista selvityksistä ja tutkimuksista ei ole johdettavissa suoraan vastauksia tunnistettuihin tietotarpeisiin erityisesti EU- sääntelyä ja siihen vaikuttamista varten. Aiheesta on tehty joitain aiempia selvityksiä, mutta nämä eivät ole sisältäneet EU- tason tarkastelua ja ote ei ole ollut eri politiikkalohkoja ja näiden rajapintoja käsittelevä.

² EU Emission Trading

³ Effort Sharing Regulation

⁴ Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous -sektori, jota koskee LULUCF-asetus

⁵ Carbon Removals and Carbon Farming (CRCF) Regulation

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

Kyseessä on laaja kokonaisuus ja tavoitteena on saada uutta tietoa, joka tuo lisäarvoa päätöksentekoon. Näin ollen voidaan käyttää lähestymistapana myös rajautumista Suomen ja tutkimuskysymysten (erityisesti EU- tason ohjauskeinojen ja niihin vaikuttamisen) kannalta relevantteihin tapauksiin/arvoketjuihin (sisältäen myös Bioenergy Carbon Capture and Utilization eli BECCU:n) ja tarkastella näitä monipuolisesti eri näkökulmat huomioon ottaen.

- Mikä on erilaisten CCUS-ratkaisujen rooli EU-tason ilmastotavoitteiden saavuttamisessa, ja mitkä ovat keskeiset skenaariotarkasteluiden oletukset sekä mahdolliset erot verrattuna kansallisiin skenaarioihin sekä niissä käytettyihin oletuksiin? Mitä muita näkökulmia tarkasteluissa on otettu huomioon (kiertotalous, luonnonvarojen käyttö, jäte- ja tuotesääntely, luonnon monimuotoisuus, energia, teollisuuden kilpailukyky jne.)?
- Millaisin erilaisin EU-tason ohjauskeinoin (nykyiset ja uudet ilmastoinstrumentit, käyttöosuusvelvoitteet, jne.) erilaisia CCUS- ratkaisuita edistetään ja olisi mahdollista edistää? Millaisia kansallisia ohjauskeinoja on jo otettu tai ollaan ottamassa käyttöön eri EU-maissa CCUS- ratkaisujen edistämiseksi?
- Kuinka CCUS-ratkaisuja tulisi politiikkatoimin ja sääntelyssä edistää ottaen huomioon kiertotalouden tavoitteet (arvon säilyminen mahdollimman suurelta osin) ja esim. se, että CCUS- ratkaisut voivat olla jännitteisiä kierrätyksen ja lajittelun edistämisen suhteen?
- Kuinka CCUS-ratkaisujen ja niitä edistävien ohjauskeinovaihtoehtojen kokonaisvaikutukset tulisi arvioida? Millaisia ovat vaikutukset eri lajeissa, esim. ilmasto, luonto, kiertotalous, energia, vaadittu infrastruktuuri ja lock-in -vaikutukset, talous, turvallisuus, sosiaaliset vaikutukset?
- Miten mahdollisia erilaisten tavoitteiden kannalta ristiriitaisia vaikutuksia voidaan ottaa tarkasteluissa huomioon ja onko löydettävissä ratkaisuja ristiriitatilanteisiin?

Tutkimussuunnitelmassa voi esittää myös edellä esitettyjä tutkimuskysymyksiä täydentäviä kysymyksiä.

KytKentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Tutkimus kohdistuu EU:n säädöskehikkoon, jota ollaan CCUS- ratkaisujen osalta parhaillaan viemässä eteenpäin. Keskeisiä kytKentöjä valtioneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun ovat:

- 2040 ilmastotavoitteeseen ja sen arkkitehtuuriin liittyvä politiikkavalmistelu ja siihen vaikuttaminen erityisesti negatiivisten päästöjen osalta
- Vaikuttaminen EU ETS:n liittyvään tarkasteluun negatiivisten päästöjen sisällyttämisestä
- CRCF ja sen alemman tason säädösten valmisteluun vaikuttaminen
- Vaikuttaminen kiertotalous- ja jätesääntelyn kehittämiseen siten, että sääntely kokonaisuutena muodostaa johdonmukaisen kokonaisuuden, joka tukee sekä kiertotalous- ja ilmastotavoitteiden saavuttamista, ja esimerkiksi jäte- ja tuotesääntelyn rajapintojen haasteet kyetään CCU:ssa (Carbon Capture and Utilization) ratkaisemaan.

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Hankkeesta tulee tuottaa Valtioneuvoston tutkimustoiminnan -ohjeistuksen mukainen englanninkielinen loppuraportti sekä suomenkielinen tiivistelmä. Lisäksi tarvitaan politiikkasuositukset sekä suomeksi että

englanniksi. Päätöksenteon tarpeisiin tarvitaan myös väliraportointi (esim. kalvoaineisto) loppuvuodesta 2025.

Viitteet:

Arasto, A. et al. (2024) [Päästäjästä tuottajaksi – Hiilidioksiditaloudella arvonlisää Suomen metsäsektorille](#). VTT Technical Research Centre of Finland.

EU Commission (2024) [Commission Staff Working Document, Impact Assessment Accompanying the document Securing our future Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society](#).

Jörß, W. (2024) [Accounting of negative and neutral emission technologies \(NETs\)](#). Oeko-Institut Working Paper 4/2024.

Kujanpää, L. et al. (2023) [Carbon dioxide use and removal: Prospects and policies](#). Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2023:19.

Kujanpää, L. et al. (2023) [Teknologisten hiilinielujen mahdollisuudet ja niiden edistäminen Suomessa](#). Suomen ilmastopaneelin raportti 5/2023.

Mäkikouri, S. et al. (2024) [Selvitys hiilidioksidin talteenoton ja hyötykäytön kansallisesta ilmasto- ja talouspotentiaalista](#). VTT Asiakasraportti.

Yliheljo, E. and Paloniitty, T. (2024) [Can't see the carbon for the CO₂? Regulating CCU value chains under and beyond climate law](#). Review of European, Comparative & International Environmental Law. RECIEL vol 33.

4. Inhimillinen ja kulttuurinen kestävyys

4.1 Osaava Suomi – PIAAC-aineistojen analyysi tiedonkäsittelyn perustaitojen kehittymisestä, ylläpitämisestä ja vaikutuksista

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 2/2027

Kustannusarvio: 200 000 €

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Tiedonkäsittelyn perustaidot – lukutaito, numerotaito, ongelmanratkaisutaito – ovat sekä välttämätön perusta eriytyneempien taitojen kehittämiseksi että itsessään tärkeitä koulutukseen, työelämään ja ylipäättään yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumisen mahdollistajina. Näitä taitoja tutkitaan OECD:n johtamassa Kansainvälisessä aikuisten taitotutkimuksessa (PIAAC)⁶. Tutkimuksen tiedonkeruu tehtiin vuonna 2023 toista kertaa. Osallistuneiden 31 maan joukossa Suomen 16–65-vuotiaan aikuisväestön luku- ja numerotaidot ovat keskimääräiseltä tasoltaan vertailun parhaita.

Adaptiivisessa ongelmanratkaisutaidossa parhaita ovat Suomi ja Japani. Toisin kuin valtaosassa maista, Suomessa luku- ja numerotaidot paranivat edelliseen tutkimukseen nähden. (ks. Mannonen et. al. 2024, OECD 2024.) Silti Suomessakin on edelleen merkittävä joukko (n. 300 000) kohteena olleeseen ikäryhmään kuuluvia, joiden perustaitojen taso on hyvin heikko. Nyt kun ensitulokset on julkaistu, niin politiikkatoimien suunnittelun perustaksi tarvitaan syvällisempiä analyysejä, jotka tarkentavat kuvaa siitä, miten eri tekijät ovat yhteydessä taitojen tasoon ja millaisia vaikutuksia näillä taidoilla on ihmisten elämään.

Taitojen taso on yhteydessä etenkin ikään, koulutustaustaan, ammattiin, sosioekonomiseen asemaan sekä maahanmuutto- ja kielitautaan (emt.). Ikäryhmien väliset erot taidoissa olivat edellisessä runsaan kymmenen vuoden takaisessa PIAAC-tutkimuksessa isoja. Etenkin iäkkäimmät pärjäsivät paljon heikommin kuin nuoret. Nyt ikäryhmien väliset erot ovat aiempaa pienempiä, mutta edelleen vanhimmat, ja myös nuorimmat ikäryhmät, jäävät tiedonkäsittelyn perustaidoiltaan jälkeen muista. Kaikenikäisten taidot ovat kuitenkin Suomessa OECD-maiden keskiarvoa paremmat.

Tutkimuksen mukaan vahvimmin työelämään osallistuvat Suomessa ne, joilla on parhaat tiedonkäsittelyn perustaidot. Jos tiedonkäsittelyn perustaidot ovat heikot, on työllistyminen paljon heikompaa. Taitotasolla on yhteys myös hyvinvointiin, esimerkiksi koettuun terveyteen ja luottamukseen toisiin ihmisiin. Kansainvälisessä vertailussa Suomen aikuiset ovat kärkijoukossa, kun kysyttiin tyytyväisyyttä elämään, poliittisia vaikutusmahdollisuuksia ja luottamusta toisiin ihmisiin. Koetussa terveydessä Suomi ei sen sijaan yllä parhaimmistoon. (emt.)

Erinomaisista keskimääräisistä tuloksista huolimatta Suomessa on edelleen lukumäärältään iso joukko aikuisia, joiden tiedonkäsittelyn perustaidot ovat niin heikot, että taitojen puutteiden voi katsoa monin tavoin vaikeuttavan heidän pärjäämistään yhteiskunnan jäsenenä. (Mannonen et. al. 2024.) Ensimmäisen kansainvälisen aikuistutkimuksen (PIAAC I) aineistosta OECD teki Suomelle maakatsauksen, jossa

⁶ Tietoja PIAAC-tutkimuksesta, ks. <https://www.oecd.org/en/about/programmes/piaac.html>, <https://www.jyu.fi/fi/koulutuksen-tutkimuslaitos/tutkimus/piaac>

keskityttiin niihin ryhmiin, joiden taidoissa oli tutkimuksen perusteella eniten puutteita. Tutkimuksessa tunnistettiin tarve kehittää erityisesti vailla toisen asteen koulutusta olevien nuorten, maahanmuuttajien sekä ikääntyneiden taitoja. (ks. Musset 2015.)

Uudenkin aineiston pohjalta on tarpeen selvittää heikoimmin osaavien taustatekijöitä ja mm. sitä, onko Suomessa tunnistettavissa uusia aikuisryhmiä, joiden tiedonkäsittelyn perustaidot eivät ole riittävät, ja jotka tarvitsevat eniten taitojen kehittämiseen tukea? On kuitenkin välttämätöntä tarkastella myös laajemmin eri taitotasolla olevia väestöryhmiä. Työelämän teknologiset ja muut muutokset, arkistenkin asioiden digitalisoituminen ja informaatiotulvan laajeneminen vaikuttavat siihen, millaisia ja minkä tasoisia perustaitoja täysipainoinen yhteiskunnallinen osallistuminen edellyttää. Kaikille välttämättömän taitotason ohella myös huipputaidoille on tarve Suomen kansainvälisen kilpailukyvyyn kannalta. Suomessa on tutkimukseen osallistuneista maista suurin osuus aikuisia, joilla on erinomaiset tai huipputaidot. Miten tähän tulokseen on päästy ja miten varmistetaan menestys myös jatkossa? Heikentyneet PISA-tulokset ovat aiheuttaneet huolta nuorten perustaitojen tasosta. Väestön ikääntyessä on entistäkin tärkeämpää, että ihmiset pärjäävät työelämässä mahdollisimman pitkään ja säilyttävät toimintakykynsä myös työuran jälkeen.

PIAAC II ensituloksia -raportissa tarkastellaan demografisten ja sosioekonomisten taustatekijöiden sekä maantieteellisen alueen yhteyttä aikuisten tiedonkäsittelyn perustaitoihin pääasiassa siten, ettei taustamuuttujien välisiä yhteyksiä ole kontrolloitu (Mannonen ym. 2024, 56). Syvällisemmän ymmärryksen luomiseksi taitojen kehittymiseen, ylläpitämiseen, käyttöön ja vaikutuksiin yhteydessä olevista tekijöistä, tarvitaan myös useamman muuttujan yhteyksien tarkastelua. PIAAC II -tutkimuksen kyselyosassa on lisäksi edelliseen PIAAC I -tutkimukseen nähden uutena BIG5-persoonallisuusteoriaan perustuva osio, jota ei vielä ensituloraportissa (em.) käsitelty lainkaan. Analyysit ja sen tulokset tulee kytkeä toteutuneisiin ja odotettavissa oleviin yhteiskunnallisiin muutoksiin ja tavoitteisiin. Harkiten toteutettu vertailu verrokkimaihien voi auttaa havaitsemaan Suomen erityispiirteitä ja kehittämiskohteita

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

- Mitkä selittävät tekijät vaikuttavat eri taitotasojen taustalla (tasot alle 1 sekä 1–5)? Kuinka homogeenista eri taitotasolle sijoittuva väestö taustoiltaan on, keitä eri taitotasolla olevat aikuiset ovat ja voidaanko tasolle määrittää tyypillinen profiili tai profiileja? Miten profiilit jakautuvat Suomessa alueellisesti? Mitä muutoksia eri taitotasolle sijoittuvassa väestössä ja taitotasojen eroja selittävässä tekijöissä on tapahtunut PIAAC I ja PIAAC II -tutkimusten välillä?
- Miten eri taitotasot kytkeytyvät elämänpolkuihin, varsinkin koulutushistoriaan (sekä koulutustaso että koulutusala), työllisyys- ja työttömyyshistoriaan sekä ammattiasemaan ja työoloihin?
- Osaamisen kehittyminen ja osaamisvaatimukset työmarkkinoilla: miten työmarkkinoille hyvin ja heikosti kiinnittyneiden taitotasot eroavat toisistaan PIAAC I ja PIAAC II -tutkimuksissa (ammatti- ja toimialaryhmittäin)?
- Minkälainen on työttömien osaamistaso verrattuna työmarkkinoille hyvin kiinnittyneisiin eri taustatekijät huomioon ottaen?
- Ketkä osallistuvat jatkuvaan oppimiseen? Millainen merkitys jatkuvalla oppimisella on taitotasoon ja taitojen ylläpitämiseen, työelämään ja yhteiskunnassa osallistumiseen ja hyvinvointiin? Mitkä tekijät kaiken kaikkiaan selittävät taitotason kehittymistä ja säilymistä ikäännyttäessä? Mikä on esimerkiksi koulutuksen merkitys, työkokemuksen merkitys, oppimista tukevien työolojen ja taitojen käytön merkitys sekä muutoin tapahtuvan oppimisen merkitys?

Analyysissa käytetään sekä PIAAC I että PIAAC II -aineistoja sekä soveltuvin osin niihin liitettäviä Tilastokeskuksesta saatavia rekisteriaineistoja. PIAAC-aineistot ovat saatavilla Tilastokeskuksesta sekä kansainvälistä vertailua varten OECD:ltä (<https://www.oecd.org/en/about/programmes/piaac/piaac-data.html>).

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteena on korkea osaaminen ja koulutustaso sekä jatkuvan oppimisen kulttuuri. Kaikilla tulee olla taustastaan ja varallisuudestaan riippumatta mahdollisuus kouluttautua ja oppia. Korkea osaaminen ja inhimillinen pääoma ovat Suomen menestyksen ja kilpailukyvyn edellytys. Tavoitteena on, että inhimillinen pääoma on lisääntynyt, osaamispääoma on kasvanut, lukutaito, työelämätaidot ja hyvinvointi ovat vahvistuneet. Perustaitojen osaamista tulee vahvistaa. (Valtioneuvosto 2023.)

Tutkimus tuottaa tietoa, jonka pohjalta voidaan arvioida, tarkentaa ja suunnitella politiikkatoimia, joilla hallitusohjelman inhimillisen pääoman ja osaamisen kasvattamisen tavoitteisiin vastataan. Tutkimus tuottaa ajankohtaista tietoa seuraavan hallituksen ohjelman laatimisen tueksi ja jo tutkimuksen aikana alustavien tulosten esittelyllä voidaan tukea ministeriöiden työskentelyä. Tutkimuksen perusteella halutaan – myös tutkijoilta – näkemyksiä mm. seuraaviin kysymyksiin: Miten ja mihin osaamisen kehittäminen niukkojen resurssien aikana tulisi erityisesti kohdentaa? Miten riittämättömien tiedonkäsittelyn perustaitojen varassa olevien aikuisten osaamista voidaan kehittää? Mitä riittämättömistä taidoista seuraa yksilölle ja yhteiskunnalle? Millaisia taitoja täysivaltainen osallistuminen yhteiskuntaan ja työelämään vähintään edellyttää? Missä toimialaryhmissä ja ammattiryhmissä on eniten taitovajeita? Miten työttömien koulutusta pitäisi kehittää, jotta he kiinnittyisivät paremmin työmarkkinoille? Miten erinomaiset ja huipputaidot saavutetaan, mikä on näiden merkitys ja vaikutus yksilölle ja yhteiskunnalle?

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Hankkeesta tulee tuottaa Valtioneuvoston tutkimustoiminnan -ohjeistuksen mukainen suomenkielinen loppuraportti, jossa on kuvattu PIAAC -tutkimuksen syventävän analyysin tulokset. Tutkimusraportissa pohditaan tuloksia muun uuden tutkimuksen ja politiikkatoimien valossa. Raportissa laaditaan analyysin pohjalta politiikkasuositukset.

Loppuraportin lisäksi hankkeesta tulee tuottaa esittelymateriaali ja lyhyt päätöksentekijöille kirjoitettu tiivistelmä keskeisistä tuloksista sekä politiikkasuosituksista.

Viitteet:

Mannonen, J. et al. (2024). [PIAAC II: Toisen kansainvälisen aikuisten taitotutkimuksen ensituloksia](#). Valtioneuvoston julkaisu 2024: 61. Valtioneuvosto, Helsinki.

Musset, P. (2015). [Building skills for all. A review of Finland. Policy insights on literacy, numeracy and digital skills from the survey of adult skills](#). OECD Skills Studies.

OECD (2024). [Do Adults Have the Skills They Need to Thrive in a Changing World?: Survey of Adult Skills 2023](#). OECD Skills Studies. OECD Publishing, Paris.

Valtioneuvosto (2023). [Vahva ja välittävä Suomi](#). Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisu 2023:58. Valtioneuvosto, Helsinki.

5. Turvallisuuden, oikeusvaltion ja demokratian kestävyys

5.1 Tietoverkkoavusteinen petosrikollisuus ja sen torjunta digitalisoituvassa yhteiskunnassa

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 05/2026

Kustannusarvio: 150 000 €

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Nopeasti laajeneva digitalisaatio on tehnyt kansalaiset, yritykset ja yhteisöt riippuvaisiksi tietoverkoista. Tämä kehitys on luonut myös rikollisille runsaasti erilaisia toimintamahdollisuuksia kyberympäristön hyödyntämiseksi rikollisessa tarkoituksessa. Verkkoasioinnin yleistymisen on kasvattanut rikosten kohderyhmää ja helpottanut suuren kohderyhmän tavoittamista. Petosrikollisuuden määrä on ollut voimakkaassa kasvussa jo vuodesta 2010 lähtien ja järjestäytyneen rikollisuuden rooli petosten tekijänä on kasvanut. Tällä hetkellä erityisesti tietoverkkoavusteinen (TVA) petosrikollisuus on Suomessa aiempaa kansainvälisempää ja merkittävän osan siitä arvioidaan jäävän piilorikollisuudeksi, minkä vuoksi tilastoitu rikollisuus antaa liian suppean kuvan niiden määrästä ja luonteesta. TVA-petosten ehkäisyyn ja torjuntaan osallistuu useita eri viranomaisia, yrityksiä ja järjestöjä.

Poliisin mukaan TVA-petosten ennaltaehkäisy ja torjunta ovat kansainvälisesti arvioituna Suomessa varsin hyvällä tasolla. Crime Scripting -menetelmässä rikos jaetaan loogisiin vaiheisiin, jotka rikollinen käy läpi rikoksen toteuttamiseksi. Tämä auttaa ymmärtämään rikollisen päätöksentekoprosessia ja tunnistamaan mahdollisia kohtia, joissa rikoksen voi estää. Poliisi käyttää Crime Scripting -menetelmää selvittääkseen TVA-petosten toteutukseen liittyviä tietoja ja kartoittaakseen keskeisiä yhteistyökumppaneita sen ehkäisyä ja torjuntaa varten. Tämän ansiosta Suomessa on toteutettu menestyksekkäästi mm. Caller-ID ja Sender ID-hankkeet poliisin, Traficom ja teleoperaattoreiden yhteistyönä ja niiden vaikutuksesta on olemassa seurantatietoa. Pohjoismaiden poliisiorganisaatiot ovat aloittaneet vuonna 2023 yhteistyön ilmiön torjumiseksi. Yhteistyön tavoitteena on kartoittaa verkkopetosten yleisimmät toimintatavat ja haavoittuvuudet, jakaa hyviä käytäntöjä sen torjumiseksi ja tehostaa tiedonvaihtoa.

TVA-petokset kehittyvät jatkuvasti rikollisten hyödyntäessä teknologisia aukkoja ja ihmisten heikkouksia. Ilmiön seuranta ja sen torjuntaan liittyvä kehitystyö ovat jatkuvaa työtä. Hankkeessa tulisi kehittää malli, jonka avulla ilmiöstä voidaan luoda kattava tilannekuva.

Oikeusministeriöllä ei ole tiedossa, että TVA-petoksista olisi saatavilla kattavaa, ajankohtaista kotimaista akateemista tutkimustietoa. Rikosentorjuntaneuvoston työryhmä laati katsauksen petosrikollisuudesta vuonna 2017 ja Poliisiammattikorkeakoulu julkaisi vuonna 2019 raportin "Cybercrime, law and technology in Finland and beyond", minkä tavoitteena oli tutkia rikollisuuden, lain ja teknologian välistä suhdetta. Näissä julkaisuissa ei pyritty luomaan kattavaa tilannekuvaa TVA-petoksista tai sen torjuntaan osallistuvista toimijoista. TVA-rikoksista on valmistunut opinnäytetöitä, mutta niiden aihepiiri on selkeästi rajattu tiettyyn ilmiön osa-alueeseen.

Poliisin tilastojen lisäksi TVA-rikollisuuteen liittyvää piilorikollisuutta kartoitetaan vuosittain toteutettavassa kansallisessa rikosuhritutkimuksessa yksityishenkilöiden osalta, mutta sen tiedot saadaan käyttöön noin vuoden viiveellä. Lisäksi kansallista yritysuhritutkimusta ei ole toteutettu vuoden 2018 jälkeen. Tarve tutkimustiedolle on suuri ja aiheesta on selkeä tutkimusvaje. Ajankohtaisen tilannekuvan avulla voitaisiin kartoittaa keskeiset jatkotutkimuksen kohteet.

Eri toimijoiden, kuten poliisin aloitteellisuuden ansiosta yhteistyö on kehittynyt Suomessa viime vuosina TVA-petosten torjunnassa. Tässä tutkimushankkeessa luodun tilannekuvan avulla voitaisiin systemaattisesti edistää eri toimijoiden verkostoitumista ja yhteistyötä. Tavoitteena olisi pystyä puuttumaan TVA-petoksiin nykyistä kokonaisvaltaisemmin ja koordinoitummin. Laajentunut yhteistyö toisi myös mahdollisesti uusia näkökulmia työhön ja paremmalla koordinoinnilla vältettäisiin mm. päällekkäistä työtä ja voitaisiin asettaa yhteisiä pitkän aikavälin tavoitteita esimerkiksi kyberturvallisuusstrategian alla.

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

Tilannekuvatyö keskittyy yksityishenkilöihin, yrityksiin ja yhteisöihin kohdistuviin tietoverkkoavusteisiin petoksiin. Siinä tulee erikseen kuvata:

- Mikä on tietoverkkoavusteisen petosrikollisuuden nykytila ja kehityskulut petostyypeittäin, huomioiden piilorikollisuus?
- Mitkä toimijat osallistuvat petosrikollisuuden ehkäisyyn ja torjuntaan ja miten heidän tekemänsä työ kohdistuu rikoksentekijään, rikoksentekoympäristöön ja potentiaalisiin rikoksen uhreihin?
- Mitä ulkomailla tehokkaiksi arvioituja hyviä käytäntöjä voitaisiin soveltaa Suomessa?
- Mitkä tekijät rajoittavat eri toimijoiden yhteistyötä TVA-petosten torjunnassa ja miten kyseisiin tekijöihin voitaisiin vaikuttaa?
- Miten rikolliset hyödyntävät tekoälyä TVA-petosten suunnittelussa ja toteutuksessa ja miten tilanne kehittyy seuraavien viiden vuoden aikana?
- Miten tekoälyä voitaisiin hyödyntää TVA-petosten torjunnassa?
- Mikä on arvio seuraavien viiden vuoden aikana tapahtuvasta kehityksestä TVA-petosrikollisuudessa, ja mitkä ovat ehdotukset kehityskulkuun varautumiseksi?
- Hyödyntäen poliisin pohjoismaista yhteistyötä TVA-petosten torjunnassa mallina, miten rajat ylittävää yhteistyötä tulisi kehittää Suomessa? Hankkeessa tulisi kehittää jatkokäyttöä varten malli, jonka avulla ilmiöstä voidaan luoda kattava tilannekuva.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Tietotarve kytkeytyy seuraaviin ohjelmiin ja toimijoihin:

- valtioneuvoston 10.10.2024 hyväksymän kyberturvallisuusstrategian toimenpiteisiin. Näitä ovat esimerkiksi: 3.6 "Kehitetään kyberturvallisuuden tilannekuvan tuotantoa ja jakelua sekä vahvistetaan eri organisaatioiden tilannetietoisuutta" ja 4.9: "Tiivistetään viranomaisten välistä yhteistyötä tietoverkkoavusteisen rikollisuuden tilannekuvan parantamiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi"

- oikeusministeriön yhteydessä toimivan valtioneuvoston asettaman rikosentorjuntaneuvoston työhön tietoverkkoavusteisten petosten ehkäisemiseksi ja ennakoivan rikollisuuden tilannekuvan luomiseksi.
- valmisteilla olevaan järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategian toimenpiteisiin. Strategiasta tullaan antamaan valtioneuvoston periaatepäätös.
- oikeusministeriön valmistelemaan kriminaalipoliittisen ohjelman toteutukseen

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Hankkeessa tulee tuottaa Valtioneuvoston tutkimustoiminnan -ohjeistuksen mukainen suomenkielinen raportti.

Tarve policy breafille hankkeen aikana.

Viitteet:

Oikeusministeriö. (2017). [Rikosentorjuntakatsaus 2017](#) (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 58/2017). Valtioneuvoston julkaisuarkisto.

Poliisiammattikorkeakoulu. (2019). [Cybercrime, law and technology in Finland and beyond](#) (Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 133). Theseus.

[Suomen kyberturvallisuusstrategia 2024–2035](#). Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2024:115.

5.2 Ulkomaalaisten vankien siirron ja maasta poistamisen edellytykset

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 6/2026

Kustannusarvio: 150 000 €

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Yleisenä lähtökohtana on, että rikosoikeudelliseen rangaistukseen tuomittu suorittaa rangaistuksensa siinä maassa, jossa hänet on tuomittu. Poikkeuksen tästä säännöstä muodostavat ulkomaalaiset vangit, joiden rangaistuksen täytäntöönpano eräin edellytyksin voidaan siirtää suoritettavaksi heidän kotimaahansa. Tuomiovaltio ei kuitenkaan saa siirtää vankia, jos siitä voi seurata, että rangaistus vastaanottavassa maassa voidaan muuntaa kuolemanrangaistukseksi tai vanki voi joutua kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi. Vankien siirron lähtökohtana on, että siirto edistää vangin sopeutumista omaan yhteiskuntaansa. Kun tuomittu vapautuu siihen yhteiskuntaan, johon hänellä on tiiviimmät siteet, hänen valmiutensa rikoksettomaan elämäntapaan ovat suuremmat. Siirron edellytyksenä on myös aina molempien valtioiden suostumus siirtoon. Usein, joskaan ei aina, edellytetään myös vangin suostumusta.

Suomesta vankeja siirretään toisiin Pohjoismaihin näiden maiden yhteisen päätöksen perusteella valmisteltujen kansallisten lakien nojalla (laki Suomen ja muiden pohjoismaiden välisestä yhteistoiminnasta rikostuomioiden täytäntöönpanossa (326/1963) ja asetus (620/1964)) ja muihin EU-valtioihin neuvoston puitepäätöksen 2008/909/YOS ja puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta annetun lain nojalla (1169/2011). Lisäksi vankeja siirretään Euroopan neuvoston tuomittujen siirtämistä koskevan yleissopimuksen (SopS 13/1987) ja sen lisäpöytäkirjan (SopS 42/2001) nojalla. Tämä yleissopimus soveltuu myös Euroopan neuvoston ulkopuolisiin maihin, jotka ovat liittyneet yleissopimukseen. Lisäksi on olemassa kahdenvälinen Suomen ja Thaimaan välinen sopimus yhteistoiminnasta rikosasiassa annettujen tuomioiden täytäntöönpanosta (SopS 38/1992).

Olemassa olevat kansainväliset järjestelyt ja sopimukset vangin siirtämiseksi ovat käytännössä kankeita, sillä menettelyyn sisältyy paljon eri maiden viranomaisten välistä kirjeenvaihtoa ja sen käännettämistä, joka puolestaan lyhentää mahdollisen siirron jälkeistä vankeusaikaa. Tästä seuraa, että vanki saattaa jo vapautua Suomessa ennen kuin siirtoasian käsittely on valmis. Tällöin asia raukeaa. Toisen käytännön ongelman muodostavat ne valtiot, jotka eivät ole liittyneet mihinkään sopimukseen. Kysymys on tällöin siitä, onko olemassa keinoja, joiden perusteella vanki voitaisiin siirtää Suomesta tällaiseen sopimuksettomaan maahan. Suomi voi toimia siirtoasioissa kansallisen lakinsa nojalla ilman kansainvälisoikeudellisen velvoitteen eli sopimuksen olemassaoloa. Selvitettäväksi näissä tilanteissa kuitenkin voi tulla, edellyttääkö kohdevaltio sopimuksen olemassaoloa. Suuri osa Suomessa vankeusrangaistusta suorittavista ulkomaalaisista vangeista kuuluu tähän kategoriaan, ja he jäävät siten edellä käsiteltyjen vankeinsiirtojärjestelmien ulkopuolelle. Tutkimuksessa olisikin syytä keskittyä erityisesti tämän ryhmän erilaisiin siirto- ja palauttamismahdollisuuksien tarkastelemiseen ja niitä koskeviin mahdollisiin haasteisiin. Kaikkien tutkimuskysymysten selvittelyssä tulisi ottaa huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, jotka siksi on kuvattava lainsäädännön nykytilaosiossa.

Vankeja palautetaan heidän kotimaihinsa muun muassa maasta poistamispäätöksen nojalla, jollaisia ovat karkotus ja käännyttäminen, tai luovuttamalla heidät kotimaahansa tai kolmanteen maahan oikeudenkäyntiä

varten. Maasta poistamistapauksissa, joissa henkilö on vankilassa, Maahanmuuttovirasto Migri ja Rikosseuraamuslaitos tekevät yhteistyötä. Näiltä osin menettelyt eivät ole täysin selkeät, joten mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita on vaikea arvioida sisäministeriössä ja oikeusministeriössä. Maasta poistamisesta säädetään ulkomaalaislaissa.

Tutkimustietoa ulkomaalaisten vankien siirroista tarvitaan. Vankilat ovat ylläpidettyjä.

Tarkasteluajankohtana 21.1.2025 suljettujen vankiloiden käyttöaste oli noin 115 % ja avovankiloiden noin 96 %. Vankiluvun arvioidaan nousevan edelleen ilman hallitusohjelman mukaisia rangaistusten kiristykksiäkin noin 3900 vankiin vuosikymmenen lopulla.

EU:n jäsenvaltioiden välisiin vankeuden siirtoihin sovelletaan puitepääöstä 2008/909/YOS ja tähän liittyvää kansallista lainsäädäntöä. Puitepääöksessä määritetään, missä tilanteissa ja miten EU:n jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä tuomioiden tunnustamisen ja toisen jäsenvaltion määräämien rangaistusten täytäntöönpanon yhteydessä. Puitepääöksellä pyritään tehostamaan yhteistyötä Euroopan neuvoston vuoden 1983 yleissopimukseen verrattuna soveltamalla vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta, joka edellyttää jäsenvaltioiden luottamusta toistensa oikeudellisiin päätöksiin. Komissio on vuonna 2019 julkaissut käsikirjan tuomittujen siirtämisestä ja vapausrangaistuksista Euroopan unionissa (2019/C 403/02). Komissio on parhaillaan arvioimassa tätä ja muita rikosoikeudellisen yhteistyön puitepääöksiä. Puitepääös on evaluoitu vuonna 2022 (9th round of Mutual Evaluations on mutual recognition legal instruments in the field of deprivation or restriction of liberty).

Tutkimus on hyödynnettävissä oikeusministeriössä (vangit) ja sisäministerissä (muihin maihin palautettavat ulkomaan kansalaiset) ja ulkoministeriölle (Suomen ulkopolitiikka, Suomea sitovat kansainväliset sopimukset).

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

- Olisiko mahdollista tehostaa vankien siirtoa heidän kotimaihinsa?
 - Millaisia oikeudellisia edellytyksiä tuomittujen täytäntöönpanon siirtämistä koskevat järjestelyt (pohjoismaisten lakien nojalla, EU:n puitepääöksen ja sen nojalla annetun kansallisen lain nojalla, Euroopan neuvoston tuomittujen siirtoa koskevan yleissopimuksen nojalla tai Suomen bilateraalisen sopimuksen Thaimaan kanssa nojalla) asettavat sille, että tuomitun vankeusrangaistuksen täytäntöönpano voidaan siirtää vangin kotimaahan? (Kuvaus: Tällä kohdalla tavoitellaan selkeää eri vanginsiirtojärjestelmien nykytilan kuvausta taustaksi muille kysymyksille.)
 - Millaisia esteitä vankeusrangaistukseen tuomittujen täytäntöönpanon siirtämiselle edellä mainitut järjestelyt sisältävät, niin lainsäädännöllisellä kuin käytännön tasolla (viranomaisten työssä ja eri viranomaisten yhteistyössä) tarkastellen (esimerkiksi pitkät siirtopyynnön käsittelyajat suhteessa vankeusrangaistuksen pituuteen)?
 - Millaisia keinoja edellisessä kohdassa mainittujen esteiden purkamiselle on ajateltavissa, jotta ulkomaalaisten vankien siirto tai muunlainen palauttaminen olisi mahdollista ja nykyistä tehokkaampaa? (Kuvaus: Tällä haetaan niin oikeudellisia kuin käytännön toimipiteitä. Vankeusrangaistus voi kulua tuomiovaltiossa esimerkiksi siitä syystä, että lainsäädäntö edellyttää tiettyjä määräaikoja. Ajan kuluminen voi johtaa siihen, ettei siirtoa saada tehtyä. Voiko tätä tehostaa joko lainsäädäntöä tai viranomaistyötä tehostamalla?

- Millaisia hyötyjä laajemmasta kahdenvälisen vanginsiirtosopimusten käyttöönotosta voisi olla, ja millaisia haittoja sillä voisi olla?
- Onko mahdollista tehostaa sellaisten vankien siirtämistä heidän kotimaahansa, joiden kotivaltio ei ole sitoutunut mihinkään edellä mainittuihin järjestelyihin (sopimusten ulkopuoliset vangit), millaisin keinoin tämä olisi mahdollista ja mitä haasteita siihen voisi liittyä?
- Millaisia maasta poistamismahdollisuuksia vangin kotimaahan on olemassa, pois lukien luovuttaminen oikeudenkäyntiä varten, ja miten näiden käyttöä olisi mahdollista tehostaa? (Kuvaus: Vankeustuomiota suorittavien vankien maasta poistamisen oikeudellinen nykytila, käytännön viranomaisyhteistyö sekä näiden kehittämismahdollisuudet)
- Onko vaihtoehtoja nykyiselle järjestelmälle siten, että velvoitettaisiin valtioita ottamaan vastuuta omien kansalaisten vankeinhoitokustannuksista, kun tuomioita suoritetaan Suomessa, ja millaisia nämä vaihtoehdot ovat?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa Vahva ja välittävä Suomi (Valtioneuvoston julkaisu 2023:58, s. 191) kohdassa ”Vankilaturvallisuutta parannetaan ja uusintarikollisuutta ehkäistään” on kirjattu: ”Edistetään ulkomaalaisten vankien siirtämistä kotimaidensa vankiloihin.” Tutkimustulosten on tarkoitus olla osa ja palvella hallitusohjelmakirjauksen täytäntöönpanoa.

Hallitus on ohjelmansa mukaisesti vaikuttanut Euroopan parlamentin vaalien jälkeen 2024 muodostettuun unionin strategiseen linjaan ja seuraavan Euroopan komission ohjelmaan. Osana tätä työtä Suomi on määritellyt näkemyksensä myös EU:n rikosoikeuden tulevaisuudesta vuosille 2024–2029. Suomi on tässä yhteydessä linjannut, että Suomi edistää hallitusohjelman mukaisesti ulkomaalaisten vankien siirtämistä kotimaidensa vankiloihin. Vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmään kuuluu myös EU:n vankiensiirtojärjestelmä. On tärkeää, että se toimii tehokkaasti ja että EU:n vankiensiirtopuitepäätöstä sovelletaan tehokkaasti. Suomi pitää tärkeänä, että etsitään uusia keinoja tehostaa vankiensiirtojärjestelmän toimintaa, ja että vankien siirtämiseen liittyviä esteitä puretaan esimerkiksi tarvittaessa tarkastelemalla uudelleen vankiensiirtopuitepäätöstä. (E57/2023 vp).

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Hankkeesta tulee tuottaa Valtioneuvoston tutkimustoiminnan -ohjeistuksen mukainen suomenkielinen loppuraportti.

Viitteet:

[Euroopan neuvoston tuomittujen siirtämistä koskeva yleissopimus \(SopS 13/1987\) ja sen lisäpöytäkirja \(SopS 42/2001\)](#)

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi

Hornerd, O. (1994). Aktuella praktiska och rättsliga problem vid överförande av straffpåföljder, Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab 1994, s. 183–96.

Kallio, H. et al. (2018) Ulkomaalaisoikeus.

Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2024 – pois varjoyhteiskunnasta

Laki kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa (21/1987)

Laki Suomen ja muiden pohjoismaiden välisestä yhteistoiminnasta rikostuomioiden täytäntöönpanossa (326/1963) ja asetus (620/1964)

Laki tuomittujen siirtoa Euroopan unionissa koskevan puitepäättöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäättöksen soveltamisesta (1169/2011)

Neuvoston puitepäättös 2008/909/YOS, tehty 27 päivänä marraskuuta 2008, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta rikosasioissa annettuihin tuomioihin, joissa määrätään vapausrangaistus tai vapauden menetyksen käsittävä toimenpide, niiden täytäntöön panemiseksi Euroopan unionissa

Näkökohtia ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmisteluun

Rikosseuraamuslaitoksen tilastot

Selvitys ihmiskaupan uhreille annettavista harkinta-ajoista ja seksuaalipalvelujen myynnistä käännyttämisen perusteena

Selvitys Suomen maahanmuuttopolitiikan järjestämisestä

Suomen hallituksen ja Jugoslavian alueella tehtyjä rikoksia käsittelevän kansainvälisen sotarikostuomioistuimen välinen sopimus tuomioiden täytäntöönpanosta (SopS 27/1997)

Suomen ja Thaimaan välinen sopimus yhteistoiminnasta rikosasiassa annettujen tuomioiden täytäntöönpanosta (SopS 38/1992)

Ulkomaalaislaki (301/2004)

Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. (Valtioneuvoston julkaisu 2023:58).

5.3 Tulkkien ja käännösten käyttö rikosprosessin aikana

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 06/2026

Kustannusarvio: 80 000 €

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Rikosprosessissa tarvitaan usein tulkkausta tai käännöksiä vieraalle kielelle. Esitutinnan osalta oikeudesta niihin säädetään esitutkintalain (805/2011) 4 luvun 12–14 §:issä ja oikeudenkäynnin osalta oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 6 a luvussa. Sääntelyn lähtökohtana on, että esitutkintaviranomaisen tai tuomioistuimen tulee viran puolesta huolehtia tarvittavasta tulkkauksesta ja käännöksistä.

Sääntely perustuu muun ohella oikeudesta tulkkaukseen ja käännöksiin rikosoikeudellisissa menettelyissä annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2010/64/EU. Opetushallitus ylläpitää direktiivin mukaista oikeustulkkiprekisteriä. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella rikoksesta syytetyllä on muun ohella oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämällään kielellä sekä oikeus saada maksutta tulkin apua, jos hän ei ymmärrä tai puhu tuomioistuimessa käytettyä kieltä.

Oikeudenkäyntimenettelyihin liittyvät käännös- ja tulkkauspalvelumenot sekä muut oikeudenkäyntiin liittyvät palveluiden ostot ovat kasvaneet. Kasvua ovat aiheuttaneet muun muassa lisääntyneiden istuntojen määrä, asiarakenteen muutoksesta aiheutuvat käännös- ja tulkkauspalveluiden tarpeen kasvaminen sekä kustannustason kehitys. Esimerkiksi poliisin tulkkauskulut ovat nousseet noin puolentoista miljoonan euron vuositasolta vuosina 2015–2021 yli kahteen miljoonaan vuonna 2023. Tuomioistuinlaitoksen yhteenlasketut – myös riita- ja hakemusasioiden käsittelyyn liittyneet – tulkkaus- ja käännöskulut ovat puolestaan nousseet vuoden 2020 noin kolmesta miljoonasta yli 7,8 miljoonaan vuonna 2024. Tulkkauskulujen osuus on ollut jatkuvasti hieman suurempi kuin käännöskulujen osuus. Toisaalta esimerkiksi oikeustulkkauksen laatua on pyritty jatkuvasti parantamaan (esim. Iso-lahti 2013).

Tutkimuksessa tulisi selvittää mahdollisuutta asettaa aikaan sidottuja rajoitteita tulkkauspalveluoikeudelle rikosprosessissa. Lisäksi tulisi arvioida sitä, mihin henkilöryhmiin rajauksen ei tulisi kohdistua haavoittuvan aseman perusteella, esimerkiksi alaikäiset tai vammaiset henkilöt. Erityisesti tulisi tarkastella sitä, voidaanko kansallisen liikkumavaran puitteissa tiukentaa nykyistä sääntelyä, joka koskee oikeutta tulkkaukseen ja käännöksiin rikosprosessissa. Lisäksi tulisi selvittää mahdollisuuksia rajoittaa oikeutta tulkkaukseen muille kuin kansalliskielille silloin, kun kysymys on Suomen kansalaisista. Tutkimuksessa tulisi myös selvittää tulkkaus- ja käännöskustannusten kasvun syitä sekä kartoittaa muita mahdollisuuksia vähentää näitä kustannuksia.

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

- Mitkä yksittäiset tekijät ja niiden yhdistelmät selittävät eniten tulkkaus- ja käännöskustannusten kasvua?

- Voidaanko oikeutta pitkäaikaiseen tulkkauspalvelujen käyttöön rajoittaa ajallisilla tai muilla perusteilla rikosprosessissa ottaen huomioon kielilainsäädännöstä, perus- ja ihmisoikeuksista sekä EU-oikeudesta johtuvat reunaehdot?
- Voidaanko Suomen kansalaisten oikeutta tulkkaukseen tai käännökseen muulle kuin kansalliskielelle rajoittaa ja millä tavoin?
- Millä muilla tavoilla tulkkaus- ja käännöskustannuksia voitaisiin vähentää?
- Voidaanko tulkkaamista tai kääntämistä toteuttaa kustannustehokkaammin hyödyntämällä digitalisaatiota ja uusia teknologioita, ja mikä on arvio näiden työkalujen soveltuvuudesta rikosprosessissa tarvittavaan tulkkaukseen ja käännöksiin?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa Vahva ja välittävä Suomi (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, s. 206–207) kohdassa ”Suomeen kotoudutaan työllä” on kirjattu seuraavaa:

”Kotoutumispolitiikka perustuu kielen oppimiseen, työntekoon sekä suomalaisen yhteiskuntaan perehtymiseen ja sen sääntöjen noudattamiseen. Suomi on avoin yhteiskunta, joka auttaa ja kannustaa alkuun uudessa yhteiskunnassa.

Hallitus varmistaa kotoutumisen mahdollisuuksia lisäämällä maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisestaan ja muuttamalla järjestelmää velvoittavaksi. Muutetaan pysyvän oleskeluluvan saamisen edellytykset kotoutumiseen kannustavaksi.

Suomi torjuu päättäväisesti rinnakkaisyhteiskuntien syntymisen.

Hallitus uudistaa kotoutumisjärjestelmän kotoutumiseen kannustavaksi. Tehdään kotoutumislakiin ja -järjestelmään korjaukset, joissa painopistettä siirretään tulijan oikeuksia painottavasta järjestelmästä tulijan velvollisuuksia ja omaa vastuuta painottavaan järjestelmään.”

Eräänä toteutettavana uudistuksena on mainittu: ”Selvitetään pitkäaikaisen tulkkauspalveluoikeuden rajaaminen kolmeen vuoteen muuten kuin erityistapauksissa, kuten vammaisten henkilöiden osalta.”

Tutkimushankkeella on poikkihallinnollisia liityntöjä oikeusministeriön (erityisesti tuomioistuimet ja oikeusapu) sekä sisäministeriön (erityisesti poliisi) hallinnonaloille.

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Hankkeesta tulee tuottaa Valtioneuvoston tutkimustoiminnan -ohjeistuksen mukainen suomenkielinen loppuraportti.

Viitteet:

Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. (HE 63/2023 vp).

Isolahti, N.: [Tulkkauksen tarkkuus rikosoikeudenkäynnissä – saavuttamaton ihanne](#). Tampereen yliopisto 2013. (Isolahti 2013).

[Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma](#). (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58).

5.4 Miten suomalainen yhteiskunta toimii - kriittiset toiminnot

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 06/2026

Kustannusarvio: 250 000 €

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä, kaikissa tilanteissa ylläpidettäviä toimintoja. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot luovat lähtökohdan kokonaisturvallisuuden toimeenpanolle. Niiden perusteella suunnitellaan riskiarvioon pohjautuvat käytännön tehtävät ja vastuut. Nykyiset Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa olevat elintärkeät toiminnot ovat alkujaan määritellyt valtioneuvoston 27.11.2003 antamassa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista (YETT) koskeva periaatepäätöksessä. Silloinen määrittely perustui hallinnonalojen toimintoihin, joiden oli oltava toimintakykyisiä kaikissa sen ajan oloissa ja huomioiden sen ajan toiminta- ja uhkaympäristön.

Toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi viimeisten 20 vuoden aikana. Esimerkiksi digitalisaatio ja energiakysymykset ovat muokanneet organisaatioiden toimintaa, rakenteita ja prosesseja. Turvallisuushkat ovat moninaistuneet samalla kun niiden ennakkovaroitusaika on lyhentynyt. Muutokset asettavat jatkuvasti uusia vaateita elintärkeiden toimintojen turvaamiselle.

Hankkeen tavoitteena on tuottaa systemaattinen ja analyttinen kokonaistarkastelu yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista nykyisessä toimintaympäristössä. Tutkimuksen painopiste ja tavoite on tunnistaa ja määrittää suomalaisen yhteiskunnan läpileikkaavat kriittiset toiminnot, jotka ovat kaikissa tilanteissa ylläpidettävä yhteiskunnan jatkuvuuden varmistamiseksi. Tutkimuksessa on huomioitava kokonaisvaltaisesti nykyinen toimintaympäristö. Lisäksi on luotava katsaus 20 vuoden aikajänteellä tulevaisuuden toimintaympäristön trendeihin, muutostekijöihin ja epävarmuustekijöihin, joilla on tai saattaa olla vaikutuksia yhteiskunnan kriittisiin toimintoihin ja kuvattava näitä vaikutuksia.

Tietotarpeeseen vastaavaa kattavaa akateemista ja objektiivista kokonaistarkastelua ei ole aiemmin tehty. Tutkimustulokset tarjoavat yhtenevän perustan tarkastella yhteiskuntaa turvallisuuskulman lisäksi myös muista näkökulmista.

Hankkeen toteuttamisessa korostuu laaja-alainen yhteiskuntatieteellinen ja systeemianalyttinen ote sekä kokonaisvaltainen ymmärrys yhteiskunnan ja toimintaympäristön muutoksista. Tästä syystä hanke tulee toteuttaa konsortiona.

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

- Mitkä ovat suomalaisen yhteiskunnan kriittiset toiminnot, jotka ovat kaikissa olosuhteissa ylläpidettävä yhteiskunnan toimivuuden kannalta?
- Mitkä ovat perusteet ja kriteerit edellä mainittujen yhteiskunnan kriittisten toimintojen määrittelyssä?
- Mitkä ovat tunnistettujen toimintojen tarkoitus, keskeisimmät rakenneosat ja toimijat?

- Mitkä ovat toimintojen keskinäiset vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteet?
- Mitkä ovat 20 vuoden aikajänteellä tulevaisuuden toimintaympäristön trendit, muutostekijät ja epävarmuustekijät, joilla on tai saattaa olla vaikutuksia yhteiskunnan kriittisiin toimintoihin, ja millaisia vaikutukset ovat?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Tietotarve perustuu säännöllisesti tehtävän valtioneuvoston Yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivitykseen; seuraava päivitys valmistellaan lähtökohtaisesti vuonna 2027/2028.

Hanke on yhteiskunnan kriisinkestävyyden kannalta strategisesti merkittävä valtioneuvostolle ja suomalaiselle yhteiskunnalle. Hanke tuottaa tietoa ja osaamista myös EU:n ja NATO:n kriisinsietokykyjen kehittämiseen.

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Tutkimushankkeen on tuotettava väliraportit syksyllä 2025 ja alkuvuodesta 2026.

Hankkeesta tulee tuottaa Valtioneuvoston tutkimustoiminnan -ohjeistuksen mukainen suomenkielinen loppuraportti vuoden 2026 kesäkuun loppuun mennessä.

Viitteet:

Tulevaisuusselonteon 1.osan strateginen toimintaympäristön analyysi

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia

5.5 Vesihuollon fyysisen turvallisuuden vaatimukset

Määräaika tutkimuksen valmistumiselle: 06/2026

Kustannusarvio: 150 000 €

Tietotarpeen tausta ja tutkimuksen tavoite:

Vesihuollon toimiala, eli juomaveden valmistus ja jäteveden käsittely, on yksi yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukainen toiminto, jonka jatkuvuus tulee turvata. Toimialan merkittävimpiä organisaatioita tulee koskemaan laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (nk. CER-direktiivin toimeenpanolaki).

Kriittisiksi tunnistetuille toimijoille tulee uusia velvoitteita, miten suojata kriittistä infrastruktuuriaan. Velvoitteet liittyvät riskiarviointiin, häiriönsietokykyä koskevaan suunnitelmaan ja häiriönsietokyvyn varmistamiseen sekä poikkeamia koskeviin menettelyihin.

Häiriönsietokyvyn varmistaminen edellyttää fyysisen turvallisuuden varmistamista nykyistä systemaattisemmin. Vesihuollon fyysisen turvallisuuteen ei ole toimialan yhteisiä ohjeita tai minimisuosituksia, eikä myöskään viranomaismääräyksiä. Toimiala tarvitsee vaatimusmatriisin ja best practice-ohjeet fyysiseen suojaukseen, kuten tilojen suojaamiseen, alueiden luokitteluun, lukitukseen ja valvontaan, kulun- ja pääsynhallintaan sekä varajärjestelyihin. Tutkimuksessa voi hyödyntää esimerkiksi Traficomin määräystä ”Määräys viestintäverkkojen ja -palvelujen varmistamisesta sekä viestintäverkkojen synkronoinnista”, kansainvälisiä tietolähteitä, sekä turvallisuusviranomaisten suosituksia muilta toimialoilta. Käytettäviä tutkimusmenetelmiä ovat mm. kirjallisuusselvitykset, viranomaisten ja vesihuoltolaitosten haastattelut, sekä laitostason pilotointi.

Hankkeen lopputuloksena syntyvä ohje palvelee vesihuoltolaitoksia varautumista parantavien investointien toteuttamisessa, sekä osallistuvia ministeriöitä toimialan ohjaamisessa. Ohje tunnistaa laitosten mittakaavan ja tutkimus kattaa koko toimialan. Hanke tukee sääntelytarpeen arviointia ja palvelee suoraan ministeriöiden ja viranomaisten ohjausta ja valvontaa, sekä edesauttaa vesihuoltolaitosten varautumistoimia. Ohjeen avulla vesihuoltolaitokset voivat tilata turvallisuusauditointeja.

Hanke toteutetaan yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja ympäristöministeriön kanssa.

Kysymykset, joihin tietotarve kohdentuu:

Minkälaiset suositukset tai vaatimukset tarvitaan yhtäältä kohteiden fyysisen turvallisuuden hyvälle toteutukselle ja toisaalta teknisen valvonnan tehostamiselle erilaisissa vesihuollon kohteissa? Määrittelyssä huomioidaan kohteiden koko ja tyyppi, uusien teknologioiden hyödyntäminen, kansainväliset käytänteet sekä arvioidaan soveltuvuus yhdessä vesihuoltolaitosten kanssa todellisissa kohteissa. Lisäksi määrittelyssä huomioidaan muiden vesihuoltoon rinnastuvien toimialojen kriittisen infrastruktuurin fyysiseen suojaamisen ohjeet tai määräykset.

Tarvitaanko ohjeistuksen lisäksi toimialalle fyysisen turvallisuuden toteutusta koskevaa sääntelyä? Mahdollisesti tarvittavan sääntelyn sisältö, hyödyt ja haitat kuvataan. Arviossa huomioidaan muiden toimialojen käytänteet ja kokemukset.

KytKentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja/tai politiikkavalmisteluun:

Hallitus antoi 19.12.2024 eduskunnalle ehdotuksen laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta. Uudella lailla vahvistetaan yhteiskunnan kriisinkestävyyttä ja kansallista turvallisuutta hallitusohjelman mukaisesti.

Lailla tuodaan kansalliseen lainsäädäntöön kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Tämä tuo Suomelle uusia vaatimuksia, kuten yhteiskunnan elintärkeitä palveluita tuottavien eli kriittisten toimijoiden tunnistamiseen ja valvontaan liittyviä viranomaistehtäviä.

Euroopan unionin 2022 voimaan tulleella CER-direktiivillä (Critical Entities Resilience Directive) parannetaan EU:n sisämarkkinoiden kriittisten palveluiden häiriönsietokykyä ja toimintavarmuutta. Tavoitteena on yhdenmukaistaa kriittisten toimijoiden tunnistaminen sekä häiriönsietokykyä koskevat menettelyt ja arviointiperusteet EU:ssa ja luoda selkeät menettelyt jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön.

Vesihuoltotoimialalla ei toistaiseksi ole yhtenevää käytäntöä tai ohjeistusta fyysisen suojauksen menetelmistä, ja hankkeen ministeriöt tarvitsevat suuntaviivat turvallisuuden ohjaamiseen.

Tutkimushankkeelta edellytettävä raportointi:

Hankkeesta tulee tuottaa Valtioneuvoston tutkimustoiminnan -ohjeistuksen mukainen suomenkielinen raportti.

Viitteet:

Guidelines for the Physical Security of Water and Wastewater/Stormwater Utilities (2024) American Society of Civil Engineers 78-24

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi. HE 205/2024 vp.

Kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvien uhkien ja rikosten ennalta estäminen sekä kohteiden turvallisuuteen liittyvistä tapahtumista ilmoittaminen poliisille. Kirje 17.1.2025. Poliisihallitus Asiakirja: ID-258376 Asia: POL-2025-1677.

Määräys viestintäverkkojen ja -palvelujen varmistamisesta sekä viestintäverkkojen synkronoinnista, Traficom. TRAFICOM/54045/03.04.05.00/2020

Muistio kriittisten infrastruktuuripalvelujen tuottajille ja omistajille. Muistio 12.11.2024. Sisäministeriö.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia: Valtioneuvoston periaatepäätös. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:1