

TEEMAKUVAUKSET

1. Kestävän talouden Suomi	2
1.1 Kotitalousvähennyksen vaikutukset työllisyyteen ja harmaaseen talouteen	2
1.2 Investointien tehokas lupamenettely - Yhden vuoden aikaraja viranomaistoimille lupamenettelyissä	4
2. Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi sekä asuntopoliittika	6
2.1 Hiilitullijärjestelmän vaikutukset Suomen talouteen	6
2.2 Sisäilmaongelmista kärsivien auttaminen ja tukeminen	8
2.3 Ikääntyneiden asumisen ennakointi kuntatasolla ja tarpeisiin varautuminen	11
2.4 Suomen rannikkovesien toipumisskenaariot muuttuvassa ilmastossa	13
2.5 Tuulivoimarakentamisen edistäminen – Esteet ja keinot	15
2.6 Hiilineutraali Suomi 2035: uudet keinot ilmastolakia vahvistamassa	17
2.7 Ilmastopoliittikan tulonjakovaikutukset	21
4. Turvallinen oikeusvaltio Suomi, sen kehittäminen ja puolustuspolitiikka	23
4.1 Lainsäädännön jälkiarvioinnin nykytila ja merkitys	23
4.2 Rikosprosessien kesto lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa	26
4.3 Ulosottokaaren muutostarpeet	29
6. Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi	32
6.1 Työvoiman ja osaajien maahanmuuton ja houkuttelun kansainväliset mallit	32
6.1 International models to attract foreign workers and talents	36
6.2 Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolut	40
6.3 Työpolitiikan vaikuttavuuden meta-analyysi	44
7. Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi	49
7.1 Uusien genominmuokkaustekniikoiden hyödyntäminen Suomessa	49
8. Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi	51
8.1 Korkeakoulutuksen tasa-arvon tila Suomessa ja verrokkimaissa	51
9. Ohjaustavat	53
9.1 Valtion ohjaus 2020-luvulla – säädös- ja resurssiohjauksesta systeemin luotsaamiseen	53

1. Kestävän talouden Suomi

1.1 Kotitalousvähennyksen vaikutukset työllisyyteen ja harmaaseen talouteen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 1/2020–8/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Kotitalouspalveluiden ostamista on jo vuodesta 1997 lähtien tuettu verovaroin, ensin kokeiluluontoisesti ja vuodesta 2001 alkaen pysyvällä kotitalousvähennyksellä. Sen avulla on tuettu verovaroin kotitalous-, hoiva- sekä remontti- ja korjauspalveluiden ostamista. Kotitalousvähennystä on muutettu useaan otteeseen. Vuonna 2009 vähennystä kasvatettiin, vuonna 2012 pienennettiin ja vuosina 2014 ja 2017 sitä jälleen korotettiin. Pääministeri Rinteen hallitusohjelmassa kotitalousvähennystä on sovittu supistettavan.

Kotitalousvähennyksen tavoitteena on työllisyyden tukeminen ja harmaan talouden torjuminen. Lisäksi sillä pyritään edistämään myös asuntojen ylläpitoa sekä helpottamaan ikäihmisten ja lapsiperheiden arkea. Tavoitteiden toteutumista on tutkittu esimerkiksi eläkeläisten näkökulmasta tai arvioimalla vaikutuksia harmaaseen talouteen ilmiöselvityksessä. Ajankohtaista kvantitatiivista tutkimusta kotitalousvähennyksen työllisyysvaikutuksista ei ole kuitenkaan tällä hetkellä käytettävissä.

Tutkimuksen tavoitteena on ensisijaisesti saada kvantitatiivista tietoa kotitalousvähennyksen työllisyysvaikutuksista. Analyysissä tulisi kiinnittää huomiota työllisyysvaikutuksiin sekä kotitalousvähennyksen piirissä olevien palveluiden tarjoajien että vähennyksen saajien näkökulmasta. Tutkimuksessa tulisi myös selvittää, millaisia vaikutuksia kotitalousvähennyksellä on yhteiskunnallisen työnjaon tehostumiseen ja eri sukupuolten työmarkkina-aseman muutokseen. Tarkastelussa tulisi huomioida myös se, millä tavoin käytettävissä olevien tulojen kasvu vaikuttaa kulutukseen ja sitä kautta aktivoi taloutta ja työllisyyttä. Tutkimuksessa tulisi myös selvittää millaisia vaikutuksia vähennyksellä on sen piirissä olevien palveluiden hinnoitteluun ja palkanmuodostukseen. Lisäksi tutkimuksessa tulisi arvioida kotitalousvähennyksen vaikutuksia harmaaseen talouteen.

Tutkimuskysymykset:

- Millaisia ovat kotitalousvähennyksen työllisyysvaikutukset?
- Mikä vaikutus kotitalousvähennyksellä on harmaaseen talouteen?
- Millaisia vaikutuksia kotitalousvähennyksellä on sen piirissä olevien palveluiden hintojen määräytymiseen?
- Millaisia vaikutuksia kotitalousvähennyksellä on muiden kuin vähennyksen piirissä olevien palveluiden kysyntään?
- Millaisia sukupuoli- ja tulonjakovaikutuksia kotitalousvähennyksellä on?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tietotarve liittyy hallitusohjelman kirjaukseen kotitalousvähennyksen muuttamisesta. Tuloksia tulaaan hyödyntämään lainsäädäntömuutosten (ex post) vaikutusarvioinnissa. Lisäksi tuloksia hyödynnetään verojärjestelmän kehittämisessä ja arvioinnissa erityisesti verotukien osalta.

Raportointi:

Loppuraportti ja tiivistelmä suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

1.2 Investointien tehokas lupamenettely - Yhden vuoden aikaraja viranomaistoimille lupamenettelyissä

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 50 000 €

Aikajänne: 1/2020–4/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa päätavoitteena on kestävän talouden Suomi. Erityistä huomiota kiinnitetään mm. siihen, että investointiympäristö Suomessa on houkutteleva. Samalla korostetaan kestävästä talouskasvusta ja uudenlaista vientiä.

Valtiovarainministeri Mika Lintilän asettama selvitysmies valtiosihteeri Martti Hetemäki luovutti Investointien edistäminen –selvityksen valtiovarainministeriölle lokakuun alussa. Selvityksen yksi yhdeksästä suosituksesta koskee investointien tehokasta lupamenettelyä. Suosituksen mukaan investointihankkeiden lupamenettelyjen viranomaistoimet tulisi rajata enintään vuoteen. Hallituksen talousarvio- ja kehysneuvotteluista laaditussa pöytäkirjamerkinnässä 17.9.2019 todetaan, että investointien lupamenettelyjen tehostamiseksi selvitetään investointihankkeiden lupamenettelyn viranomaistoiminnan keston rajaamista enintään vuoteen.

Investointihankkeita voidaan toteuttaa monilla eri toimialoilla. Kyseessä voi olla uusi toiminta tai jo olemassa olevan toiminnan muuttaminen tai laajentaminen. Uuden toiminnan aloittaminen tai jo olemassa olevan toiminnan muuttaminen tai laajentaminen voi vaatia usean ministeriön toimialan lainsäädäntöön perustuvia lupa- ja muita hyväksymismenettelyjä, joista vastaavat eri viranomaiset valtakunnallisella, alueellisella ja kunnallisella tasolla. Yhteiskunnalliselta ja taloudelliselta merkitykseltään keskeisimpiä ovat ympäristöllisiin menettelyihin perustuvat luvat. Lupamenettelyjen keskimääräiselle kestolle asetetaan tulosohjauksessa tavoiteaikoja ja viranomaiset itse ja tulosohjauksesta vastaavat ministeriöt seuraavat käsittelyaikojen kehitystä.

Selvityksen tarkoituksena on selvittää lainsäädännöllisiä mahdollisuuksia, reunaehdot ja rajoitteita säättää investointihankkeiden lupamenettelyjen viranomaistoimintojen enimmäiskestosta sekä selvittää, voitaisiinko muilla keinoilla päästä samaan tavoitteeseen. Selvityksessä tulee myös arvioida menettelyjen enimmäiskeston käytännön toteuttamista ja sitä, mikä vaikutus viranomaistoimintojen keston rajoittamisesta voisi olla investointihankkeiden käynnistymiselle.

Selvityksessä on arvioitava lupamenettelyn viranomaistoiminnoille asetettavan aikarajan toteuttamistapojen tehokkuutta suhteessa siihen, kuinka pitkälle tavoite menettelyjen jouduttamisesta voidaan toteuttaa 1.9.2020 voimaan tulevalla ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamislilla (764/2019), joka sisältää säännökset toiminnanharjoittajan ja viranomaisten välisestä ennakkotapaamisesta, eri lupamenettelyjen vaiheiden ajallisesta yhteensovittamisesta, lupamenettelyjen kokonaiskeston tavoitteellisen aikataulun asettamisesta ja sähköisestä menettelystä.

Selvityksen toteutuksessa tulee ottaa huomioon työ- ja elinkeinoministeriön koordinoima Luvat ja valvonta -hanke, jonka tavoitteena on uudistaa lupa- ja valvontatoiminnan toimintamallit digitalisaatiota hyödyntämällä. Yksi hankkeen palvelukokonaisuuksista on teollisuuslaitoksen muutoshankkeen luvitus, jossa on toteutettu eri toimijoiden palveluprosessien yhteensovitus. Nyt virastot valmistautuvat yhteisen toimintatapamuutosta tukevan palvelukerroskäytön ottoon 1.9.2020 alkaen.

Selvityksessä tulisi myös tuoda esille tietoa muiden maiden lupamenettelyjen kestoista ja muiden maiden hyviä käytäntöjä lupamenettelyjen jouduttamiseksi.

Tutkimuskysymykset:

- Mitkä ovat lainsäädännölliset mahdollisuudet, reunaehdot ja rajoitteet säätää investointihankkeiden lupamenettelyjen viranomaistoimintojen enimmäiskestosta? Voitaisiko muilla keinoilla päästä samaan tavoitteeseen?
- Millaisia lainsäädännön muutoksia määräajan asettaminen lupamenettelyn viranomaistoiminnoille edellyttäisi?
- Millä lainsäädäntömuutoksilla mahdollistettaisiin palveluprosessien entistä tehokkaampi yhteensovitus?
- Mitkä edellytykset tulisi täyttyä, jotta lupamenettelyjen viranomaistoiminnot pystyttäisiin toteuttamaan yhden vuoden määräajassa?
- Miten päätöksenteon määräaika suhteutuu hakijan selvitysvelvollisuuteen ja siihen, että viranomaisen ei voi edetä päätöksentekoon ennen kuin asia on riittävästi selvitetty ja miten tämä vaikuttaa prosessin johtamiseen?
- Mitä vaikutuksia lupamenettelyn viranomaistoimintojen aikarajan asettamisesta voisi aiheutua toiminnanharjoittajalle, muille asianosaisille ja heidän mahdollisuuteen osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä hallintoviranomaisille ja tuomioistuimille?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Selvitys edistää hallitusohjelman kestävän talouden Suomea koskevien tavoitteiden toteuttamista ja liittyy hallituksen budjettiriihen 17.9.2019 pöytäkirjamerkinnän toteuttamiseen, jonka mukaan investointien lupamenettelyjen tehostamiseksi selvitetään investointihankkeiden lupamenettelyn viranomaistoiminnan ajan rajaamista enintään vuoteen.

Raportointi:

Suomenkielinen loppuraportti.

2. Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi sekä asuntopolitiikka

2.1 Hiilitullijärjestelmän vaikutukset Suomen talouteen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 01/2020–09/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Suomen ja EU:n kunnianhimoisen ilmastopolitiikan odotetaan johtavan hiilen hinnan nousuun EU:n päästökauppajärjestelmässä (ETS) sekä hiili-/energiaverotuksen kautta. Seurauksena hiilivuodon riski nousee ja teollisuuden ja elinkeinoelämän globaali kilpailukyky voisi kärsiä, jos ja kun muut maat tai kauppakumppanit eivät aseta yhtä kunnianhimoisia ilmastotavoitteita.

Tässä kontekstissa hiilitullit ovat nousseet varsinkin EU-tason sekä Suomen ilmastokeskusteluun. Eri tavararyhmille erikseen määritettävien hiilitullien idea on edesauttaa päästöjen tehokasta globaalia hinnoittelua huomioimalla eri maiden ja eri tuotteiden hiilijalanjäljet. Tätä kautta hiilitullien tarkoitus olisi ehkäistä hiilivuotoa ja tasoittaa globaalia pelikenttää päästöiltään erilaisen tuotannon välillä.

Hiilitullit on kirjattu niin Suomen hallitusohjelmaan kuin komission uuden puheenjohtajan toimintasuunnitelmaan harkittavissa olevana instrumenttina.

Hiilitulleihin liittyy kuitenkin suuria epävarmuuselementtejä, varsinkin niiden käytännön toteuttavuuteen liittyen. Epävarmuustekijöitä liittyy myöskin vaikutuksiin välituotteiden hintoihin, WTO-mukaisuuteen sekä kauppakumppanimaiden mahdollisiin vastatoimiin. Jos hiilitullit otettaisiin käyttöön EU:ssa, niiden vaikutukset eri sektoreihin ja eri EU-maihin voisivat merkittävästi vaihdella riippuen toteutustavasta.

Tämän hankkeen tarkoitus on selvittää hiilitullien vaikutusta Suomen talouteen. Lisäksi hankkeessa tutkitaan hiilitullien käytännöllisiä ja kansainvälisoikeudellisia näkökulmia sekä vaihtoehtoisia lisämekanismeja.

Hankkeella pyritään tuottamaan tietoa, jonka avulla voidaan tukea hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta: "Selvitetään lisämekanismien, esimerkiksi hiilitullien, kehittämistä EU:n ja sen ulkopuolisten maiden väliseen kauppaan, jotta hiilidioksidin hinta kohdistuu tasapuolisesti sekä EU:ssa että sen ulkopuolella valmistettuihin tuotteisiin."

Hankkeen avulla on mahdollista saada lisätietoa hiilitullien vaikutuksista Suomen talouteen. Aihetta koskevan julkisen keskustelun sekä päätöksenteon kannalta on perustelua selvittää tarkemmin hiilitullien mahdollisia vaikutuksia Suomen talouteen sekä järjestelmään liittyviä käytännöllisiä ja oikeudellisia näkökulmia. Tutkimuksen avulla on mahdollisuus vaikuttaa ennakoivasti aiheen käsittelyyn EU-tasolla. Sen perusteella voisi pyrkiä minimoimaan mahdollisia haittavaikutuksia, varsinkin sellaisia, jotka kohdistuisivat epäsuhtaisesti tai erityisesti Suomen vientiteollisuuteen.

Tutkimuskysymykset:

- Miten hiilitullien mahdolliset eri toteutumismuodot vaikuttaisivat Suomen talouteen ja kilpailukykyyn?
- Miten hiilitullit vaikuttaisivat Suomen teollisuuteen viennin ja tuonnin näkökulmasta?
- Miten hiilitullit vaikuttaisivat Suomelle tärkeisiin välituotteisiin ja kansainvälisiin arvoketjuihin?

- Miten vaikutukset jakautuisivat toimialakohtaisesti ja Suomelle tärkeimpien tuotteiden osalta?
- Miten hiilitullit suhtautuvat Suomen ja EU:n olemassa oleviin kansainvälisiin velvoitteisiin, ml. WTO-säännöt ja UNFCCC-ilmastosopimus?
- Mikä vaikutus hiilitulleilla olisi Suomen päästösektorin päästöoikeuksien jakamiseen?
- Millaisia vaihtoehtoisia mekanismeja hiilitulleille on hahmoteltavissa?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hiilitullit on kirjattu niin Suomen hallitusohjelmaan kuin komission uuden puheenjohtajan toimintasuunnitelmaan. Tutkimusta hiilitullien vaikutuksista Suomen talouteen on kuitenkin niukasti. Tutkimuksen avulla on mahdollisuus vaikuttaa ennakoivasti aiheen käsittelyyn EU-tasolla.

Raportointi:

Tutkimus voidaan toteuttaa joko suomeksi tai englanniksi. Suomenkielisen tutkimusraportin tulee sisältää kattava englanninkielinen lyhennelmä ja vastaavasti englanninkielisen tutkimusraportin tulee sisältää kattava suomenkielinen lyhennelmä.

2.2 Sisäilmaongelmista kärsivien auttaminen ja tukeminen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 1/2020–5/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Suomessa on edelleen paljon sisäilmaongelmaisia asuinrakennuksia, joissa asuu arviolta noin 300 000 – 500 000 ihmistä (Tarkastusvaliokunta 2012). Sisäilman huono laatu on yksi maamme pahimmista ympäristöterveysongelmista. Muun muassa ilmanvaihto-ongelmat, kosteus- ja homevauriot sekä hiukkasmaiset ja kemialliset epäpuhtaudet ovat suurimpia syitä huonoon sisäilman laatuun. Näistä syntyy terveydellisiä haittoja ja kansantaloudellisia kustannuksia.

Rakennusten sisäilmaongelmat tulevat toisinaan esiin myös asuntokauppatilanteissa. Asuntokauppojen yhteydessä voidaan joutua tilanteeseen, jossa ostetussa rakennuksessa on ilmennyt piilovirheenä kosteus- tai homevaurio, taikka rakennus on osoittautunut muutoin terveydelle haitalliseksi, eikä kaupan teon yhteydessä kyseistä virhettä ole havaittu. Pahimmillaan tilanne voi johtaa ns. homeloukkutilanteeseen, jossa asuntokaupan osapuolen kaikki varat ovat kiinni terveyshaittaa aiheuttavassa rakennuksessa, eivätkä varat riitä rakennuksen korjaamiseen, eikä esimerkiksi uutta lainaa saada rakennuksen hankintahinnan lisäksi. Aukkailla voi esiintyä myös merkittäviä terveysoireita.

Tilanteet ovat usein liittyneet asuntokauppaan, jossa on puuttuvat tai puutteelliset asunnon kuntoarviot. Homeloukkutilanne voi syntyä myös ilman asuntokauppaa, jos rakennuksesta löytyy esimerkiksi merkittävä kosteus- ja homevaurio tai muu terveyshaittaa aiheuttava tekijä, eikä rakennuksen omistajalla ole taloudellisia mahdollisuuksia korjata puutetta. Tilanteet voivat koskea myös asunto-osakeyhtiöitä, jotka eivät esimerkiksi saa lainaa terveyshaitan poistamiseksi tarvittavien korjausten tekemistä varten.

Toinen vaikeassa asemassa oleva ryhmä on ns. sisäilmasta sairastuneet, joilla on vaikeuksia löytää asuntoa oireiluherkkyytensä vuoksi. Tämä ryhmä saa helposti oireita myös sellaisissa tiloissa, joissa valtaosa ihmisistä ei koe mitään haittaa.

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa on tunnistettu kyseiset ilmiöt. Hallitusohjelmassa on esitetty selvitettäväksi seuraavia asioita:

- Selvitetään yksityisten omistamien asuinrakennusten korjausavustusten tarpeellisuus ja ruenäehdot. Investointirahan myöntämisen edellytyksenä on todettu sisäilmaongelma.
- Selvitetään, millaista apua ja tukea homeloukkuun jääneet tarvitsevat.
- Selvitetään, voiko valtio tukea rakennusten sisäilmaongelmien korjaamista ja puhtaiden asuntojen rakentamista sisäilmasta sairastuneille.
- Selvitetään, onko tarvetta vahvistaa sisäilmaongelmaisen talon ostajan oikeusturvaa velvoittavalla lainsäädännöllä.

Tutkimuskysymykset:

Tutkimuksessa edellytetään ottamaan huomioon aiemmin tehdyt, tätä aihepiiriä koskevat, selvitykset ja tutkimukset.

1. Nykytilan kuvaus

Yksityisten omistamien asuinrakennusten sisäilmaongelmat:

- Kuinka paljon yksityisten omistamissa asuinrakennuksissa on sisäilmaongelmia? Mikä on ongelman laajuus ja keskeiset syyt?
- Minkälaisia sisäilmaongelmien korjaamiseen liittyviä rahoitusvaikeuksia on ja mikä on niiden merkitys eri puolilla Suomea?
- Miten laajasta yhteiskunnallisesta asiasta on kyse ja mitkä ovat sen kansantaloudelliset vaikutukset?

Homeloukku:

- Minkälaisia erilaisia homeloukkutilanteita Suomessa esiintyy?
- Mikä on homeloukkuongelman laajuus ja mitkä ovat tilanteisiin johtaneet syyt?
- Minkälainen on homeloukkuun jääneiden kotitalouksien taloudellinen, terveydellinen ja sosiaalinen tilanne?
- Minkälaista apua ja tukea homeloukkuun joutuneet saavat tällä hetkellä?
- Miten laajasta yhteiskunnallisesta asiasta on kyse ja mitkä ovat sen kansantaloudelliset vaikutukset?

Sisäilmasta sairastuneet:

- Miten voidaan määritellä "sisäilmasta sairastunut"?
- Kuinka paljon sisäilmasta sairastuneita on ja mitkä ovat tyypillisimmät sairastumiseen johtaneet syyt?
- Minkälainen on sisäilmasta sairastuneiden taloudellinen, terveydellinen ja sosiaalinen tilanne?
- Miten sisäilmasta sairastuminen vaikuttaa sairastuneen lähipiiriin? Minkälaista apua ja tukea sisäilmasta sairastuneet saavat tällä hetkellä?

2. Apu ja tuki yksityisten omistamien asuinrakennusten sisäilmaongelmiin, homeloukkuun jääneille ja sisäilmasta sairastuneille

- Millaisella tuella (mm. asumiseen myönnettävällä) voidaan parantaa homeloukkuun jääneiden ja sisäilmaongelmista sairastuneiden tilannetta? Millaiset reunaehdot tuen tulisi täyttää, jotta se olisi vaikuttava ja kohdistuisi tarkoituksenmukaisesti?
- Minkälainen on sisäilmasta sairastuneelle soveltuva "puhdas tila" ja mitä erilaisia epäpuhauksia (fysikaalisia, kemiallisia, mikrobiologisia) tulisi rakentamisessa huomioida?
- Miten rakennus- ja korjaussuunnittelussa (ml. asunnot, julkiset tilat ja työpaikat), materiaallivalinnoissa ja rakentamistavoissa voidaan huomioida sisäilmasta sairastuneiden tarpeita?
- Mitkä ovat soveltuvimmat tukimuodot yksityisten omistamien asuinrakennusten sisäilmakorjauksiin, homeloukkuun jääneille ja sisäilmasta sairastuneille sekä ehdotusten vaikutusarvioinnit?
- Miten homeloukkuun joutumista ja sisäilmasta sairastumista voitaisiin ennaltaehkäistä?

3. Sisäilmaongelmaisen talon ostajan ja myyjän oikeusturvan vahvistaminen velvoittavalla lainsäädännöllä

- Minkälaisia aikaisempia selvityksiä ko. aiheesta on tehty ja mitkä ovat olleet niiden keskeisimmät tulokset ja johtopäätökset?
- Mitkä ovat merkittävimmät asuntokauppaan liittyvät ongelmat sisäilmaongelmien yhteydessä?
- Miten nykyllä lainsäädäntö toimii asuntokauppaan liittyvissä sisäilmaongelmissa ja onko lainsäädännössä muutostarpeita?
- Miten asuntokaupan kuntoarviointikäytännöt toimivat sisäilmaongelmien havaitsemisessa ja ongelmien ehkäisemisessä?
- Onko tarvetta asuntokaupan kuntoarviointiin liittyvälle velvoittavalle lainsäädännölle?
- Esitetään toimenpide-ehdotukset ja niiden vaikutusarviointi.

Viitteet

Tarkastusvaliokunta (2012) [Rakennusten kosteus- ja homeongelmat](#). Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää asuinrakennusten sisäilmaongelmiin liittyvien ja sisäilmasta sairastuneiden tilanteiden tukemiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelussa ja vaikutusarvioinnissa. (esim. ohjeistuksen tarve, lainsäädännön kehittäminen, tuet).

Selvitys tukee välillisesti myös Terveet tilat 2028 -ohjelman toimeenpanoa.

Raportointi:

Loppuraportti

2.3 Ikääntyneiden asumisen ennakointi kuntatasolla ja tarpeisiin varautuminen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 170 000 €

Aikajänne: 1/2020–9/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Vuonna 2030 Suomessa on noin 1,5 miljoonaa yli 65-vuotiasta. Vuoden 2017 lopussa 75 vuotta täyttäneistä asui kotona 91,1 % ja tämän osuuden odotetaan nousevan tulevina vuosina. Hyvillä asuinoloilla tuetaan hyvinvointia ja terveyttä sekä hallitaan palvelujen tarvetta. Ikääntyneiden asumisessa on tärkeää riittävän varhainen ennakointi ja eri tavoin varautuminen tuleviin asumistarpeisiin. Tämä koskee laajasti eri toimijoita yhteiskunnassa, kuten kansalaisia, kuntia/kuntayhtymiä, asunto-osakeyhtiöitä, kiinteistö- ja rakennusalan toimijoita ja järjestöjä.

Ympäristöministeriön koordinoimassa Ikääntyneiden asumisen kehittämissuunnitelmassa (2013-2017) edistettiin ikääntyneiden kotona asumista. Toimenpiteet liittyivät asuntokannan korjaamiseen, asumisratkaisuihin, asuinalueiden kehittämiseen sekä asumisen palveluihin. Ohjelmassa tuotettiin selvityksiä ikääntyneiden asumiseen liittyen. Niiden tuloksia, kuten myös muita aihepiiriin liittyviä tutkimuksia hyödynnetään tämän tutkimushankkeen toteutuksessa.

Tietoa tarvitaan ikääntyneen väestön jakautumisesta nyt ja tulevina vuosikymmeninä maan eri alueilla ja erilaisissa kunnissa sekä heidän sosioekonomisesta tilanteestaan, asuinoloistaan ja asumistarpeistaan. Jotta tarpeisiin voidaan varautua, tarvitaan tietoa ratkaisuista ja keinoista, joita voidaan hyödyntää erilaisissa kunnissa. Ne koskevat nykyistä asuntokantaa ja siihen kohdistuvia toimenpiteitä (ml. ARA-kanta), uustuotantoa, asumisen erityisratkaisuja ja palveluja. Myös asuinalueiden ja taajamien kehittämiseen tarvitaan panostuksia.

Ajantasainen tieto ja ennusteet auttavat kuntia ja valtiota kohdistamaan vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti toimenpiteitä ikääntyvän väestön asuinolojen parantamiseen. Yhteys kuntien nykyisiin ja tuleviin tieto- ja suunnittelujärjestelmiin on tärkeä.

Selvityksen tavoitteena on tukea ikääntyneiden asumistarpeiden ja asumisen ennakointia ja varautumista erityisesti kansalaisten ja kuntien osalta. Tavoitteena on kyetä paremmin huomioimaan maan eri osien väestörakenteen muutoksen vaikutukset tulevina vuosikymmeninä asumisen ja palveluiden näkökulmasta. Tähän liittyy vähintään neljän erilaisen kunnan valinta eri puolelta maata case-kohteiksi. Myös kuntayhtymän tarkastelu on mahdollinen, jos sen alueella on tehty ikääntyneiden asumistarpeisiin ja niihin varautumiseen liittyvää tarkastelua. Näiden kuntien osalta arvioidaan ikärakennetta ja -ennustetta, ikääntyneiden asuinoloja ja tarpeita, kartoitetaan käytettyjä keinoja sekä arvioidaan uusien ratkaisujen käyttökelpoisuutta. Myös kunnan eri osien tilannetta tarkastellaan, esimerkiksi kuntaliitoskuntien kohdalla keskustaajamien ja reuna-alueiden osalta.

Tutkimuskysymykset:

- Miten ikääntynyt väestö jakautuu ikärakenteen ja sosioekonomisen aseman mukaan maan eri osissa/erilaisissa kunnissa tällä hetkellä sekä vuonna 2030 ja 2040 Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan?
- Millaisia ovat em. väestön asuinolot erilaisilla alueilla nyt ja tulevaisuudessa (esim. asuntokunta/yksinasuminen, asuntotyyppi ja kunto/ikä, sijainti) ja näistä aiheutuvat asumisen ongelmat iän karttuessa ja toimintakyvyn heikentyessä?
- Millaisia ovat iäkkään väestön asumistarpeet ja -toiveet eri alueilla?

- Millä tavoin kunnat ovat varautuneet tällä hetkellä ikääntyneiden asumistarpeisiin ja ikääntymisen mukanaan tuomiin haasteisiin asumisen ja asuinympäristöjen osalta?
- Millaisia keinoja asumisen ennakointiin ja varautumiseen on olemassa (keinojen ja käytäntöjen kartoittaminen ja arviointi laajasti)?
- Millaisia aihepiiriin liittyviä kansainvälisiä hyviä käytäntöjä ja esimerkkejä voidaan soveltaa Suomen olosuhteisiin ja toimintaympäristöön?
- Mitkä ovat keskeisiä vaikuttavia toimenpide-ehdotuksia ennakointiin ja varautumiseen kansalaisten, kuntien/kuntayhtymien, valtion ja muiden toimijoiden osalta?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hallitusohjelmaan on kirjattu: "Toteutetaan osana hallituskauden uutta ikäohjelmaa erillinen ikääntyneiden asumisen toimenpideohjelma." Tässä asumisen toimenpideohjelmassa asumisen ennakointi ja varautuminen ovat yksi keskeinen toteutuksen osa-alue. Hanke tuottaa tietoa ja suosituksia tämän osion valmisteluun ja toteuttamiseen.

Raportointi:

Suomenkielinen raportti, tiivistelmä myös ruotsiksi ja englanniksi. Mahdollinen policy brief -artikkeli tai vastaava alan toimijoille.

2.4 Suomen rannikkovesien toipumisskenaariot muuttuvassa ilmastossa

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 165 000 €

Aikajänne: 1/2020–9/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Merentila 2018 -raportin mukaan Suomen koko merialue on rehevöitynyt. Elokuussa 2019 julkaistut tiedot rannikkovesien ekologisesta tilasta osoittavat, että rannikkovesien tila on heikentynyt vuoden 2013 arviosta. Suomenlahden rannikolla on tilaltaan parantuneita alueita, mutta Saaristomerellä ja Pohjanlahden rannikoiden kehitys on ollut toisen suuntaista. Tilaan vaikuttaa paitsi maalta huuhtoutuva ravinne- ja kiintoainekuormitus, myös sisäinen kuormitus ja ilmastonmuutos. Pääongelma on rehevöityminen.

Vesipuitelidirektiivin mukaan rannikkovesien hyvä tila pitää saavuttaa viimeistään vuonna 2027. Meristrategiadirektiivin hyvän tilan määräaika umpeutuu jo 2020. Suomen rannikkoalueilla ollaan kuitenkin todennäköisesti tilanteessa, jossa muut tekijät kuin maalta huuhtoutuva kuormitus, kuten Itämeren vedenvaihto, sisäinen kuormitus ja ilmastonmuutoksen aiheuttamat fysikaalis-kemialliset ja biologiset muutokset hidastavat rehevöitymisestä toipumista merkittävästi. Lisäksi on todennäköistä, että toipunut ekosysteemi on piirteiltään erilainen kuin alkutilanteen ekosysteemi. Tällainen kehitys edellyttää todennäköisesti direktiivin mukaisten aikapidennysten, poikkeusten tai alempien tilatavoitteiden käyttöönottoa. Aikapidennyksiä voi perustella vain tietyin edellytyksin, esim. luonnollisista syistä johtuviksi. Poikkeusten käyttö ja tilatavoitteiden alentaminen ei taas ole tarkoituksenmukaista rehevöitymisen ja muiden vesien ja meren tilan haasteiden ratkaisemisen näkökulmasta. Lisäksi tarvitaan uutta tietoa siitä, onko edellytyksiä pidennysten ja poikkeusten käyttöön olemassa, ja mitä tietotarpeita näihin liittyy.

Hankkeessa kootaan olemassa olevaan dataan ja tietoon perustuen selvitys Suomen rannikkoalueiden rehevöitymistilanteen paranemisenäkymistä vuoteen 2027 olettaen, että toimenpiteitä toteutetaan nykyisellä tahdilla (BAU2027-skenaario). Toinen skenaario laaditaan ulottumaan vuoteen 2050. Skenaarioselvityksessä eritellään sovittujen toimenpiteiden toteutuksen vaikutusta ja toisaalta muiden tekijöiden, kuten sisäisen kuormituksen ja ilmaston muutoksen vaikutusta toipumiseen. Selvityksessä tarkastellaan myös toipumisuraa sekä mahdollisia ekosysteemimuutoksia 2027 ja 2050. Skenaarioarvion lisäksi kootaan arvio siitä, minkälaisilla toimenpiteiden yhdistelmillä hyvä tila olisi mahdollista saavuttaa vuonna 2027 ja 2050.

Tutkimuskysymykset:

- Mikä on nykytiedon ja toimenpiteiden (BAU) valossa Suomen rannikkoalueen vesien tila vuonna 2027? Entä vuonna 2050?
- Missä määrin ja miten vuoden 2027 ja 2050 tilaan vaikuttaa yhtäältä tiedossa olevat toimenpiteet ja toisaalta muut vesien- ja merenhoidon ulkopuoliset muutostekijät, kuten sisäinen kuormitus ja ilmaston muutos?
- Mitä epävarmuuksia arvioon liittyy ja mitä uutta tietoa ja menetelmiä tarvitaan, jotta systemaattinen skenaariotarkastelu rannikkoalueen vesien tilan kehityksestä ja toimenpiteiden sekä muiden muutostekijöiden vaikutuksista olisi tulevaisuudessa saatavilla ajantasaisesti niin hallinnon kuin laajemmin yhteiskunnan käyttöön?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hanke liittyy konkreettisella tavalla pääministeri Rinteen hallitusohjelman tavoitteeseen vahvistaa Itämeren suojelua ja pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa. Hanke tehostaa Itämeren ja vesiensuojelun ohjelmien toimeenpanoa rannikkovesien hyvän tilan saavuttamiseksi. Hankkeessa kootaan tietoa ilmastonmuutoksen vaikutuksista rannikkovesiin sekä edistetään sopeutumista ilmastonmuutokseen. Lisäksi hanke kytkeytyy maatalouden ympäristötukiohjelman kehittämiseen, kotimaisen luonnonkalan käyttöön sekä kalankasvatukseen.

Raportointi:

Hankkeessa kootaan ja hyödynnetään olemassa olevaa tietoa ja menetelmiä rannikkovesien tilaan ja toipumiseen vaikuttavista tekijöistä sekä laaditaan arvio vesien tilasta vuonna 2027 sekä 2050. Hankkeessa määritellään tietotarpeet ja luodaan toimintamalli systemaattisen ja ajan mukaan päivittyvän skenaarion tekemiseksi. Uusi toimintamalli kytetään olemassa olevaan tapaan ja menetelmiin arvioida rannikkovesien kehitystä. Hankkeen tuloksista laaditaan raportti ja esityksiä sidoryhmävuoropuhelua varten. Selvityksen tiivistelmä tulee olla suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

2.5 Tuulivoimarakentamisen edistäminen – Esteet ja keinot

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 1/2020–8/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Hallitusohjelman kirjausten mukaan tuulivoiman osuutta Suomen energiatuotannosta kasvatetaan. Maatuulivoiman määrän kasvun arvioidaan tapahtuvan markkinaehtoisesti. Merituulivoiman rakentamisen edellytyksiä parannetaan. Poistetaan tuulivoiman rakentamisen hallinnollisia, kaavoitukseen liittyviä ja muita esteitä. Lisäksi hallitusohjelman kirjausten mukaan selvitetään ja mahdollisuuksien mukaan toteutetaan keinoja vähentää tutkista johtuvia rajoituksia tuulivoiman rakentamiselle ja alennetaan merituulivoimaloiden kiinteistövero.

Tuulivoiman suunnittelussa varaudutaan sen merkittävästi laajempaan hyödyntämiseen. Toiminnassa on yli 700 tuulivoimalaa, jotka tuottavat yli 6 % Suomessa kulutetusta sähköstä. Pääosa nykyisistä tuulivoimaloista sijoittuu mantereelle.

Nykyisen käytännön, joka määrittää tuulivoimarakentamiselle parhaiten soveltuvat alueet eri tarpeet ja toiminnot yhteen sovittavan kaavoituksen kautta, on todettu ehkäisevän tuulivoimaloista luonnolle ja ihmisille aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. Maatuulivoimaloiden rakentamiseksi on suoraan rakentamista ohjaavia yleiskaavoja ja lupia jo runsaasti. Kaavat on kuitenkin usein hyväksytty ja luvat myönnetty kooltaan pienemmille tuulivoimaloille kuin nyt rakennettavat tuulivoimalat. Suomen merituulipotentiali on suuri, mutta merialueille tuulivoimaloita on toteutettu hyvin vähän siitä huolimatta, että maakuntakaavoissa on osoitettu tuulivoimaloiden alueita merelle ja hankkeita on ollut vireillä. Merituulivoiman rakentaminen ja merellä toimiminen on ollut huomattavasti maatuulivoimaa kalliimpaa.

Uusiutuvan energian direktiivin (RED II) mukaisesti hallintomenettelyjä tulee sujuvoittaa ja nopeuttaa, niissä tulee ottaa huomioon yksittäisten uusiutuvan energian teknologioiden erityispiirteet ja hakijoita tulee kohdella tasapuolisesti. Uusiutuvan energian direktiivin toimeenpanoa koskevassa VN TEAS -hankkeessa [Selvitys sähkön omatuotantoon, energiayhteisöihin ja energiahankkeiden lupamenettelyihin liittyvistä kysymyksistä](#) analysoidaan parhaillaan mm. uusiutuvaa energiaa tuottavien laitosten lupamenettelyn kohtuullisuutta sekä hallinnollisten menettelyjen objektiivisuutta, läpinäkyvyyttä ja kohtuullisuutta. Hankkeessa tarkastellaan lupamenettelyitä kaikkien uusiutuvien energiantuotantomuotojen osalta eikä tuulivoima ole erityisasemassa muihin energiamuotoihin nähden. Hankkeesta saadaan taustatietoa tämän hetkisistä menettelyistä sekä siitä, millaisia esteitä ja hidasteita toimijat menettelyissä näkevät. Nyt käynnissä olevan VN TEAS -hankkeen tavoitteena lupamenettelyiden osalta on nimenomaan nykytilanteen kartoitus.

Tuulivoimarakentamisessa tulee huomioida Puolustusvoimien lakisääteisen aluevalvontatehtävän toteuttaminen ja se, että epäsovivaan paikkaan sijoitettuna tuulivoimala voi aiheuttaa tuntuva haittaa tämän tehtävän toteuttamiselle. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä.

Tuulivoiman rakentamisen hallinnollisten, kaavoitukseen liittyvien ja muiden esteiden poistaminen vaatii asian tarkempaa selvittämistä.

Tutkimuskysymykset:

Hanke on teemaltaan useita tieteenaloja koskettava ja vaatii monialaista lähestymistapaa. On tärkeää, että tutkimusryhmässä on talouden, oikeuden, tekniikan ja ympäristöalan osaamista.

Tuulivoimarakentamisen edistämisen hankkeessa tunnistetaan tuulivoiman rakentamisen esteitä ja selvitetään edistämisen keinoja seuraavasti:

- **Millaisin menettelyin voidaan selkeyttää prosessia ja edistää rakentamista erityisesti kaavoituksen ja luvituksen osalta?**

Työssä tarkastellaan ympäristöllisten lupamenettelyiden ja alueidenkäytön suunnittelun suhdetta. Maatuulivoiman edistämisen osalta tarkastellaan erityisesti millaisia vaikutuksia ja kaavojen muutostarpeita tuulivoimaloiden koon ja nimellistehon kasvu aiheuttaa. Merituulivoiman osalta selvitetään kaavoituksen ja luvituksen sujuvoittamisen mahdollisuuksia. Työssä tarkastellaan mm. jo toteutettujen merituulivoimaloiden kaavoitusta ja luvitusta sekä arvioidaan ulkomaisten järjestelmien soveltuvuutta Suomeen.

- **Millä keinoin merituulivoiman toteuttamisen edellytyksiä voidaan parantaa?**

Hallitusohjelman mukaisesti merituulivoiman edellytyksiä pyritään parantamaan sekä alennetaan merituulivoimaloiden kiinteistöverotusta. Merituulivoiman kustannukset ovat selvästi maatuulivoimaa korkeammat, eikä Suomessa ole rakennettu yhtään merituulivoimalaa ilman valtiontukea. Selvityksessä on tarkoitus kartoittaa keinoja merituulivoiman kannattavuuden parantamiseksi niin, että selvityksen pääpaino on muissa kuin valtiontueksi katsottavissa keinoissa.

- **Miten voidaan vähentää tutkista johtuvia rajoituksia tuulivoiman rakentamiselle ottaen huomioon Puolustusvoimien tutkien lisäksi mm. säätutkat ja radiopaikannusjärjestelmät?**

Aluevalvonnan tutkista aiheutuu rajoitteita tuulivoimaloiden sijoittamiselle, koska tuulivoimaloista voi epäsovivaan paikkaan sijoitettuna aiheutua tuntuva haittaa puolustusvoimien alueevalvonnalle. Selvitystyössä tarkastellaan alueevalvontaa ja kaavoitusta koskevan sääntelyn kehittämistarpeita sekä muita keinoja sovittaa yhteen tuulivoimarakentamisen edistäminen sekä aluevalvonnan ja maanpuolustuksen tarpeiden turvaaminen.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hanke tukee hallitusohjelman toteuttamista ja lainsäädännön kehittämistä. Tuloksia hyödynnetään hallitusohjelman sekä uusiutuvan energian direktiivin toimeenpanossa. Hanke tuottaa ajankohtaista tietoa hyödynnettäväksi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa sekä myös muun lainsäädännön uudistustarpeisiin.

Raportointi:

Hankkeesta tuotetaan tutkimusraportti. Tarve muulle yksityiskohtaisemmalle tai tiivistetyimmälle aineistolle määrittyy hankkeen aikana.

2.6 Hiilineutraali Suomi 2035: uudet keinot ilmastolakia vahvistamassa

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 1/2020–10/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Ilmastonmuutos muuttaa maapalloa ennennäkemättömällä tavalla ja vaikuttaa maailman kaikissa osissa koskettaen koko ihmis- ja eliökuntaa. Ilmastonmuutoksen haitallisten vaikutusten estämiseksi Suomi on sitoutunut Pariisin sopimuksen kollektiiviseen tavoitteeseen rajata maapallon lämpötilan nousu selvästi alle kahteen asteeseen tavoitellen 1,5 astetta. Päästöjen vähentämistoimilla on kuitenkin kiire. IPCC:n 1,5 asteen erikoisraportin mukaan (IPCC 2018) ikkuna lämpötilan rajoittamiseksi sulkeutuu pian, minkä vuoksi ilmastonmuutoksen hillintään kohdistuvilla toimilla on kiire. Viesti koskettaa myös Suomea: vaikka Suomi on vähentänyt päästöjään 21 % vuoden 1990 tasosta vuonna 2018, Suomen kasvihuonekaasupäästöt ovat kasvaneet 2 % vuoden 2017 päästöistä (ennakkotieto vuoden 2018 tilastosta, Tilastokeskus).

Suomen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä säädetään ilmastolailalla (609/2015). Suunnittelujärjestelmä käsittää pitkän ja keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmat sekä kansallisen sopeutussuunnitelman, joiden avulla varmistetaan kansainvälisen ja EU:n ilmastovelvoitteiden saavuttaminen ja päästöjen hillintä sekä sopeudutaan ilmastonmuutokseen.

EU:n tasolla Suomen taakanjakosektorin päästövähennysvelvoite vuodelle 2030 on -39 % vuoden 2005 päästötasosta (EU/2018/842). Eduskunnalle kesällä 2019 annetussa ilmastovuosikertomuksessa todetaan, että päästövähennystavoitteet on mahdollista saavuttaa, jos keskipitkän aikavälin suunnitelmassa tunnistetut toimet voidaan toteuttaa täysimääräisinä (Cederlöf & Siljander 2019, ympäristöministeriö, s. 16).

Pääministeri Rinteen hallitusohjelman hiilineutraalisuustavoite edellyttää merkittäviä lisätoimia nykyisiin 2030 tavoitteisiin verrattuna. Hallitusohjelman mukaan Suomi on hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä ja hiilinegatiivinen pian sen jälkeen (Valtioneuvosto 2019, 30).

Keskeisessä roolissa hallitusohjelman tavoitteiden ja erityisesti hiilineutraaliuden saavuttamisessa on ilmastolaki. Hallitusohjelman mukaan ilmastolain ohjausvaikutusta on tarkoitus vahvistaa. Toiseksi lakia päivitetään siten, että tavoite hiilineutraaliudesta vuoteen 2035 mennessä toteutuu. Lakiin sisällytetään hiilineutraaliuspolkua vastaavat päästövähennystavoitteet vuosille 2030 ja 2040 ja pitkän aikavälin tavoite vuodelle 2050. Lisäksi ilmastolakiin otetaan mukaan maankäyttösektori ja hiilinielujen vahvistamista koskeva tavoite.

Tämän VN TEAS -hankkeen tavoitteena on kasvattaa tietopohjaa ilmastolain uudistamisen keinoista, jotta hallitusohjelman tavoitteet hiilineutraaliudesta voidaan saavuttaa vuoteen 2035 mennessä. Hankkeessa yhteydessä on myös otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset ja EU-velvoitteet sekä mahdolliset uuden komission aloitteet EU:n ilmastolainsäädännön (mm. *Climate Act*) kehittämiseksi.

Ilmastokeskustelussa on tuotu esille uusia keinoja päästövähennystavoitteiden ja hiilineutraaliuden saavuttamisessa. Uusien keinojen soveltaminen ja mahdollinen sisällyttäminen uudistettavaan ilmastolakiin linkittyy muun muassa päästöjä ja hiilinieluja koskevaan tieteelliseen keskusteluun ja edellyttää voimassa olevan ilmastolain uudelleenarviointia monitieteisen ympäristöoikeudellisen, luonnontieteellisen ja ympäristötaloustieteellisen tutkimuksen kautta.

Yhtenä tarkasteltavana keinona olisi hiilibudjetti, joka on esimerkiksi Isossa-Britanniassa käytössä maan ilmastolaissa. Ison-Britannian mallin ideana on, että budjetti jaetaan taakanjakosektorin toimijoiden kesken ja toiminta suhteutetaan budjetin raamien mukaisesti (Pukarinen & Meller 2012).

Toinen mahdollinen täydentävä ilmastopolitiikan keino on *kompensaatioiden* laajempi käyttö päästövähennystavoitteiden saavuttamisessa. Kompensaatioissa osa päästövähennysvelvoitteista voidaan saavuttaa kompensoimalla syntyneitä päästöjä. Kompensaatioita on eri tyyppisiä, ja mm. ekologisten kompensaatioiden osalta haasteita on kansallisesti selvitetty VN TEAS -hankkeessa Ekologisen kompensaation ohjauskeinojen kehittäminen (Suvantola ym. 2018). Ekologiset kompensaatiot eroavat kuitenkin päästökompensaatioista, mutta tietyt haasteet, esimerkiksi lisäisyys, ovat yhteisiä. Lisäksi mm. Ruotsin ilmastostrategian mukaan selvitetään kompensaatioiden mahdollista roolia tavoitteiden saavuttamisessa. Kompensaatioasia ei kuitenkaan sisälly Ruotsin ilmastolakiin.

Kompensaatioista käydyssä julkisessa keskustelussa on tuotu esiin ajatus myös ns. hiilipörssistä. Hiilipörssillä tarkoitetaan järjestelmää, jossa lähes kaikki sektorit olisivat mukana päästökauppajärjestelmässä ja jossa kauppaan osallistujat voisivat käyttää hiilinieluhyvityksiä. Hiilipörssin edellytyksiä ovat tarkastelleet ympäristöministeriön selvityksessä Nurmi ja Ollikainen (2019).

VN TEAS -selvityksessä tarkastellaan hiilibudjetin, kompensaatioiden ja hiilipörssin mahdollisia hyötyjä ja haittoja sekä riskejä ja mahdollisuuksia Suomen ympäristölainsäädäntö ja ilmastopoliittinen suunnittelujärjestelmä huomioon ottaen. Keinoista syntyvää ohjausvaikutusta hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamiseksi arvioidaan ja taloudellisin ja oikeudellisin menetelmin esitetään mahdollisia uusia sääntelymalleja ilmastolaiksi. Lisäksi selvityksessä voidaan tarkastella myös muita erikseen soveltavia keinoja.

Selvitys on teemaltaan useita tieteenaloja koskettava, minkä vuoksi on tärkeää, että tutkimusryhmässä on eri tieteenalojen edustajia ja heillä on kokemusta monitieteisen tutkimuksen toteuttamisesta.

Tutkimuskysymykset:

- Sopivatko täydentävät keinot (mm. hiilipörssi, hiilibudjetti, kompensaatiot) keskeisten kansallisten ja EU-säädösten sekä kansainvälisten velvoitteiden kanssa yhteen? Jos eivät, niillä tavalla esteitä voitaisiin purkaa?
- Millaisia oikeudellisia, taloudellisia ja luonnontieteellisiä esteitä, mahdollisuuksia, hyötyjä ja haittoja uusien keinojen sisällyttämisestä on ilmastolakiin ja soveltuuko näiden käyttö suomalaiseseen ympäristöoikeudelliseen perinteeseen?
- Millä sääntelykeinoilla tai kehikolla voidaan varmistaa, että ilmastolakia täydentävät keinot ovat lisäisiä, pysyviä ja eivät aiheuta hiilivuotoja? Miten verifiointi, raportointi ja monitorointi tulisi säädellä?
- Millä kehikolla voidaan varmistaa, että täydentävät keinot ovat toteutettavia, tehokkaita ja hyväksyttäviä?
- Millä tavalla uudet keinot suhtautuvat hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseen (esim. hiilineutraalius 2035) ja voimassa olevaan suunnittelujärjestelmään?
- Mitä sääntelyriskejä täydentäviin keinoihin liittyy (mm. velvoittavuuden aste)?
- Minkä sektorien (taakanjako, päästökauppa, maankäyttö) päästövähennyksiä vuosien 2030 ja 2040 välitavoitteet voisivat koskea ottaen huomioon muun muassa että päästökauppa on EU-laajuinen järjestelmä?
- Mitä vaikutuksia koko talouden laajuisilla vähennystavoitteilla olisi Suomen ja EU:n taakanjakosektorin kannalta?

Viitteet

Cederlöf, Magnus & Siljander, Riikka (2019) [Ilmastovuosikertomus 2019](#). Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:12.

IPCC (2018) Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)].

Nurmi, Väinö & Ollikainen, Markku (2019) [Kohti hiilipörssiä? Suomessa esitetyt hiilipörssiin liittyvät aloitteet tutkimuskirjallisuuden ja kansanvälisen kokemusten valossa](#). Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:17

Pukarinen, Meri & Meller, Laura (2012) [Polttava kysymys -kampanjakoalition esitys ilmastolaksi eduskunnalle](#).

Suvantola, Leila, Lea Halonen, Laura Leino, Eija Miettinen, Aleksis Ahvensalmi (2018) [Ekologisen kompensaation ohjauskeinojen kehittäminen](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 76/2018.

Valtioneuvosto (2019) Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. [Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta](#). Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Pääministeri Rinteen hallitusohjelman läpileikkaavana teeman on ilmastonmuutos ja sen hillintä. Lopullisena tavoitteena on, että Suomi olisi hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä. Ilmastolaki ja ilmastolain mukainen suunnittelujärjestelmä vaikuttavat merkittäväällä tavalla siihen, voidaanko hallitusohjelman ilmastopoliittisia tavoitteita saavuttaa.

Hallitusohjelman kirjausten perusteella voimassa olevaa ilmastolakia on muutettava. Nykyisellään ilmastolain ohjauskeinona on laissa säädetyn suunnittelujärjestelmän suunnitelmat. Uutena suunnitteluelementtinä mukaan otettaisiin maankäyttösektori ja hiilinielujen vahvistamista koskeva tavoite.

Ohjausvaikutuksen ja päästövähennystoimien lisäämiseksi on tärkeää tutkia mahdollisuuksia voiko suunnittelujärjestelmän ohella säätää myös muista, täydentävistä ohjauskeinoista. Tämän VN TEAS -hankkeen tarkoituksena on varmistaa, että ilmastolain valmistelussa otetaan tieteelliseen tietoon pohjautuen huomioon lain kehittämisen mahdolliset uudet suuntalinjat.

Koska ilmastolaki ohjaa ilmastopoliittikan suunnittelujärjestelmän mukaisia suunnitelmia, on tärkeää, että suunnittelujärjestelmä ja lain tavoitteet ovat linjassa keskenään ja yhdenmukaisia hallitusohjelman hiilineutraaliustavoitteen kanssa. Tämän vuoksi selvitys tulee aloittaa niin pian kuin mahdollista, jotta lainvalmistelu ei pysähy tiedon puutteeseen ja laissa määrätty suunnitelmat voidaan toteuttaa ajallaan uuden ilmastolain mukaisina.

Raportointi:

Selvitys voidaan raportoida Suomen lisäksi myös tarpeen niin vaatiessa englanniksi. Selvityksen tiivistelmä tulee olla suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

2.7 Ilmastopolitiikan tulonjakovaikutukset

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €

Aikajänne: 12/2019–07/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Hallitus on asettanut ilmastopoliittisen tavoitteen täydestä hiilineutraalisuudesta vuoteen 2035 mennessä. Tavoite on vaativa ja edellyttää ilmastopoliittisten toimien merkittävää vahvistamista rakenteellisen muutoksen aikaansaamiseksi. Hallitusohjelman mukaisesti siirtymä vähähiiliseen talouteen tulee saavuttaa osallistavalla ja sosiaalisesti kestäväällä tavalla.

Keskeisten ilmastopoliittikkaa linjaavien strategioiden päivittäminen hallitusohjelman mukaisiksi on parhaillaan käynnissä. Strategioihin liittyvissä vaikutusarvioissa on kiinnitetty huomiota erityisesti kustannustehokkuuteen ja jossain määrin myös esimerkiksi budjetti- ja työllisyysvaikutuksiin (esim. Koljonen ym. 2017). Sosiaaliseen kestävyteen läheisesti kytkeytyvät vaikutukset kotitalouksien tulonjakoon ovat toistaiseksi jääneet vähemmälle huomiolle. Kokemukset maailmalta osoittavat, että oletetut tai todennetut tulonjakovaikutukset voivat vaikuttaa ilmastopolitiikan yleiseen hyväksyttävyyteen ja niiden huomioon ottamien jo toimien suunnitteluvaiheessa on tästä syystä erityisen tärkeää.

Tilattava hanke tuottaa uutta tietoa ilmastopolitiikan tulonjakovaikutuksista hyödynnettäväksi ilmastopolitiikan valmistelussa. Ilmastopolitiikan linjausten tueksi on muun tiedon ohella tärkeää saada luotettavaa ja Suomen olosuhteisiin sovellettua tietoa suhteellisen nopealla aikataululla siten, että ensimmäiset arviot keskeisten politiikkavaihtoehtojen tulonjakovaikutuksista olisivat käytettävissä keväällä 2020.

Nopea aikataulu edellyttäneen tukeutumista ensisijaisesti jo olemassa oleviin aineistoihin ja menetelmiin. Hanke voi kuitenkin palvella myös tarvittavien tutkimusmenetelmien kehittämistä kiinnittämällä huomiota käytössä olevien menetelmien puutteisiin ja osoittamalla tarpeita menetelmien kehittämistä koskevalle jatkotyölle.

Tulonjakovaikutusten tarkastelu tulee mahdollisuuksien mukaan kytkeä tehtyihin ja meneillään oleviin ilmastostrategioiden päivityksiin siten, että tarkasteltavat vaihtoehdot ovat yhteensopivia niissä esitettyjen (kustannustehokkaiden) päästövähennyspolkujen kanssa. Käytännössä tämä edellyttäneen arviointia siitä, millaisin vaihtoehtoisin konkreettisin politiikkatoimin (verotus, tuet, sääntely) vähennykset voidaan saavuttaa ja miten tulonjakovaikutukset poikkeavat eri politiikkavaihtoehdoissa.

Varsinaisten ilmastopoliittisten toimien ohella on syytä tarkastella mahdollisuuksia kompensoida tulonjakovaikutuksia esimerkiksi palauttamalla hiiliperusteisten verojen tuottoja joko muita veroja alentamalla tai tulonsiirtoja korottamalla.

Tarkastelun pääasiallinen mielenkiinto kohdistuu ilmastopolitiikan vaikutuksiin kotitalouksien eri tulo- ja tuloluokissa eli siihen ovatko toimet regressiivisiä vai progressiivisiä ottaen huomioon myös esimerkiksi kompensointitoimenpiteet. Tulonjakovaikutuksia tulee tarkastella esimerkiksi tulodesiileittäin ja tavanomaisia eriarvoisuusmittareita hyödyntäen. Mahdollisen menetelmällisen kehikon kysymyksen tarkasteluun tarjonnee esimerkiksi kysyntäaineistolla täydennetty mikrosimulointimalli. Mikäli mahdollista, tarkastelua voidaan laajentaa ottamaan huomioon myös alueellisia ja muita sosioekonomisia eroja

kotitalouksien välillä sekä tulonmuodostuksen kautta tulevia vaikutuksia (yleisen tasapainon analyysi). Tutkimuksen täsmällisempi sisältö sekä käytettävät menetelmät ja aineistot tulee esittää tutkimussuunnitelmassa.

Ilmastotoimien toimien tulonjakovaikutuksia on selvitetty aiemmin muutamissa kotimaisissa tutkimuksissa (esim. Mäenpää ja Koivula, 2012 sekä Tamminen ym. 2019). Päätelmät toimien tulonjakovaikutusten suhteen ovat jossain määrin erisuuntaisia. Tilattavassa tutkimuksessa olisi toivottavaa selostaa, mistä aikaisemman tutkimuksen keskenään erisuuntaiset tulokset johtuvat. Myös kansainvälistä alan kirjallisuutta on syytä referoida ainakin siinä määrin kuin se tarjoaa relevanttia vertailupohjaa hankkeen omille, eri toimenpiteitä koskeville tuloksille.

Tutkimuskysymykset:

- Millaisilla (vaihtoehtoisilla) käytännön ohjaukeinoilla olemassa olevissa ilmastopoliittisissa skenaarioissa määritellyt hallitusohjelman mukaiset päästövähennyspolut voidaan saavuttaa?
- Mitkä ovat politiikkatoimien vaikutukset kotitalouksien tulonjakoon eri vaihtoehtoisissa?
- Millaisin toimin tulonjakovaikutuksia voidaan kompensoida ja mitkä ovat eri kompensatiotapojen vaikutukset tulonjaon näkökulmasta?
- Mitä voidaan sanoa kustannustehokkuuden ja tulonjakovaikutusten keskinäisestä yhteydestä ottaen huomioon sekä toimenpiteisiin että kompensatioihin liittyvät tehokkuustapioit/-hyödyt?
- Miten saadut tulokset vertautuvat aiemmassa tutkimuksessa saatuihin tuloksiin?
- Mitkä ovat keskeiset menetelmälliset epävarmuustekijät ja kehityskohteet, joilla voitaisiin päästä entistä luotettavampiin arvioihin ilmastopoliittikan tulonjakovaikutuksista Suomessa?

Viitteet

Koljonen T. ym (2017) Keskipitkän aikavälin ilmastopoliittikan suunnitelman vaikutusarviot. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2017.

Mäenpää, I. & Koivula, M. (2012) Energiaverojen korotusten tulonjakovaikutukset. Valtiovarainministeriölle laadittu muistio, 11.6.2012.

Tamminen, S., Honkatukia, J., Leinonen, T. & Haanperä, O. (2019) How to implement a larger environmental tax reform in Finland? Technical report, 2019, Sitra.

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hanke tuottaa uutta tietoa ilmastopoliittikan tulonjakovaikutuksista hyödynnettäväksi ilmastopoliittikan valmistelussa sekä arvioi tarvetta kehittää menetelmiä ja aineistoja entistä luotettavampien arvioiden tekemiseen jatkossa. Hanke vastaa erityisesti talousneuvoston tietotarpeisiin.

Raportointi:

Loppuraportti. Lisäksi hankkeen tuloksia raportoidaan mahdollisuuksien ja tarpeen mukaan keväällä 2020 esimerkiksi Power Point-muotoisella väliraportilla tai Policy Briefillä.

4. Turvallinen oikeusvaltio Suomi, sen kehittäminen ja puolustuspolitiikka

4.1 Lainsäädännön jälkiarvioinnin nykytila ja merkitys

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 250 000 €

Aikajänne: 1/2020–2/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Toteutetaan tutkimus, jossa selvitetään, kuinka uusien säädösten vaikutuksia yhtäältä seurataan yleisesti ja toisaalta arvioidaan toteuttamalla erityisiä jälkikäteisiä vaikutusten arviointeja eri ministeriöissä. Tavoitteena on saada perustietoa jälkiarvioinnin ohjeistuksesta ja valintakriteereistä, tilaajaosaamisesta, laajuudesta ja arviointien määrästä, kohdistumisesta erityyppisiin lakihankkeisiin, aikajänneestä, organisoinnista ja toteuttamistavoista (virkamiestyö, konsulttiselvitykset, tutkimukset, jne.), käytetyistä arviointimenetelmistä sekä laatukontrollista. Lisäksi selvitetään, mikä merkitys jälkiarvioinnilla on lainvalmistelu- ja päätöksentekoprosessissa samoin kuin mahdolliset syyt jälkiarvioiden puutteisiin. Lisäksi pyydetään tutkimuksen pohjalta konkreettisia suosituksia jälkiarviointijärjestelmän tai -prosessin kehittämisen lähtökohdiksi, toteuttamisvaihtoehdoiksi ja toteuttamiskatauluksi.

Tutkimus edellyttää monenlaisten kvantitatiivisten ja kvalitatiivisten aineistojen (ml. asiantuntija-haastattelut) keräämistä ja analyysia. Tutkimuksen toteuttaminen edellyttää myös teoreettista ymmärrystä vaikuttavuudesta osana päätöksentekoprosessia sekä lainvalmisteluprosessista ja päätöksenteosta valtioneuvostossa.

Sääntelyllä pyritään ohjaamaan yhteiskuntaa ja vaikuttamaan yhteiskunnalliseen kehitykseen. Sen vuoksi on tärkeää, että lainsäädännön vaikutuksia arvioidaan etukäteen (ex ante) lainvalmisteluvaiheessa sekä jälkikäteen (ex post) lainsäädännön tultua voimaan. Jälkiarvioinnin tavoitteena on selvittää, kuinka vaikuttavaa, tuloksellista, tehokasta ja tarkoituksenmukaista sääntely on. Usein arviointi päättyy kokonaisarvioon ja suositukseen tilanteen korjaamiseksi. On korostettu sitä, että sääntelystä aiheutuu kustannuksia ja turhaa sääntelyä tulisi välttää (Tala 2016).

Tällä hetkellä ei ole systemaattista tietoa siitä, missä laajuudessa ja millä tavoin vaikutuksia arvioidaan ministeriöissä jälkikäteen (ks. kuitenkin Ervasti 2015 ja Pakarinen 2014). Noin kolmannekselta hallituksen esityksistä löytyy jonkinlainen maininta jälkiarvioinnista eli hallituksen esityksissä mainintoja on suhteellisen harvoin (Keinänen ym. 2019). Onkin luultavaa, että lainsäädännön jälkiarvioinnin toteuttamisessa on paljon vaihtelua. Ainakin joiltain osin ongelmana on myös toimintapolitiikoiden seurannan kannalta keskeisten mittarien, indikaattorien ja tutkimusten puute. Järjestelmän kehittäminen edellyttää perustietoa, miten jälkiarviointi toimii tällä hetkellä valtioneuvoston ministeriöissä. Tutkimushanke on poikkihallinnollinen ja liittyy kaikkien ministeriöiden toimintaan osana lainvalmistelua. Oikeusministeriön vastuulla on lainvalmistelun laadun yleinen kehittäminen. Vaikutusten arvioinnin ohjeistusta ovat oikeusministeriön ohella laatineet valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö.

Tutkimuskysymykset:

1. Miten valtioneuvoston ministeriöt seuraavat ja arvioivat säädösten vaikutuksia niiden tultua voimaan?

- Miten laajaa säädösten jälkiarviointi on valtioneuvoston ministeriöissä?
- Miten jälkiarviointien tekemistä on ohjeistettu yleisesti sekä yksittäisissä ministeriöissä?

- Millä kriteereillä hankkeet valitaan arvioitavaksi jälkikäteen eri ministeriöissä?
- Missä määrin käytettävissä on pysyvää tilastotuotantoa ja indikaattoreita, joiden avulla voidaan seurata keskeisten sääntelyalueiden kehitystä ja mitä puutteita tällä alueella on?
- Miten jälkiarviot on organisoitu ja toteutettu (esim. virkamiestyö, konsulttiselvitykset, tutkimukset jne.)?
- Millaisella aikajänteellä jälkiarviointeja on tehty?
- Millaisilla menetelmillä jälkiarviointeja on tehty?
- Miten jälkiarviointien laatua on kontrolloitu tai arvioitu?

2. Mikä jälkiarviointien merkitys on suomalaisessa lainvalmistelu- ja päätöksentekoprosessissa?

- Missä määrin ministeriöiden johto edellyttää ja ohjaa jälkiarviointeja?
- Miten suunnitelmallista lainsäädännön jälkiarviointi on?
- Millaisessa prosessissa jälkiarviointien tekemisestä päätetään?
- Mikä merkitys eduskunnan valiokuntien ponsilla on jälkiarviointijärjestelmässä?
- Miten jälkiarviointeja hyödynnetään päätöksenteossa?
- Minkälaiset valmiudet ministeriöillä on itse tehdä jälkiarviointeja?
- Millaista tilaajaosaaminen on, kun hankitaan jälkiarviointeja ulkopuolisilta tahoilta?
- Mitä puutteita jälkiarviointijärjestelmässä on?

3. Minkälaisia jälkiarviointijärjestelmiä muissa maissa ja EU:ssa on käytössä?

- Millaisia eri malleja on käytössä Euroopan unionin jäsenmaissa ja muissa keskeisissä vertailukelpoisissa maissa (esim. USA)?
- Millaista sääntelyä ja ohjeistusta jälkiarviointista on eri maissa ja EU:ssa?
- Miten eri maiden järjestelmät ovat toimineet?

4. Miten jälkiarviointijärjestelmää voisi kehittää Suomessa?

- Mitkä ovat eri jälkiarviointimallien hyvät ja huonot puolet, jos ajatellaan niiden käyttöönottoa Suomessa?
- Millaiset jälkiarviointimallit ja konkreettiset toteuttamisvaihtoehdot soveltuisivat Suomeen?
- Millainen sääntely tai ohjeistus jälkiarviointista tulisi laatia ja mitä kysymyksiä ohjeistuksessa pitäisi käsitellä?

Viitteet

Ervasti, Kaijus (2015) Ympäristöministeriön lainsäädäntöhankkeiden vaikutusten jälkikäteinen seuranta ja arviointi. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2015.

Keinänen Anssi, Heikkinen, Kati & Rinne, Laura (2019) Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta osana hyvää lainvalmistelua: entä Suomessa? Edilex 2019/15.

OECD (2018) Regulatory Policy Outlook 2018. OECD, Paris.

Pakarinen, Auri (2014) [Eduskunnan lausumien toimeenpano](#). Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2014.

Tala, Jyrki (2016) Laki ei ole ilmaishyödyke – Sääntelyn kustannusten ja niiden hillitsemisen tarkastelua. Lakimies 1/2016.

Muut lähteet

[Hallituksen esityksen laadintaohjeet](#)

Lainsäädännön arviointineuvosto (2019) [Aloite lainsäädännön valtioneuvoston kanslialle lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi](#). Lainsäädännön arviointineuvosto 27.3.2019.VNK 457/09/2019.

[Lainvalmistelun prosessiopas](#)

Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. [Ohjeet](#).

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Pääministeri Rinteen *hallitusohjelman* 6.6.2019 mukaan "Suomeen laaditaan valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä, jonka valmistelu aloitetaan mahdollisimman pian". Lainsäädännön arviointineuvosto teki keväällä 2019 aloitteen lainsäädännön jälkiarvioinnin luomiseksi (VNK 457/09/2019). *Hallituksen esitysten laatimisohteiden mukaan* hallituksen esityksessä on selostettava, aiotaanko ehdotettujen lakien vaikutuksia seurata jälkikäteen. Vaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa on omat ohjeensa. Sen sijaan lainsäädännön jälkiarvioinnista ei ole yleistä ohjeistusta. OECD suosittelee jäsenvaltioilleen lainsäädännön systemaattista jälkiarviointia (OECD 2018).

Lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän luominen edellyttää tietoa siitä, kuinka jälkiarviointi tällä hetkellä on eri ministeriöissä toteutettu. Nykytilanteen analyysin perusteella voidaan antaa suosituksia siitä, millainen jälkiarviointijärjestelmän tai -prosessin tulisi olla toimiakseen mahdollisimman hyvin. Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää jälkiarviointiohjeiden laadinnassa ja valtioneuvoston lainvalmistelun yleisessä kehittämistyössä. Se antaa myös eri ministeriöiden johdolle ja virkamiehille tietoa oman kehittämistyönsä pohjaksi ja puutteiden korjaamiseksi. Hanke auttaa myös Suomea kehittämään järjestelmänsä kansainvälisten standardien mukaiseksi.

Kansainvälisesti jälkiarviointi on täällä hetkellä keskiössä säädösvalmistelun kehittämisessä ja monet maat ovat ottaneet käyttöön jälkiarviointijärjestelmiä. *EU:n komissio* on sitoutunut arvioimaan pääsääntöisesti kaikki säädökset ja politiikat, joilla on tarkoitettu olevan vaikutuksia yhteiskuntaan ja talouteen. Lainsäädännön jälkiarvioinnin toteuttamisen yleiset periaatteet ovat eri maiden käytännöissä ja ohjeistuksissa varsin yhtenäiset. Tyypillisesti ministeriö vastaa arviointien tekemisestä tai tilaamisesta, ja eri organisaatioiden sekä maiden käytännöissä ja suosituksissa erotetaan usein toisistaan suppeat ja perusteelliset arvioinnit. Suosituksissa avoimuutta ja kohderyhmien kuulemista pidetään tärkeänä, samoin kuin sitä, että jälkiarviointien toteuttamista koordinoidaan ja niiden laatua arvioidaan.

Raportointi:

Väliraportti käytettävissä kesällä 2020, loppuraportti hankkeen loppuun mennessä. Englanninkielinen tiivistelmä.

4.2 Rikosprosessien kesto lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 1/2020–12/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Pitkät käsittelyajat on tunnistettu yhdeksi keskeiseksi rikosprosessien ongelmaksi Suomessa. Pitkät prosessit ovat ongelma myös oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. Rikosprosessien joutuisuutta on pyritty edistämään niin poliisi- kuin oikeushallinnossa monin eri tavoin, mutta tuoreita tutkimuksia käsittelyajoista ei ole. Myöskään sellaisia tilastoja, joista rikosprosessin eri vaiheisiin kuluvan ajan pystyisi suoraan näkemään, ei ole saatavilla. Oikeusministeriön Tuomioistuinten työtilasto -julkaisussa raportoidaan mm. tuomioistuinten käsittelemien asioiden määriä ja käsittelyaikoja asiaryhmittäin, mutta rikosprosessin eri vaiheisiin (esitutkinta, syyteharkinta, tuomioistuinkäsittely) kuluvan ajan tarkemmaksi selvittämiseksi tarvitaan pääsyä muihin aineistoihin.

Rikosuhrien tarpeiden parempaa huomioimista rikosprosessissa käsitellyt oikeusministeriön työryhmä tarkasteli erityisesti lapsia rikosprosessissa (Oikeusministeriö 2018). Työryhmässä nousi esiin, että prosessien pitkä kesto on suurin yksittäinen ongelma tapauksissa, joissa lapsi on joutunut rikoksen uhriksi. Työryhmä selvitti asiaa tarkemmin ja totesi, että tilastotiedot (tiedot poimittiin erikseen oikeushallinnon BO-XI -tietokannasta) tukivat havaintoa siitä, että lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa prosessi kestää pitkään.

Työryhmän raportista käy ilmi, että lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa prosessi rikosilmoituksesta käräjäoikeuden tuomioon kestää keskimäärin lähes kaksi vuotta. Eniten aikaa kuluu esitutkintaan. Keskimääräisissä prosessien kestoissa on lisäksi merkittäviä alueellisia eroja, ja lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten käsittely kestää keskimäärin kauemmin kuin täysi-ikäisiin kohdistuneiden seksuaalirikosten käsittely.

Prosessien ja etenkin esitutkinnan pitkälle kestolle lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa samoin kuin prosessin keston alueellisille eroille on löydettävissä useita mahdollisia syitä. Lapsiin kohdistuvat seksuaalirikokset eivät välttämättä jakaannu tasaisesti ympäri maata, jolloin joillakin alueilla jutut saattavat ruuhkautua. Jutut eivät myöskään ole keskenään samanlaisia. Myös sillä, miten lapsiin kohdistuvien rikosten tutkinta on poliisissa järjestetty, saattaa olla vaikutusta esitutkinnan keston. Lisäksi lapsen kuuleminen lasten ja nuorten oikeuspsykiatrisessa tutkimusyksikössä poliisilaitoksen sijaan saattaa pitkittää esitutkintaa. Myös edunvalvojan määräämiseen saattaa kulua pitkä aika. Tutkimustietoa näiden seikkojen vaikutuksista esitutkinnan keston ei ole.

Esitutkinnan ja koko rikosprosessin pitkää kestoja lapsiin kohdistuvissa rikoksissa voidaan pitää ongelmana. Koska prosessien kestoissa on suuria alueellisia eroja, ovat seksuaalirikoksen kohteeksi joutuneet lapset eriarvoisessa asemassa riippuen siitä, missä päin Suomea rikos on tapahtunut. Edellä mainittu työryhmä katsoi, että sen selvittämät karkeat tiedot prosessien kestoista lapsiin kohdistuvissa rikoksissa antavat aiheita selvittää asiaa tarkemmin ja ehdotti, että aiheesta tehtäisiin tutkimus.

Tutkimuksessa tulisi käydä edellä mainittua työryhmän raporttia tarkemmin läpi lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten käsittelyä koskevat tilastotiedot rikosprosessin eri vaiheiden (esitutkinta, syyteharkinta, tuomioistuinvaihe) mukaisesti. Rikosnimikkeiksi voidaan valita lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö ja törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö. Verrokirikoksiksi voidaan ottaa joitakin täysi-ikäisiin kohdistuneita seksuaalirikosnimikkeitä. Prosessin kestoja tulee tarkastella myös alueellisesti.

Lisäksi voisi tarkastella sitä, ovatko itse rikokseen liittyvät seikat, kuten se, että rikoksessa on monta uhria tai epäilty henkilö on lapsen huoltaja jne., yhteydessä prosessin keston.

Tilastollisen tarkastelun lisäksi tutkimuksessa on laadullinen ulottuvuus, jonka avulla pyritään selvittämään syitä sille, miksi lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten käsittely ja etenkin esitutkinta kestää kauemmin kuin muiden vastaavien rikosten. Lisäksi tulisi selvittää syyt alueellisille eroille lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten käsittelyn kestossa. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi tekemällä haastatteluja niillä alueilla, joilla kestot ovat keskimääräistä lyhyemmät tai pidemmät. Haastattelujen avulla voidaan selvittää esimerkiksi tutkinnan järjestämiseen (onko tutkinta keskitetty lapsiin kohdistuviin rikoksiin erikoistuneille tutkijoille) ja viranomaisyhteistyöhön (syyttäjyhteistyö, yhteistyö lastensuojeluun, yhteistyö lasten ja nuorten oikeuspsykiatrian tutkimusyksiköiden kanssa jne.) liittyviä kysymyksiä. Lisäksi tulee huomioida mahdolliset muut seikat, jotka voivat vaikuttaa prosessin keston, kuten se, miten ja missä lasta kuullaan sekä edunvalvontaan liittyvät asiat. Haastatteluja voidaan tehdä poliisilaitosten lisäksi syyttäjänvirastoissa ja tuomioistuimissa.

Varsinais-Suomessa on käytössä LASTA- eli Lastenasiainalo-malli. Mallin vaikutuksia prosessien kestoihin ei ole selvitetty, mutta tässä tutkimuksessa asiaa voisi pyrkiä selvittämään siten, että laadulliset haastattelut toteutetaan muiden valikoitujen paikkakuntien lisäksi Varsinais-Suomen alueella.

Tutkimukseen tulisi sisällyttää varsinaisten tulosten lisäksi osio, jossa ehdotetaan konkreettisia, tuloksiin perustuvia ehdotuksia ja ratkaisuja siihen, miten lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten esitutkintaan ja koko prosessiin kuluva aika voidaan lyhentää niin, että lapsen etu huomioidaan.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on julkaissut vuonna 2019 selvityksen ”Lapsiin ja nuoriin kohdistuvien väkivaltaepäilyiden tutkiminen lapsen edun mukaisesti: Selvitys poliisin ja perhekeskustoinnin näkökulmasta” (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2019). Selvitys kuvaa, kuinka laajasti poliisi tekee lapsiin ja nuoriin kohdistuvissa väkivaltaepäilytapauksissa yhteistyötä eri viranomaisten kanssa ja miten sen koetaan sujuneen, kuinka moni poliiseista on saanut lasten kuulemiseen valmistavan koulutuksen ja minkälaisia koulutustarpeita poliisilla on lapsitutkintaan liittyen. Lisäksi on selvitetty, kuinka monella poliisilaitoksella/-asemalla on lasten kuulemiseen suunnitellut tilat ja erillinen yksikkö tai tutkinnanjohtaja lapsiin kohdistuvissa tutkinnoissa ja mitkä ovat suurimpia haasteita ja toimivimpia käytäntöjä poliisin näkökulmasta tällä hetkellä lapsiin kohdistuvissa pahoinpitely- ja seksuaalirikostutkinnoissa. Kyseisen selvityksen tulokset tulee huomioida VN TEAS -hankkeessa. Lisäksi tulee selvittää mahdollisuus hyödyntää kyseisen selvityksen kyselyaineistoa.

Hanke sijoittuu tutkimuskysymystensä johdosta oikeusministeriön, sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloille.

Tutkimuskysymykset:

- Kuinka kauan rikosprosessi eri vaiheineen (esitutkinta, syyteharkinta, tuomioistuin käsittely) keskimäärin kestää lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa?
- Miten lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten käsittelyajat vertautuvat täysi-ikäisiin kohdistuvien seksuaalirikosten käsittelyaikoihin?
- Minkälaisia alueellisia eroja käsittelyn kestoissa on?
- Miksi lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten käsittely ja etenkin esitutkinta kestää keskimäärin kauemmin kuin muiden vastaavien rikosten?
- Mikä selittää alueelliset erot käsittelyn kestoissa?
- Mitä konkreettisia ratkaisuehdotuksia ongelmiin on löydettävissä?

Viitteet:

Oikeusministeriö (2018) [Uhri rikosprosessissa - Ehdotus hyvistä menettelytavoista uhrien tarpeiden huomioon ottamiseksi](#). Mietintöjä ja lausuntoja 44/2018.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (2019) [Lapsiin ja nuoriin kohdistuvien väkivaltaepäilyiden tutkiminen lapsen edun mukaisesti: Selvitys poliisin ja perhekeskustoiminnan näkökulmasta](#). Työpaperi 21/2019.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Rikosprosessien keston lyhentäminen on yksi Antti Rinteen hallituksen ohjelman tavoitteista. Ohjelmassa todetaan, että rikosasioiden käsittelyä nopeutetaan varmistamalla parempi yhteistyö syyttäjän ja poliisien kesken. Ohjelmassa on myös useita rikoksen uhrien aseman parantamiseen liittyviä kirjauksia. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että seksuaalista hyväksikäyttöä ja väkivaltaa kokeneiden lasten auttamiseksi laajennetaan Lastenasiainalomallia. Hanke mallin valtakunnallistamiseksi on käynnistynyt tänä vuonna. Tutkimushanke kytkeytyy näin ollen monella tapaa hallitusohjelmaan ja sen toteuttamiseen.

Hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää, kun arvioidaan sitä, miten lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten käsittelyn joutuisuutta voidaan parantaa.

Oikeusministeriössä on käynnissä seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistus. Tutkimustuloksia voidaan hyödyntää myös kyseisessä hankkeessa.

Raportointi:

Suomenkielinen raportti, tiivistelmä ruotsiksi ja englanniksi.

4.3 Ulosottokaaren muutostarpeet

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 1/2020–12/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Ulosoton kohteena oli vuoden 2018 aikana yhteensä yli 500 000 eri henkilöä. Ulosotto koskettaa siten vuosittain noin joka kymmenettä suomalaista, ja määrä on ollut jatkuvasti kasvussa. Merkittävä osa ulosmittauksista kohdistuu velallisen palkkaan tai muuhun toistuvaistuloon. Palkan ulosmittausta koskevat säännökset on uudistettu vuoden 2007 alusta voimaan tulleella lainsäädännöllä. Tämän jälkeen esimerkiksi ulosoton suojaosuutta ei ole tarkistettu muutoin kuin vuosittaista kansaneläkeindeksin muutosta vastaavasti. Viime vuosina indeksi on ollut jäädytettynä. Eduskunta (EV 284/2018 vp s. 1) ja pääministeri Antti Rinteen hallitus (Valtioneuvosto 2019, 80) ovat nostaneet esiin tarpeen arvioida suojaosuuden riittävyttä velallisten kannalta.

Suojaosuuden määrä on vuonna 2019 yksin asuvalla henkilöllä 672,30 euroa/kk. Määrään lisätään kunkin velallisen elatuksen varassa olevan henkilön osalta 241,20 euroa. Suojaosuuden ylittävästä nettopalkasta voidaan ulosmitata vain osa: palkan ulosmittauksen säännönmukainen määrä määräytyy ulosottokaaren (UK) 4 luvun 49 §:n mukaan kolmiportaisesti siten, että pienituloisilta ulosmitataan suhteellisesti vähemmän kuin suurituloisilta. Portaat on määritelty suojaosuutta apuna käyttäen (esim. ankarin ulosmittausluokka koskee suurituloisimpia velallisia, joiden palkka on suurempi kuin neljä kertaa velallisen suojaosuuden määrä). Yllä viitatuissa eduskunnan ja hallitusohjelman kannanotoissa ei tosiasiaassa ole niinkään kysymys itse suojaosuudesta vaan ennemmin siitä, minkä tulisi olla se nettotulomäärä, jonka ylittäviltä osin voidaan alkaa ulosmitata. Suojaosuuden korottaminen nimittäin vaikuttaisi UK 4:49:n porrastuksen mukaisesti myös suurituloisimpien velallisten ulosmittauksen määrää vähentäen.

Velallisten reaalityodellisuuden kannalta on otettava huomioon ulosmittauksen ja sosiaaliturvan yhteisvaikutus. Näin voidaan totuudenmukaisemmin arvioida ulosmittauksen vaikutuksia esimerkiksi ihmisten toimeentulon riittävyyden tai työllistymisen kannustimien kannalta. Ulosoton kannustinloukkujen purkamista koskevassa hankkeessa (Oikeusministeriö 2017; HE 150/2017 vp) arvioitiin työllistymisen kannustimia työllistymisveroasteen (PTR) ja efektiivisen marginaaliveroasteen (EMTR) avulla siten, että ulosmittauksen ja verotuksen lisäksi huomioon otettiin työmarkkinatuen, yleisen asumistuen ja toimeentulotuen määrä eri tulomäärillä (lisämuuttujina käytettiin eräiltä osin elätettävien lukumäärää ja vuokran suuruutta). Eläkkeiden asemaa ei tuolloin tarkasteltu, koska näkökulmana olivat työnteon kannustimet työkykyisten ja -ikäisten henkilöiden kannalta.

Eri sosiaalietuuksien (ja eläkkeiden) suhdetta ulosmittaukseen voidaan luonnehtia sirpaloituneeksi ja osin hankalasti hahmottuvaksi. Ulosmittauskohtelunsa puolesta erilaiset tuloerät voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

- 1) Erät, jotka voidaan ulosmitata palkan tavoin (työ- tai muu ansaintaeläke, ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha, sairauspäiväraha ja muut sellaiset palkan sijasta maksettavat toimeentuloetuudet ja korvaukset, joiden ulosmittaamista ei ole laissa kielletty; ks. UK 4:2.2).
- 2) Muualla kuin ulosottokaareissa ulosmittauskelvottomiksi säädetyt erät, joita ei voida ulosmitata mutta jotka otetaan kuitenkin huomioon UK 4:45:n mukaisen tulopohjan laskemisessa (mm. pääsääntöisesti kansaneläke, takueläke, työttömän peruspäiväraha ja työmarkkinatuki).

- 3) Ulosottokaassa ulosmittauskiellon piiriin säädetyt erät, joita ei voida ulosmitata eikä ottaa huomioon tulopohjan laskemisessa (esim. toimeentulotuki, elatustuki, asumistuki ja lapsilisä; ks. UK 4:19 ja 4:45.1:n viimeinen virke).

Järjestelmän sirpaloituminen hankaloittaa selkeiden ratkaisumallien löytämistä hallitusohjelman toimeksiantoon. Varojen allokoinnin näkökulmasta on kuitenkin yksinkertaistaen kysymys siitä, miltä osin (pienituloisten) ulosottovelallisten toimeentulosta huolehtiminen asetetaan ulosottovelkojen (joista esimerkiksi vuonna 2018 kokonaisperintätuloksesta laskettuna yksityisten tahojen osuus oli 61 % ja julkisvelkojen 39 %) ja miltä osin julkisen vallan (sosiaaliturvasta) kannettavaksi. Jos suojaosuutta korotetaan tai ulosmittauksen määrää muutoin vähennetään, ulosottovelkojen maksunsaanti heikkenee mutta valtion sosiaaliturvamenot saattavat pienentyä – ulosmittauksen määrää lisättäessä taas velkojen maksunsaanti paranee mutta velalliset saattavat joutua aiempaa laajemmin turvautumaan esimerkiksi toimeentulotukeen viimesijaisena etuutena.

Lisäksi nykyinen järjestelmä saattaa tuottaa epä johdonmukaisuuksia. Esiin on nostettu se, että esimerkiksi 784 euron suuruista (netto)ansaintaeläkettä saavalta henkilöltä voidaan toimittaa suojaosuuden (672,30 e/kk) ylittäviltä osin ulosmittaus, kun taas samat 784 euroa kansan- ja takuueläkkeenä saavalta ei voida ulosmitata eläkkeestä mitään. Tämä lienee osaltaan sen taustalla, että hallitusohjelmassa on kirjattu tavoitteeksi nostaa suojaosuus nimenomaan takuueläkkeen tasolle. Toisaalta ulosmittauksen määrään kiinteä sitominen jonkin yksittäisen sosiaalietuuden kulloiseenkin määrään saattaisi johtaa uusiin epä johdonmukaisuuksiin (vrt. esimerkiksi hallitusohjelman kirjaus kansan- ja takuueläkkeen nostosta, s. 156).

Hankkeessa tuleekin selvittää konkreettisia ratkaisuvaihtoehtoja pienituloisten ulosottovelallisten käytettäväksi jäävän rahamäärän lisäämiseksi hallitusohjelman kirjaus huomioon ottaen. Ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksia tulee arvioida mahdollisimman kattavasti. Keskeisimmät vaikutukset liittyvät velkojen kertymiin, velallisten käyttöön tosiasiallisesti jääviin euromääriin sekä työttömien velallisten työllistymisen taloudellisiin kannustimiin. Lisäksi on tärkeää arvioida eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksia esimerkiksi luottojen saatavuuteen ja hintaan sekä yleiseen maksumoraaliin ja ylivelkaantumisen torjuntaan. Samoin tulee arvioida, kuinka suuren määrän velallisia kukin ratkaisuvaihtoehto jättää kokonaan ulosmittauksen ulkopuolelle ja miten siitä aiheutuva varattomuudesta vaikuttaa velallisten elämään.

Tutkimuskysymykset:

1. Mitkä olisivat hallitusohjelmassa (s. 80) tavoitteena mainitun suojaosuuden korottamisen (672,30 > 784,52 e/kk) vaikutukset?
2. Mitä vaihtoehtoisia keinoja olisi pienituloisten ulosottovelallisten käytettäväksi jäävän rahamäärän kasvattamiseksi ja mitä vaikutuksia näillä keinoilla olisi? Onko esimerkiksi löydettävissä jokin nykyistä suurempi ulosmittauksen kynnyksiarvo (rahamäärä, jonka ylittyessä ulosmittaus alkaa), jota voitaisiin pitää velkoja/velallinen-relaatiossa tasapainoisena ja joka muodostaisi nykyistä yhteensopivamman kokonaisuuden sosiaaliturvajärjestelmän kanssa?

Hankkeen toteuttaminen edellyttää ulosottojuridiikan tuntemusta, kykyä hahmottaa ulosottosäätelyn suhteita sosiaaliturvaa koskevaan säätelyyn sekä valmiuksia monipuoliseen vaikutusarviointiin (mukaan lukien tilastoaineistojen käsittely ja analysointi), jotta voidaan laskea mm. ulosottolaitoksen tietojärjestelmästä saatavan datan perusteella eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksia ainakin ulosottovelkojen kertymiin, ulosottovelallisten työllistymisen laskennallisiin kannustimiin sekä sosiaaliturvameneihin.

Viitteet:

Oikeusministeriö (2017) [Ulosottoon liittyvien työllistymisen kannustinloukkujen purkaminen](#). Ulosoton kannustinloukkutyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 38/2017.

Valtioneuvosto (2019) Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. [Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta](#). Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelmassa (s. 80) on seuraava kirjaus: "Hallitus selvittää pikaisesti vaalikauden alussa ulosottokaaren muutostarpeet, esimerkiksi velallisen suojaosan kohdalla, ja tekee tarvittavat lainsäädännölliset muutokset. Tavoitteena on korottaa ulosoton suojaosaa vähintään takuueläkkeen tasolle."

Raportointi:

Suomenkielinen loppuraportti, ruotsin- ja englanninkielinen tiivistelmä

6. Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi

6.1 Työvoiman ja osaajien maahanmuuton ja houkuttelun kansainväliset mallit

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 120 000 €

Aikajänne: 1/2020–10/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Tausta

Maahanmuutolla ja kansainvälisten osaajien liikkuvuudella on kasvava elinkeinopoliittinen merkitys ja vaikutus Suomen kilpailukykyyn. Osaajien saatavuus on eri selvityksissä identifioitu yhdeksi suurimmista yritysten kasvun ja kansainvälistymisen haasteista, ja Suomi kilpailee parhaista osaajista muun maailman kanssa.

Suomen väestönlisäys tapahtuu yksinomaan maahanmuuton kautta. Ilman maahanmuuttoa työikäisen väestön määrä vähenisi noin 170 000 henkilöllä vuoteen 2030 mennessä (Tilastokeskus, Väestöennuste). Työikäisen väestön määrän väheneminen rajoittaa talouden kasvua ja heikentää julkisen talouden tasapainoa. Työvoiman tarvetta ei voida kattaa pelkästään kotimaisilla työntekijöillä. (Honkapohja & Vihriälä 2019.)

75 prosentin työllisyysasteen saavuttaminen edellyttää noin 60 000 hengen lisäystä työllisiin. Tämä edellyttää paitsi työvoiman ulkopuolisen väestön merkittävää siirtymää työvoimaan, myös riittävää osaavan ulkomaisen työvoiman maahanmuuttoa. Yritysten ulkomaisen työvoiman rekrytointitarpeeseen vaikuttavat erityisesti suhdanteet ja osaavan työvoiman saatavuus Suomessa. Tällä hetkellä useilla alueilla ja toimialoilla on pulaa työntekijöistä. Eri arvioiden mukaan vuotuisen työvoiman maahanmuuton tarve on noin 20 000 – 30 000 henkilöä vuodessa riippuen ennen kaikkea kotimaisen työvoiman saatavuudesta. Viimeaikaisesta kasvusta huolimatta Suomeen kohdistuva maahanmuutto on edelleen suhteellisen vähäistä. Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan vuonna 2018 väestöön suhteutettu nettomaahanmuutto oli Saksassa kaksinkertainen ja Ruotsissa nelinkertainen Suomeen nähden (Pakarinen 2019).

Laajamittaisemman osaavan työvoiman tarpeen ohella yrityksillä on tarvetta erityisosaamiselle, jota ei ole saatavissa Suomesta. Kasvua tukeva osaajien maahanmuutto laajentaa myös Suomen innovaatio- ja osaamis pohjaa sekä tukee kansainvälisten investointien ja osaajien saamista Suomeen ja sitä kautta uusien työpaikkojen syntymistä ja suomalaisten yritysten ja oppilaitosten kansainvälistymistä.

Suomelta on puuttunut mittavat kansalliset toimenpiteet kansainvälisen rekrytoinnin kehittämiseksi kolmansista maista. Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa on linjattu, että Suomi vahvistaa kansainvälisen työvoiman ja osaajien houkuttelua ja rekrytointia ja perustaa tähän liittyvän laaja-alaisen toimenpideohjelman. Edellisen hallituksen käynnistämän poikkihallinnollisen [Talent Boost](#) -toimenpideohjelman työtä tullaan tällä hallituskaudella syventämään ja laajentamaan ja jatkossa Suomi tulee panostamaan laajamittaisemmin työvoiman maahanmuuttoon.

Tarvekuvaus

Selvityksen tavoitteena on tuottaa tietoa niin suorittavaa työtä tekevien osaajien kuin erityisasiantuntijoiden houkuttelusta ja rekrytoinnista. Eures-palvelu tukee työvoiman vapaata liikkuvuutta Euroopassa. Eures-verkoston toimintaa on vahvistettava ja kehitettävä, jotta Suomi voi houkuttaa osaajia tehokkaammin myös Euroopasta. Jotta kansainvälisellä rekrytoinnilla voidaan vastata työllisyysasteen nostamisen tavoitteeseen ja yritysten kasvun, kansainvälistymisen ja uudistumisen haasteeseen, tarvitsee Suomi nopeasti ja kattavasti tietoa erilaisista vaihtoehtoisista malleista kansallisen työvoiman maahanmuuton mallin muodostamiseksi. Kansainvälinen vertailutieto aiheesta puuttuu tai on osin hajanaista ja analysoimatonta. VTT:n toteuttamassa Maahanmuutto ja innovaatiotalous -hankkeessa selvitettiin parhaita käytäntöjä Itävallan, Kanadan, Tanskan ja Hollannin osalta ennen kaikkea liittyen yritysten innovaatiotoiminnan sekä yritysten kasvuun ja kansainvälistymisen vahvistamiseen kansainvälisten osaajien avulla, ei niinkään maahantuloprosesseihin ja houkuttelumalleihin liittyen. Nyt käynnistyvässä selvityksessä analyysia on tarkoitus laajentaa (1) tarkastelemalla kansainvälisen rekrytoinnin malleja kansainvälisten osaajien ja työvoiman houkutteluun sekä maahantuloprosesseihin liittyen, (2) laajentamalla kohdemaiden joukkoa ja (3) selvittämällä eri maiden malleja ja niiden soveltuvuutta Suomeen yksityiskohtaisemmin ja kokonaisvaltaisemmin. Selvityksen tuloksia hyödynnetään kansainvälisen rekrytoinnin kansallisen mallin rakentamisessa.

Selvityksen tavoite

Selvityksen tarkoituksena on kartoittaa ja analysoida eri maissa käytössä olevia malleja, joilla tuetaan ja toteutetaan työvoiman ja osaajien houkuttelua ja rekrytointia ulkomailta. Selvitys arvioi toimenpiteiden ja mallien onnistumista ja peilaa malleja toteutuneeseen työperusteiseen maahanmuuttoon. Selvityksen tuloksena annetaan suosituksia erilaisista malleista, joita Suomi voisi hyödyntää.

Hankkeessa voidaan hyödyntää puhelinhaastatteluja, etäkokouksia ja tarvittaessa myös benchmarking-matkaa. Hankkeessa voidaan hyödyntää European Migration Network (EMN) -verkostolle tehtävää kyselyä. EMN:n kysely ei kuitenkaan yksinään tarjoa riittävästi tietoa, sillä se kohdistuu vain Euroopan maihin ja voidaan toteuttaa vain suppeana kyselynä. Kyselyn tulosten pohjalta VN TEAS -hanke voi syventää myös Euroopan maiden malleista kerättävää tietoa ja analysoida sitä. Eurocities-verkostoa voidaan myös hyödyntää tiedonkeruussa. Myös muita valtioneuvoston kansainvälisiä verkostoja voidaan pyrkiä hyödyntämään tarpeen mukaan.

Selvityksessä valitaan 3-5 kohdemaata syvällisempään analyysiin ja tämän lisäksi kevyempi tarkastelu hyvistä käytännöistä noin 10 muusta maasta. Nyt jo tiedetään, että selvityksessä toivotaan analyysiä Ruotsin Certified Employer -mallista.

Tutkimuskysymykset:

Osaajien houkuttelun kohdentaminen

- Millaisia mekanismeja osaajien ja työvoiman houkuttelun kohdealojen ja -maiden päättämiseksi muilla mailla on?
- Millaisen profiilin osaajiin tai työvoimaan eri maiden osaajien houkutteluun ja rekrytointiin liittyvät käytännöt kohdentuvat?
- Miten osaajat ja osaaminen tunnistetaan ja varmistetaan?

Lupajärjestelmä, lainsäädäntö ja kannustimet

- Millaisia lupajärjestelmään liittyviä käytäntöjä ja lainsäädäntöä eri mailla on osajien houkuttelemiseksi: pisteytysjärjestelmät, fast trackit eli valikoiduille ryhmille kohdennetut nopeammat oleskelulupaprosessit tai viisumikäytännöt (työvoimapula-alat, erityisasiantuntijat, tutkijat, opiskelijat, startupit, startupien työntekijät, esimerkiksi French Tech), edustustoyhteistyö?
- Onko muilla mailla käytössä työperäisen maahanmuuton kohdalla erillistä järjestelyä suurille/luotettaville työnantajille?
- Miten perheet/puolisot huomioidaan kansainvälisen rekrytoinnin käytännöissä ja lupajärjestelmässä?
- Millaisia valtioiden välisiä sopimuksia ja käytäntöjä työvoiman rekrytoinnista, esimerkiksi systemaattisista lähtömaakoulutuksista lähtömaissa, on olemassa? Kuinka toimivia valtioiden väliset sopimukset ovat?
- Millaisia taloudellisia kannustimia osajien (ml. yrittäjät, stipendit opiskelijoille tai tutkijoille) houkuttelussa hyödynnetään?

Viestintä ja markkinointi

- Millä tavoin muut maat hyödyntävät maakuvatyötä ja kaupunkimarkkinointia osajien houkuttelussa?
- Millaisia markkinointitoimenpiteitä ja kampanjoita kohdemaissa toteutetaan ja mihin teemoihin niissä kytkeydytään?
- Miten digitaalisuutta hyödynnetään osajien houkuttelussa?
- Millaisia osajien houkuttelun verkkosivustoja ja ulkomaisille osajille suunnattuja työpaikkaportaaleja muilla mailla on?

Toimijoiden roolit ja poikkihallinnollinen yhteistyö

- Onko eri mailla malleja hallinnonalojen välisen yhteistyön edistämiseen ja/tai valtion ja kaupunkien yhteistyörakennetta (vrt. Talent Boost Suomessa)?
- Mikä on julkisen työnvälityksen rooli kansainvälisissä rekrytoinneissa ja osajien houkuttelussa? Millaisia kumppanuuksia yksityisten toimijoiden kanssa mailla on?
- Millaisia asettautumiseen liittyviä palvelupaketteja osajille tarjotaan ja mikä rooli julkisilla toimijoilla niissä on?
- Onko mallien vaikuttavuutta mahdollista arvioida?
- Miltä osin tarkasteltavien maiden mallit tai niiden osa-alueet soveltuisivat Suomen kontekstiin?

Aiheeseen liittyviä aiempia selvityksiä

Suomi ei ole kartoittanut laajamittaisesti ja analyttisesti kansainvälisen rekrytoinnin ja osajien houkuttelun kansainvälisiä malleja. Maahanmuutto- ja innovaatiopolitiikan synergioita on tutkittu seuraavissa selvityksissä:

- VN TEAS -hanke [Maahanmuuttajat ja innovaatiotalous](#). Loppuraportti Rilla, N. ym. (2018) [Immigrants in the Innovation Economy – Lessons from Austria, Canada, Denmark and the Netherlands](#), Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2018.
- Raunio, Mika (2015) [Innovaatiotalouden maahanmuuttopolitiikka](#). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 33/2015.
- OECD:n innovaatiopolitiikan [maa-arvioinnissa](#) (2017) viitataan myös kansainväliseen osajien houkutteluun innovaatiotoiminnan vahvistamiseksi.

- Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN, European Migration Network) kautta on toteutettu [ad hoc -kyselyitä](#) työvoiman maahanmuuttoon liittyvistä aiheista.
- EMN on parhaillaan tuottamassa vertailututkimusta kasvuyrittäjien ja innovatiivisten pienyritysten maahanmuuton väylistä jäsenmaissa ja Norjassa tutkimusotsikolla *Migratory pathways for start-ups and innovative entrepreneurs in the EU and Norway*. Tutkimuksen kansalliset raportit ovat lähes valmiita ja EU-tason synteesiraportti valmistuu marraskuuhun 2019 mennessä.
- EMN-tutkimus *Admitting third-country nationals for business purposes* (2015) (tutkimuksen [EU-synteesi](#)). Eri jäsenmaiden kansalliset raportit ovat myös saatavilla ja hyödyllisiä tarkemmassa analyysissä)

Viitteet

Honkapohja, Seppo, Vihriälä, Vesa (toim.) (2019) [Suomen kasvu – Mikä määrää tahdin muuttuvassa maailmassa?](#) Helsinki: Taloustieto Oy.

Pakarinen, Sami (2019) [Työperäinen maahanmuutto jäänyt taka-alalle työllisyyskeskustelussa](#). Blogi EK:n verkkosivuilla, 18.8.2019.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa on linjattu, että Suomi vahvistaa kansainvälisen työvoiman ja osaajien houkuttelua ja rekrytointia ja perustaa tähän liittyvän laaja-alaisen toimenpideohjelman.

Selvityksen tuloksia tullaan hyödyntämään Työllisyyden edistämisen ministeriryhmässä ja erityisesti sen alatyöryhmässä Työperusteinen maahanmuutto ja kotouttaminen sekä kansainvälisen työvoiman ja osaajien maahanmuuton vahvistamiseksi perustettavassa toimenpideohjelmassa.

Raportointi:

Hankkeen kieli voi olla suomi tai englanti, riippuen tutkimusryhmän kokoonpanosta. Raportista tulee tuottaa suomenkielinen versio sekä suomen- ja englanninkieliset tiivistelmät.

6.1 International models to attract foreign workers and talents

Maximum amount of the available appropriation: EUR 120,000

Time span: January 2020–October 2020

Background of the data needs and a description of the needs, including justifications:

Background

Immigration and international talent mobility play an increasingly important role in industrial policy and contribute to Finland's competitive advantage. A number of reports have identified the availability of talents as one of the main challenges for the growth and internationalisation of companies and Finland competes for the best talents together with the rest of the world.

Population growth in Finland is based solely on immigration. Without immigration, there would be a decline of approximately 170,000 people in the working-age population by 2030 (Statistics Finland, Population Projection). A declining working-age population restricts economic growth and weakens the balance of the general government finances. Finnish workers alone cannot cover the need for labour. (Honkapohja & Vihriälä 2019.)

For the employment rate to reach 75 per cent, the number of people in employment will need to increase by 60,000. In addition to the transition of a significant number of people from the population outside the labour force to the labour force, sufficient immigration of skilled foreign workers is also required. The need to recruit foreign workers depends especially on the prevailing economic trends and the availability of skilled workers in Finland. At the moment, many regions and sectors suffer from a shortage of workers. According to different estimates the need for work-based immigration is at between 20,000 and 30,000 people per year, depending primarily on the availability of domestic labour force. In spite of its recent growth, immigration to Finland continues to be relatively low. According to the Confederation of Finnish Industries, compared with Finland, net immigration in relation to the size of the population was twofold in Germany and fourfold in Sweden in 2018 (Pakarinen 2019).

In addition to the wider need for skilled workers, companies require specialized expertise that is not available in Finland. Immigration of talents that support growth also broadens Finland's innovation and competence base and helps to attract international investments and specialists to Finland, thus supporting the generation of new jobs and the internationalisation of Finnish companies and educational institutions.

Finland has not taken any large-scale national measures to develop international recruitment from third countries. Prime Minister Antti Rinne's Government Programme outlines that Finland will strengthen the attraction and recruitment of international workers and talents and set up a wide-ranging action programme related to this. The work carried out in the cross-administrative Talent Boost action programme launched by the previous government will be deepened and broadened during this government term and Finland will in future invest more extensively in work-related immigration.

Description of the needs

The aim of the study is to provide information on attracting and recruiting both workers who carry out performance-based work and specialists of different fields. The EURES service supports the free movement of labour in Europe. The operation of the EURES network must be strengthened and

developed so that Finland can attract talents more effectively also from Europe. To be able to use international recruitment to meet the need to increase the employment rate and to respond to the challenge posed by the growth, internationalisation and renewal of companies, Finland urgently needs comprehensive information on different alternative models so that a national model for work-based immigration can be created. No international reference data on the topic is available or it is partly fragmented and unanalysed. The project carried out by VTT Technical Research Centre of Finland on immigration and innovation economy (Maahanmuutto ja innovaatiotalous) examined the best practices used by Austria, Canada, Denmark and the Netherlands especially to strengthen the innovation activities, growth and globalisation of companies with the help of international talents, and focused less on immigration processes and talent attraction models. The study about to be launched now is aimed at broadening the analysis (1) by looking at international recruitment models related to the attraction of international talents and workers and the immigration processes, (2) by expanding the group of target countries and (3) by studying the models used in different countries and their suitability for Finland in more detail and more comprehensively. The results of the study will be used to build a national model for international recruitment.

Objective of the study

The objective of the study is to survey and analyse models used by different countries to support and carry out labour force and talent attraction and international recruitment. The study will evaluate how successful the measures and models used are and compare the models with actual work-based immigration. As a result of the study, recommendations will be given on different models that Finland could benefit from.

Telephone interviews, remote meetings and, where necessary, also a benchmarking trip may be organised in the project. A query conducted in the European Migration Network (EMN) is also possible. However, a query in the EMN will not provide sufficient information on its own as it is targeted only at European countries and can only be implemented as a limited survey. Based on the results of the query, the VN TEAS project can also deepen the information gathered on the models used in the European countries and analyse it. In addition, the Eurocities network can be used in gathering information. Efforts can be made to also use the Government's other international networks, where necessary.

In the study, between 3 and 5 target countries will be selected for an in-depth analysis and an additional lighter analysis will be conducted on the good practices adopted by approximately 10 other countries. A wish has already been expressed to include an analysis of the Certified Employer model used by Sweden in the study.

Research questions:

Targeting talent attraction

- What kind of mechanisms do other countries use to choose the target sectors and countries of talent and labour force attraction?
- What is the profile of the talent or labour force at which different countries target their talent attraction and recruitment practices?
- How are the talents and the competence identified and verified?

Permit system, legislation and incentives

- What kind of practices and legislation related to the permit system do different countries use to attract talents: points-systems, fast tracks i.e. faster residence permit processes or visa practices for selected groups (sectors suffering from labour shortage, specialists of different fields, researchers, students, start-ups, start-up employees, e.g. French Tech), co-operation with diplomatic missions?
- Do other countries use a separate arrangement for large/reliable employers in the context of work-based immigration?
- How are families/spouses taken into account in the international recruitment practices and in the permit system?
- What kind of agreements and practices regarding the recruitment of workers, such as systematic preparatory training in the country of origin, exist between states? How well do the agreements between states function?
- What kind of financial incentives are used in attracting talents (including entrepreneurs, scholarships for students or researchers)?

Communication and marketing

- In what ways do other countries take advantage of country image building and city marketing in talent attraction?
- What kind of marketing measures and campaigns are implemented in the target countries and what themes are used in them?
- How are the opportunities provided by digitalisation used in talent attraction?
- What kind of talent attraction websites and job portals aimed at international talents do other countries have?

The roles of the operators and cross-administrative cooperation

- Do other countries have models for the promotion of cooperation between administrative sectors and/or a cooperation structure for the central government and cities (cf. Talent Boost in Finland)?
- What kind of role do public employment services have in international recruitment and talent attraction? What kind of partnerships do the countries have with private-sector operators?
- What kind of service packages for settling to live in the country are offered to the specialists and what kind of role do public operators play in them?
- Is it possible to assess the effectiveness of the models?
- How the models or parts of the models of the countries examined could be applied to the Finnish context?

Previous studies related to the topic

Finland has not carried out an extensive analytical survey of international models used in international recruitment and talent attraction. The synergies of immigration and innovation policies have been examined in the following studies:

- VN TEAS -project on immigrants and innovation economy, [Maahanmuuttajat ja innovaatiotalous](#). Final report: Rilla, N. et al. (2018) [Immigrants in the Innovation Economy – Lessons from Austria, Canada, Denmark and the Netherlands](#), Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2018.

- Raunio, Mika (2015) [Innovaatiotalouden maahanmuuttopolitiikka](#) (Migration Policy in the Innovation Economy). Abstract in English. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 33/2015.
- OECD's [country review](#) of Finnish innovation policy (2017) also refers to international talent attraction to strengthen innovation activities.
- [Ad hoc queries](#) have been carried out through the European Migration Network (EMN) on topics related to work-related immigration.
- The European Migration Network (EMN) is currently producing a comparative study of the migratory pathways for growth entrepreneurs and innovative small enterprises in the member states and Norway under the research topic *Migratory pathways for start-ups and innovative entrepreneurs in the EU and Norway*. The national reports on the study have been almost completed and the synthesis report at the level of the EU will be completed by November 2019.
- The EMN study *Admitting third-country nationals for business purposes* (2015) ([EU synthesis](#) of the study). The national reports of the different member states are also available and are useful in a more detailed analysis.

References

Honkapohja, Seppo, Vihriälä, Vesa (toim.) (2019) [Suomen kasvu – Mikä määrää tahdin muuttuvassa maailmassa?](#) Helsinki: Taloustieto Oy.

Pakarinen, Sami (2019) [Työperäinen maahanmuutto jäänyt taka-alalle työllisyyskeskustelussa](#). Blog text in the web pages of the Confederation of Finnish Industries, 18.8.2019.

Link with decision-making and preparation in the Government:

Prime Minister Antti Rinne's Government Programme outlines that Finland will strengthen the attraction and recruitment of international workers and talents and set up a wide-ranging action programme related to this.

The results of the study will be used in the Ministerial Working Group on Promoting Employment and especially in its sub-group on work-based immigration and integration and in the action programme that is to be set up to strengthen the immigration of international workers and talents.

Reporting:

The language of the project may be Finnish or English, depending on the composition of the research group. A Finnish language version of the report must be provided, and a summary in Finnish and English.

6.2 Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolut

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 170 000 €

Aikajänne: 1/2020–9/2020

Lyhyt kuvaus sisällöstä:

Ulkomaalaistaustaisten työllisyysasteen nosto on tärkeä keino 75 % työllisyysasteen saavuttamiseksi. Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelmassa listataan lukuisia toimenpiteitä, joiden avulla tähän tavoitteeseen pyritään. Hallitusohjelman mukaan kotouttamispalveluiden laatua, maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista ja ohjausta on vahvistettava. Lisäksi on tehostettava maahanmuuttajien pääsyä työllistymistä edistävien ja yksilöllisten palveluiden piiriin. Kotoutumiskoulutuksen kokonaisuutta tulee uudistaa niin, että kotoutumiskoulutus tukee kaikkien maahan muuttavien joustavia polkuja työhön ja yhteiskunnallista osallisuutta.

Nykytilanteessa maahanmuuttajille on tarjolla runsaasti erilaisia koulutus- ja työllistymispalveluita, ja palveluiden kenttä on moninainen. Palveluita tarjoavat eri hallinnonalojen (erit. TEM, OKM, STM) viranomaiset, kunnat, koulutuksen järjestäjät, yksityiset yritykset, hankkeet sekä järjestöt. Palveluohjauksessa, palveluiden laadussa ja tarjonnassa sekä osaamisen tunnistamisessa näyttää kuitenkin olevan suurta alueiden ja toimijoiden välistä varianssia. Tieto erilaisten toimenpiteiden yhteistoimivuudesta ja vaikuttavuudesta on puutteellista. Aiemmissa maahanmuuttajien työllistymistä tarkastelevissa selvityksissä (Eronen ym. 2014; Sarvimäki & Hämäläinen 2016; Rinne ym. 2018) työvoimapolitiikan vaikuttavuutta tarkastellaan lähtökohtaisesti yksittäisten toimenpiteiden eikä palvelupolkujen näkökulmasta. Lisäksi näissä selvityksissä ei käsitellä vuoden 2015 jälkeisiä työllisyys- ja koulutus- työllistymispolkujen nopeutumiseen tähtääviä uudistuksia.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää kokonaisvaltaisesti, millaisia koulutus- ja työllistymispalveluita aikuisille maahanmuuttajille on tarjolla, mitkä ovat tyypillisimmät palvelupolut eri maahanmuuttajaryhmille, mihin ohjaus eri palveluihin perustuu ja miten erilaiset palvelupolut tukevat työllistymistä. Palveluilla tarkoitetaan kotoutumiskoulutuksena ja omaehtoisena koulutuksena tarjottavien palveluiden lisäksi myös muita maahanmuuttajille kohdistettuja koulutus- ja työvoimapolkuja kuten esimerkiksi tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita tai kuntouttavia palveluita. Lisäksi tutkimuksessa selvitetään, millaisia maahanmuuttajien osaamisen tunnistamisen malleja Suomessa on ja miten osaamisen tunnistamista ja siihen liittyvää tiedonkulkua tulisi kehittää. Tutkimuksen tarkoituksena on luoda mahdollisimman tarkka kokonaiskuva erilaisista palvelupoluista ja niiden uudistustarpeista. Tutkimuksessa mallinnetaan nykyisiä palvelupolkuja maahanmuuttaja-asiakkaiden ja heidän parissaan työskentelevien työn tueksi sekä arvioidaan, miten palvelupolkuja tulisi jatkossa systematisoida.

Laissa kotoutumisen edistämisestä (L 1386/2010) säädetään kotoutumiskoulutuksesta. Lain 20§:n mukaan kotoutumiskoulutuksena oppivelvollisuusiän ylittäneelle maahanmuuttajalle järjestetään suomen tai ruotsin kielen opetusta ja tarvittaessa luku- ja kirjoitustaidon opetusta sekä muuta opetusta, joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä sekä yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia. Kotoutumiskoulutukseen voi sisältyä myös aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista sekä ammatillista suunnittelua ja uraohjausta. Nykytilan kartoittamisen ohella selvityksessä etsitään keinoja palveluiden, osaamisen tunnustamisen ja työllistymisen parantamiseksi.

Kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena siten kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetään. Kotoutumiskoulutusta voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna. Tällöin maahanmuuttajalla on oikeus työttömyysetuuteen, mikäli hänellä on työ- ja elinkeinotoimiston toteama koulutustarve ja toimisto arvioi, että omaehtoinen opiskelu tukee maahanmuuttajan kotoutumista ja työllistymistä, mikäli opiskelusta on sovittu kotoutumissuunnitelmassa ja mikäli lain edellytykset muutoin täyttyvät. (21-24§)

Tutkimuksessa pyritään saamaan tietoa siitä, millaisia toimia kotoutumiskoulutuksen kehittämiseksi tulisi toteuttaa. Selvitys edellyttää kehittävästä arviointitutkimuksesta sekä tiedonkeruuseen perustuvaa selvitystyötä (esim. haastattelut, kyselyt). Tietoja kerätään TE-toimistojen, koulutuksen järjestäjien, oppilaitosten, kuntien ja muiden maahanmuuttajien palvelujen (ohjaus ja koulutus) toteuttamiseen osallistuvien organisaatioiden henkilöstöltä. Tämän lisäksi selvitys edellyttää rekisteriaineistoihin perustuvaa tilastoanalyysia (esim. Tilastokeskuksen yksilötason aineistot, URA-tietokanta, koulutusportti, vero- ja tulotiedot) palvelupolkujen ja työllistymisen yhteydestä. Selvityksen tarkoituksena on täydentää aiempien tutkimusten tuloksia (esim. Rinne ym. 2018; Aho ja Mäkiäho 2017) tarkastelemalla esimerkiksi koulutus- ja työllistymispalveluiden yhteyttä työllistymisen todennäköisyyteen, työsuhteen kestoon ja laatuun sekä tulotasoon erityisesti palvelupolut (ei ainoastaan yksittäiset toimenpiteet) huomioiden. Lisäksi selvityksessä tulisi aineiston rajoitteiden puitteissa tarkastella palveluiden ja työllistymisen yhteyttä pitkällä aikavälillä.

Tutkimuksessa tulee huomioida kotouttamisen viimeaikaiset uudistukset. Kotoutumiskoulutusta on uudistettu työelämälähtöisemmäksi ja asiakassegmentit huomioivaksi. Maahanmuuttajien pääsyä ammatilliseen koulutukseen on nopeutettu. Perustaidoissa tukea tarvitseville on luotu uusia mahdollisuuksia suorittaa aikuisten perusopetus. Vastuukorkeakoulumallilla on edistetty osaamisen tunnistamista ja nopeutettu pätevyystodentusta suomalaisille työmarkkinoille. Nopeaa työllistymistä on edistetty myös SIB-hankkeen kautta. Työvoiman ulkopuolella oleville, erityisesti kotonaan lapsia hoitaville, on luotu uusi koulutusmalli. Monialaisia työllistymispalveluja ja osaamisen tunnistamista varten on luotu osaamiskeskustoja suurimpiin kaupunkeihin.

Maahanmuuttajien koulutusjärjestelmän uudistuksia opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon osalta arvioidaan käynnissä olevassa [maahanmuuttajien koulutuspolut 2019–2020 selvityksessä](#), jonka toteuttaa Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi. Erona Karvin toteuttamaan selvitykseen, tässä selvityksessä palvelupolkuja ja osaamisen tunnistamista tarkastellaan koko kotouttamisjärjestelmän tasolla. Karvin selvityksen tuloksia voidaan soveltuvin osin hyödyntää tässä selvityksessä. Selvityksessä identifioidaan kotouttamisjärjestelmän uudistustarpeita ja sitä hyödynnetään vuonna 2020 laadittavan toimenpideohjelman laadinnassa.

Tutkimuskysymykset:

1. Millaisia koulutus- ja työllistymispalveluita kotoutumissuunnitelman saaneille työkäisille on tarjolla ja mikä on niiden tuloksellisuus?
 - Mitkä ovat tyypillisimpiä palvelupolkuja eri maahanmuuttajaryhmille (esim. oleskelulupaperuste, työ- ja toimintakyky, työmarkkinastatus, sukupuoli, ikä, maassaoloaika, koulutus, osaaminen jne.)?
 - Millaisia alueellisia (pienet, keskisuuret ja suuret kunnat) eroja palveluiden tarjonnassa ja niihin liittyvissä käytännöissä on?
 - Millaisia pullonkauloja koulutus- ja työllistymispolkuihin liittyy (esim. ohjaus, toimeentuloon liittyvät kannustimet, koulutuksen tarjonta, kielitaitovaatimukset, tietojärjestelmät)?

- Miten eri toimijoiden (esim. TE-toimistot, oppilaitokset, korkeakoulut, kunnat, kuntien osaamiskeskukset, palveluntuottajat, työnantajat) yhteistyö on järjestetty?
 - Miten kotoutumiskoulutusta on onnistuttu yhdistelemään joustavasti muiden työhallinnon palveluiden (esim. työkokeilut ja palkkatuki) ja koulutuspalvelujen (esim. ammatillinen koulutus) kanssa?
 - Miten maahanmuuttajien palvelupolkuja ja niihin ohjaamista tulisi kehittää ja systematisoida?
2. Millaisia maahanmuuttajien osaamisen tunnistamisen malleja Suomessa on ja miten niitä hyödynnetään?
- Millaisia maahanmuuttajien ohjaamisessa ja koulutuksessa käytettyjä osaamisen tunnistamisen malleja Suomessa on (TE-hallinto, koulustoitimijat, kunnat, osaamiskeskukset, hankkeet ml. kotona lapsia hoitavat)?
 - Missä vaiheessa/vaiheissa osaamista kartoitetaan ja tunnistetaan?
 - Miten toteutettua osaamisen tunnistamista hyödynnetään?
3. Miten kotoutumiskoulutus ja palvelupolut toimivat tällä hetkellä?
- Miten kotoutumissuunnitelman eri palvelupolut ovat yhteydessä työllistymiseen?
 - Millaisia ovat eri koulutus- ja työllistymispolkujen tyypilliset volyymit ja kestot? Millaisia tarvelähtöisiä asiakasryhmiä kohderyhmästä voidaan tunnistaa? Miten kotoutumiskoulutus, omaehtoinen koulutus ja muut palvelut tavoittavat määritellyt asiakasryhmät?
 - Millaisia minimistandardeja kotoutumiskoulutukselle tulisi asettaa huomioiden alueelliset ja asiakasryhmittäiset erot?
 - Millaisia vaihtoehtoisia tapoja (=järjestämistapa) on järjestää maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus niin, että se tukee minimistandardien täyttymistä? Mitkä ovat vaihtoehtoisten mallien kustannusarvot? Mitä muita kehittämistoimia tulisi toteuttaa kotoutumiskoulutuksen minimistandardien täyttämiseksi?

Viitteet

Aho, S. & Mäkiäho, A. (2017) [Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus](#). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2017.

Eronen, A. ym. (2014) [Maahanmuuttajien työllistyminen. Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut](#). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 6/2014.

Rinne, H. ym. (2018) [Kotoutumissuunnitelma ja työllistyminen](#). Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2018.

Sarvimäki, M. & Hämäläinen, K. (2016) [Integrating Immigrants: The Impact of restructuring Active Labour Market Policies](#). Journal of Labour Economics, 2016, 34(2): 479-508.

Aiheeseen liittyviä muita aiempia selvityksiä ja tutkimuksia

Alakauhaluoma, M. ym. (2018) [Monimenetelmäinen tutkimus kotouttamistoimenpiteiden toimivuudesta](#). Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2018.

Busk, H. ym. (2016) [Maahanmuuttajat työmarkkinoilla – tutkimus Suomeen eri vuosina muuttaneiden työurista](#). Eläketurvakeskuksen julkaisuja 6/2016.

Lepola, L. (2017) [Ammattikorkeakoulujen maahanmuuttajille järjestämä korkeakouluopintoihin valmistava koulutus vuosina 2010–2017](#). Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 2017:15.

OKM (2019) [Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi. Kipupisteet ja toimenpide-esitykset III](#). Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:1.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Eduskunnan tarkastusvaliokunta (TrVM 6/2018) ja pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma edellyttävät kokonaisvaltaista toimenpideohjelmaa kotouttamistoimien uudistustarpeista ja toteutettavista uudistuksista. Toimenpideohjelma annetaan selontekona eduskunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä ja sitä hyödynnetään kotouttamislain kokonaisuudistuksessa 2021.

Selvityksen tuloksia käytetään toimenpideohjelman valmistelun tukena. Sen avulla luodaan kokonaiskuvaa ministeriöiden ja kuntien rajat ylittävistä palvelupoluista ja niiden uudistustarpeista sekä selkeytetään eri toimijoiden rooleja kotoutumisen edistämässä. Selvityksen tuloksia käytetään tietopohjana myös muiden kotouttamista ja maahanmuuttajien työllistymistä koskevien hallitusohjelman kirjausten toteuttamisessa.

Raportointi:

Suomenkielinen raportti (tai useampi osaraportti) koulutus- ja työllistyspolkujen nykytilasta ja kotoutumiskoulutuksen kehittämistarpeista sisältäen palveluohjauksen, osaamisen tunnistamisen ja erilaisten polkujen mallinnuksen.

6.3 Työpolitiikan vaikuttavuuden meta-analyysi

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 150 000 €

Aikajänne: 1/2020-5/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Hallituksen keskeinen talouspolitiikan tavoite on 75 prosentin työllisyysasteen saavuttaminen vuonna 2023. Työllisyysastetavoitteen saavuttaminen edellyttää monipuolista politiikkatoimien valikoimaa ja tähän liittyen pätevää tutkimuksellista tietopohjaa eri politiikkatoimien vaikutuksista. Nyt työllisyyden kannalta keskeinen tietopohja on hajallaan eri politiikkalohkojen arvioissa ja meta-arvioissa. Tässä hankkeessa politiikkatoimien tietopohjaa parannetaan kokoamalla eri politiikkalohkojen olennaisia arvioita yhteen ja hahmottamalla tutkimustiedon pohjalta politiikkajohtopäätöksiä. Myös vaikuttavuustutkimuksen menetelmät ovat jatkuvasti kehittyneet samoin kuin arvioissa käytetty aineistopohja. Tämä edellyttää etenkin viime vuosien tutkimustiedon läpikäyntiä sekä kansainvälisen että kotimaisen tutkimuskirjallisuuden osalta. Poliittikkavalmistelun ja päätöksenteon kannalta on tärkeää kyetä tarkastelemaan samaan tavoitteeseen (työllisyys) vaikuttavia politiikkatoimia vaikuttavuuden kannalta rinnakkain. Tämän vuoksi varsinaisen aktiivisen työvoimapolitiikan toimien lisäksi arviointiin otetaan mukaan työllisyyden ja työn tarjonnan kannalta olennaiset etuudet (työttömyysetuudet ja tähän kytkeytyvinä täydentävinä etuuksina asumistuki ja toimeentulotuki, osatyökykyisyyteen sekä työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet) sekä ansiotuloverotukseen liittyvät keskeiset politiikkatoimet. Erikseen tarkastellaan verotuksen vaikutusta työvoiman liikkuvuuteen ja kotitalousvähennyksen vaikutusta työn kysyntään. Työvoimapolitiikkaan kuuluvia politiikkatoimia on TEM:n, OKM:n ja STM:n vastuualueilla.

Tässä hankkeessa laaditaan kansainväliseen ja kotimaiseen tutkimuskirjallisuuteen perustuva meta-arvio ja politiikkajohtopäätökset työpolitiikan ja siihen kytkeytyvien politiikkalohkojen vaikuttavuudesta. Keskeiset aihealueet ovat aktiivinen työvoimapolitiikka, eräät työllisyyden kannalta olennaiset etuudet ja veropolitiikan toimet. Vaikuttavuudella tarkoitetaan erityisesti työllisyysvaikutuksia. Silloin kun kirjallisuudesta on tietoja saatavissa, on tärkeää eritellä työllisyysvaikutusten mekanismeja tarkemmin. Vaikuttaako politiikkatoimi esimerkiksi rekrytointien vai työssä pysymisen kautta? Työllisyysvaikutusten lisäksi vaikutuksia ansioihin sekä tulonjakovaikutuksia voidaan tarkastella silloin kun se on relevanttia. Vaikutukset ansioihin voivat olla olennaisia kaikkien politiikkatoimien osalta. Etenkin työttömyysturvan ja veropolitiikan toimien osalta tulonjakovaikutusten huomioon ottaminen on tärkeää. Tällaisia vaikutustietoja on kuitenkin saatavilla rajallisesti.

Vaikuttavuuden tarkastelussa voidaan erottaa brutto- ja nettovaikutukset toisistaan, mikä tarkoittaa ei-aiottujen sivuvaikutusten huomioon ottamista. Eri sivuvaikutuksen lajien (kuten ns. kuollut paino eli vaikutus olisi ainakin osaksi aikaansaatu ilmankin politiikkatoimea, syrjäyttämisaikutus eli esim. kohderyhmä syrjäyttää rekrytoinnissa toisia ja substituutiovaikutus eli toimenpide korvaa esim. jotain muuta työvoimaa) laajuus otetaan tarkasteluun, kun tietoja on saatavissa. Poliittikkajohtopäätöksissä on käsiteltävä mahdollisuuksia kontrolloida näitä vaikutuksia. Yksi vaikuttavuuden tarkastelu-ulottuvuus on aika: millaisella aikavälillä vaikutuksia on arvioitu? Tässä on muistettava, ettei suhteellisen lyhytkestoisten politiikkatoimien vaikutuksia ole usein mielekästä pyrkiä arvioimaan kovin pitkällä aikavälillä, mutta arviointikohteina on tässä suhteessa erilaisia politiikkatoimia, kuten aktivointipolitiikan muutoksia, sosiaaliturvan muutoksia tai veropolitiikan toimien muutoksia.

OECD on laatinut tutkimuksia politiikkatoimien vaikutuksista ja järjestö on mm. analysoinut Suomen työvoimapolitiikkaa erikseen. Akateemisessa tutkimuskirjallisuudessa työllisyysvaikutuksia tarkastellaan laajasti ja vaikutuksia voidaan eritellä kohderyhmittäin tai suhdannetilanteittain. Laajoja kansainvälisiä meta-arvioita (esim. OECD:n, Cardin, Kluven ja Weberin, Martinin tai Vooren et.al.:n tai Forslundin ja Vikströmin työt) on tehty ja niitä kannattaa pyrkiä hyödyntämään työn suorittamisessa.

Suomessa ei ole olemassa työpolitiikkaan erikoistunutta tutkimuslaitosta tai hallinnon omaa tutkimuslaitosta tästä aihepiiristä. Ruotsissa on työvoimapolitiikan arviointitutkimuslaitos IFAU ja Saksassa työhallinnon tutkimuslaitos IAB, joiden työtä hallinto voi politiikkavalmistelussa hyödyntää keskeisellä tavoin. Suomessa vastaavanlaiset arviot on hankittava markkinoilta. Kotimaiset arviot työpolitiikan vaikutuksista ovat käyttäneet vaihtelevia menetelmällisiä lähestymistapoja ja mitä tarkemmalle politiikkatoimien tasolle tarkastelussa mennään, ei kansainvälisen kirjallisuuden kanssa vastaavanlaisia kotimaisia julkaisuja ole välttämättä olemassa johtuen sekä politiikkatoimien ominaisuuksista, että käytetyistä tutkimusmenetelmistä tai aineiston rajoituksista. On kuitenkin tärkeä käydä läpi myös kotimaista tutkimuskirjallisuutta. Sen avulla tuloksia voidaan tarkastella kotimaisessa institutionaalisessa ympäristössään.

Arvioinnin menetelmällinen lähestymistapa on kirjallisuusanalyysi. Kirjallisuusaineistojen haussa ja seulonnessa tarkempaan systemaattiseen läpikäyntiin on hyvä käyttää konehakuja. Tässä työvaiheessa käytettävät tietokantahakujen menetelmät kriteereineen, hakutermeineen ja mikäli se on olennaista, -algoritmeineen on kuvattava. Jos varsinaiseen kirjallisuusanalyysiin valituille julkaisuille tehdään koneluettavia analyysivaiheita, on nämä kuvattava suunnitelmassa ja raportoitava. Mikäli hakuja kohdistetaan tiettyihin tietokantoihin tai tiettyjen julkaisijoiden kohteisiin, on valinnat kuvattava ja perusteltava.

Lähtökohtana on keskeisten politiikkatoimien kattaminen. Kirjallisuuden tutkimuksellisen laadun luonnehdinta on myös olennaista tutkimustehtävän päteville suorittamiselle. Arvioinnin politiikkapäätelmissä erilaiset politiikkatoimet tai -lähestymistavat on ryhmiteltävä niiden työllisyysvaikutusten luonteen mukaisesti ja myös vaikutukset ansioihin ja tulonjakovaikutukset on otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon ryhmittelyssä.

Tutkimuksen päätekijöiltä edellytetään kohteena olevien politiikkatoimien tutkimuksen syvällistä osaamista, joka osoitetaan aihepiirin julkaisuin ja tutkijakoulutuksella.

Tutkimuskysymykset:

Tutkimuskysymykset voidaan tiivistää keskeisiin työpolitiikan, sosiaalipolitiikan ja veropolitiikan aihealueisiin liittyen seuraavasti:

- Mikä on aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen ja ohjelmien vaikuttavuus?
- Mikä on työttömyysturvan ja sitä täydentävien asumistuen ja toimeentulotuen sekä osatyökykyisyyteen sekä työkyvyttömyyteen liittyvien etuusjärjestelmien vaikuttavuus?
- Mikä on verotukseen liittyvien politiikkatoimien vaikuttavuus?
- Mitkä ovat keskeiset politiikkajohtopäätökset tutkimustiedon perusteella?

Aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen ja ohjelmien vaikuttavuutta koskeva tutkimustieto kootaan kansainvälisestä kirjallisuudesta pääosin hyödyntämällä olemassa olevia meta-arvioita sekä täydentämällä kokonaiskuvaa muutaman viime vuoden uusimmalla tutkimustiedolla. Kotimaisen tutkimuksen osalta kootaan olennainen tutkimustieto uusimpaan tutkimukseen painottuen.

Etuusjärjestelmien tarkastelussa käsitellään työttömyysturvaa ja sitä täydentäviä etuuksia, asumistukea ja toimeentulotukea sekä osatyökykyisyyttä ja työkyvyttömyyttä.

Verotukseen liittyen pyritään keskittymään kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden kannalta olennaisiin pääteloksiin ja tarkentamaan kuvaa kotimaisilla tutkimuksilla tarkemmista politiikkatoimista.

Vaikuttavuutta tarkastellaan erityisesti työllisyysvaikutuksina, mutta myös vaikutuksina ansioihin ja tulojakovaikutuksina silloin kun se on mahdollista ja käsiteltävän teeman kannalta relevanttia.

Vaikuttavuustuloksia on pyrittävä tarkastelemaan olosuhde- ja kontekstisidonnaisesti niin, että silloin kun se on relevanttia ja tällaisia tietoja saatavissa, tuloksia eriytetään eri sukupuolille, ikäryhmille tai eri sosio-ekonomisille ryhmille. Aktiiviseen ja passiiviseen työvoimapolitiikkaan liittyviä vaikuttavuustuloksia on myös pyrittävä tulkitsemaan näiden keskinäisen vuorovaikutuksen näkökulmasta sekä työvoimapolvelujen ja aktiiviohjelmien yhteisvaikutusten kannalta.

Politiikkajohtopäätöksissä tutkijoiden on pyrittävä tulkitsemaan ja arvioimaan tutkimustulosten merkitystä Suomen institutionaalisiin olosuhteisiin kytkeytyen. Myös keskeiset varaukset eri politiikkatoimien käytöstä on otettava huomioon. Varaukset voivat liittyä esimerkiksi eri politiikkatoimien soveltumiseen eri kohderyhmille, tutkimusten aineistojen ja menetelmien asettamiin rajoituksiin tai institutionaalisten olojen eroihin Suomeen verrattuna.

Lähteitä

Aaltonen, Satu, Heinonen, Jarna, Luomala, Katri (2011) Yksinyrittäjätuen vaikuttavuuden ja toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 18/2011.

Aho, Simo, Hynninen, Sanna-Mari, Karhunen, Hannu, Vanttaja, Markku (2012) Opiskeluaikainen työssäkäynti ja sen vaikutukset: TEM julkaisuja, työ ja yrittäjyys 26/2012.

Aho, Simo, Tuomala, Juha, Hämäläinen, Kari, Mäkiäho, Ari (2018) Työvoimapolvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja.

Alasalmi, Juho & Alimov, Naufal (2019) Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kustannusvaikuttavuus. Työpoliittinen aikakauskirja 1/2019, työ- ja elinkeinoministeriö.

Alasalmi, Juho, Alimov, Naufal, Ansala, Laura, Busk, Henna, Huhtala, Ville-Valtteri, Kekäläinen Antti, Keskinen, Peetu, Ruuskanen, Olli-Pekka, Vuori, Lauri (2019) Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja.

Asplund, Rita (2009) Työmarkkinoiden toiminnan ja toimivuuden vaikutus työllisyyteen ja työttömyyteen, ETLA B240.

Asplund, Rita, Kauhanen, Antti, Päällysaho, Miika, Vanhala, Pekka (2018) Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja

Asplund, Rita & Koistinen, Pertti (2014) Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? TEM julkaisuja, työ ja yrittäjyys 22/2014.

Card, David, Kluge, Jochen, Weber, Andrea (2010) [Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis](#), The Economic Journal 120 (November).

Card, David, Kluge, Jochen, Weber, Andrea (2017) What works? [A meta analysis of recent active labour market program evaluations](#). NBER Working Paper Series.

Duell, N., D. Grubb, S. Singh (2009) [Activation Policies in Finland](#). OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 98. OECD Publishing, Paris.

Forslund, Anders & Vikström, Johan (2011) [Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt](#). Rapport 2011:7, IFAU.

Hämäläinen, Kari & Ollikainen, Virve (2004) Differential Effects of Active Labour Market Programmes in the Early Stages of Young People's Unemployment. VATT Research Reports 115, Government Institute for Economic Research, Helsinki.

Karikallio, Hanna & Volk, Raija (2009) Suomen matalapalkkatuen kohdentuminen ja työllisyysvaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja.

Kluge, Jochen (2010) [The effectiveness of European Active Labor Market Programs](#). Labour Economics, vol. 17, Issue 6 p. 904-918.

Kuntoutussäätiö ym. (2016) Työpolitiikan vaikuttavuus ja vaihtoehdot – tutkimus työpoliittisten toimenpiteiden toimivuudesta, tuloksista ja tulevaisuudesta (TYVA). Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan julkaisusarja.

Kyyrä, Tomi, Matikka, Tuomas, Pesola, Hanna (2018) Osittaisen työllistymisen kannustimet. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2018, työ- ja elinkeinoministeriö.

Kyyrä, Tomi, Pesola, Hanna, Rissanen, Aarne (2017) [Unemployment Insurance in Finland: A Review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Responses](#). Talouspolitiikan arviointineuvoston raportin 2016 taustaraportti.

Martin, John, P. (2000) What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences. OECD Economic Studies No 30, 2000/I.

Martin, John, P. (2014) [Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness](#). IZA Policy Paper No. 84

OECD (2018) [Back to work: Lessons from nine country case studies of policies to assist displaced workers](#), in OECD Employment Outlook 2018. OECD Publishing, Paris.

OECD (2016) [Short-term labour market effects of structural reforms: Pain before the gain?](#), in OECD Employment Outlook 2016, OECD Publishing, Paris.

Oosi, Olli (2014) Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi, TEM julkaisuja, työ ja yrittäjyys 42/2014

Rantala, Juha (2019) Ikääntyvien työttömyys ja työttömyysputki. Työpoliittinen aikakauskirja 1/2019, työ- ja elinkeinoministeriö

Riipinen, Toni, Järvinen, Antti, Valtakari, Mikko (2014) Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista. TEM julkaisuja, työ ja yrittäjyys 28/2014.

Räisänen, Heikki, Alatalo, Johanna, Henriksen, Kristian Krüger, Israelsson, Torbjörn, Klinger, Sabine (2012) Labour Market Reforms and Performance in Denmark, Germany, Sweden and Finland. Publications of the Ministry of Employment and the Economy, Employment and Entrepreneurship 19/2012

Spangar, Timo, Arnkil, Robert, Keskinen, Anita, Vanhalakka-Ruoho, Marjatta, Heikkilä, Heli, Pitkänen, Sari (2013) Ohjauksen liike näkyviin – Tutka ja TE-toimistojen ohjauspalvelut. TEM julkaisuja, työ ja yrittäjyys 32/2013

Stenholm, Pekka (2013) Starttirahalla yrittäjäksi ryhtyneiden yrittäjien menestyminen, TEM julkaisuja, työ ja yrittäjyys 17/2013

Stenholm, Pekka & Aaltonen, Satu (2012) Yrittäjyyden edistäminen starttirahalla. Työ- ja elinkeino-
ministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 36/2012

Valtakari, Mikko, Arnkil, Robert, Eskelinen, Juha, Kesä, Mikko, Mayer, Minna, Nyman, Juho, Ålander,
Tommi (2019) Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutki-
mustoiminnan julkaisusarja.

Vooren, Melvin, Haelermans, Carla, Groot, Wim, Maassen van den Brink, Henriëtte (2019) [The Effectiveness of Active Labour Market Policies: A Systematic Meta-Analysis](#). Journal of Economic Surveys 33: 1, pp. 125–149.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Hallitus on perustanut työllisyyden ministeriryöryhmän sekä sille seitsemän alatyöryhmää. Näiden ryhmien työssä pyritään valmistelemaan politiikkaehdotuksia, jotka ovat keskeisessä asemassa hallituksen talouspolitiikan päätavoitteen, 75 prosentin työllisyysasteen, saavuttamisen kannalta. Ryhmien työssä on olennaista saada käyttöön ulkopuolisten tutkijoiden kirjallisuudesta kokoamia vaikuttavuustuloksia ja niihin liittyviä arvioita eri politiikkatoimien vaikuttavuudesta.

Tietoa käytetään siis suoraan työministeri Timo Harakan johtamassa työllisyystyöryhmän ja sen alaryhmien työssä ja niihin kuuluvassa politiikkavalmistelussa.

Raportointi:

Hankkeesta tuotetaan yksi kirjallinen loppuraportti toukokuuhun 2020 mennessä.

7. Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi

7.1 Uusien genominmuokkaustekniikoiden hyödyntäminen Suomessa

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 01/2020–12/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Hankkeessa selvitetään mm. haastattelu- ja kyselytutkimuksin uusien genominmuokkaustekniikoiden nykyisen käytön luonnetta ja laajuutta Suomessa tutkimuksessa ja tuotekehityksessä sekä eri alojen tarpeita tekniikoiden hyödyntämiseen. Eniten erilaisia sovelluskohteita lienee kohdennetulla mutageneesillä, cisgeneesillä, DNA-metylaation muuttamisella ja synteettisillä genomeilla. Tutkimuksessa huomioidaan paitsi perustutkimus-, maatalous-, bioteknologia-, lääke- ja ympäristösektorien omat käyttötarpeet myös uusilla genominmuokkaustekniikoilla muokattujen organismien mahdollinen tuontitarve kolmansista maista. Tutkimuksessa pyritään muodostamaan ajantasainen kuva uusien genominmuokkaustekniikoiden taloudellisesta ja kansanterveydellisestä merkityksestä Suomessa sekä niihin liittyvistä realistisista biouhkista, joihin viranomaisten pitäisi varautua. Selvitys ei koske ihmisen sukusolujen genomin muokkaamista, joka on EU:ssa kielletty.

Tutkimuskysymykset:

- Missä laajuudessa uusia genominmuokkaustekniikoita käytetään Suomessa tällä hetkellä perustutkimuksessa, maatalous-, bioteknologia-, lääke- ja ympäristösektoreilla?
- Millaisiin tarkoituksiin em. sektorit käyttävät uusia tekniikoita tällä hetkellä ja millaisia tulevaisuuden käyttötarpeita ne tunnistavat?
- Mihin suuntaan eri sektorit ennakoivat uusien genominmuokkaustekniikoiden kehittyvän esim. 10 vuoden aikaperspektiivillä meillä ja muualla ja miten ne arvioivat niiden taloudellisen merkityksen?
- Miten käyttö/käyttötarve jakautuu tutkimus- ja yrityssektorien kesken ja näiden sektorien sisällä (perustutkimus vs. soveltava tutkimus; pk-yritykset vs. suuryritykset)?
- Onko em. sektoreilla valmiuksia ja/tai resursseja käyttää ko. tekniikoita itse? Jos ei, millaisia esteitä käytölle on?
- Perustuuko mahdollinen käyttö/käyttötarve tuontiin? Jos kyllä:
 - o Millaisista sovelluksista on kyse? Onko kyse uusilla genomimuokkaustekniikoilla muokatuista organismeista vai niitä käyttäen valmistetuista tuotteista?
 - o Mitkä ovat/olisivat todennäköiset lähtömaat?
 - o Mikä on/olisi tuonnin mahdollinen volyymi?
- Onko eri sektoreilla tarvetta uusilla genomimuokkaustekniikoilla muokattujen organismien / niitä käyttäen valmistettujen tuotteiden / tekniikkoihin liittyvien innovaatioiden vientiin? Jos on, minne vienti suuntautuisi?
- Millaista kansainvälistä yhteistyötä käyttöön liittyy?
- Millaisia liittymäkohtia uusilla genominmuokkaustekniikoilla on kansanterveyteen (lääkkeet, rokotteet, geeniterapiatuotteet tai elintarvikkeiden terveysvaikutukset)?
- Millaisia uudenlaisia realistisia biouhkia uusien genominmuokkaustekniikoiden eri sovelluksiin liittyy kullakin sektorilla? Mihin niistä viranomaisten pitäisi erityisesti varautua eri sektorien mielestä?

- Onko tekniikoiden käytöllä tai käyttämättä jättämisellä liittymäkohtia kansallisen varautumisen näkökulmasta muun tyyppisiin uhkiin (esim. ilmastonmuutos, ruokaturva)?

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Uusien genominmuokkaustekniikoiden sääntelytarve suhteessa EU:n geenitekniikkasääntelyyn ja kansainvälisiin ympäristösopimuksiin on ajankohtainen kysymys. Paineet nykyisten säädösten ja kansainvälisten sopimusten muokkaamiseen ovat kovat mm. kauppapoliittisista syistä. Uusien tekniikoiden sovelluskohteet jakautuvat useiden eri ministeriöiden toimialalle, ja tietotarve on akuutti, sillä tekniikoita sovelletaan jo nyt laajasti maailmalla, erityisesti maataloussektorilla. Tietoa uusien tekniikoiden nykyisistä ja tulevista käyttötarpeista ja -tavoista tarvitaan muodostettaessa Suomen kantaa uusien genominmuokkaustekniikoiden sääntelyyn. Alankomaat on jo ehdottanut EU:n geenitekniikkadirektiivien uudistamisen sisällyttämistä uuden komission työohjelmaan ja saanut aloitteelleen useiden jäsenvaltioiden tuen. Sekä EU:n komissio että YK:n biodiversiteettiä koskevan yleissopimuksen (Convention on Biological Diversity, CBD) sihteeristö yrittävät parhaillaan kerätä taustatietoa uusien genominmuokkaustekniikoiden käytöstä ja tulevista sovelluksista jäsenvaltioissa ja CBD:n sopimusosapuolissa. Tällaista tietoa ei Suomessa ole viranomaisten saatavilla. Tietoa uusien tekniikoiden nykyisistä ja tulevista käyttötarpeista ja -tavoista tarvitaan Suomen kannan muodostamiseksi mahdollisiin sääntelyä koskeviin muutosehdotuksiin. Tietotarvetta on lisännyt EU-tuomioistuimen vuonna 2018 tekemä päätös, jonka mukaan uudet mutageneesitekniikat kuuluvat EU:n geenitekniikkasäädösten soveltamisalaan. Päätös on synnyttänyt tuontivalvontaongelman paitsi teknisistä syistä, myös koska useissa kolmansissa maissa uusilla mutageneesimenetelmillä muokattuja organismeja ei säännellä muuntogeenisinä. Valvontaongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan pohjatietoa uusien tekniikoiden käytön laajuudesta ja luonteesta Suomessa, jotta valvontaresurseja voidaan kohdentaa tehokkaasti. Lisäksi tietoja voidaan käyttää kauppapoliittisten neuvottelujen tukena.

Raportointi:

Raporttiin tulisi jaotella erikseen kunkin sektorin nykytilanne ja käyttötarpeet lähitulevaisuudessa. Lisäksi tarvitaan suunta-antava arvio siitä, millainen potentiaalinen taloudellinen volyyymi tekniikoiden hyödyntämisessä on kyseessä kunkin sektorin kohdalla. Vaikka tutkimuksen pääasiallinen tarkoitus on selvittää Suomen tilannetta, aiheen voimakkaan kansainvälisen kontekstin takia raportissa on tuotava selkeästi eri sektorien tarpeet sovellusten ja innovaatioiden tuontiin ja vientiin sekä muuhun kansainväliseen yhteistyöhön (esim. tutkimus).

Raportista tarvitaan suomenkielisen version lisäksi englanninkielinen versio EU-valmistelun takia. Koska osa selvityksen kysymyksenasettelusta liittyy maatalouteen, joka on Ahvenanmaan toimivallassa, tarvitaan myös ruotsinkielinen kieliversio.

8. Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi

8.1 Korkeakoulutuksen tasa-arvon tila Suomessa ja verrokkimaissa

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €

Aikajänne: 1/2020-12/2020

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Hallitusohjelman mukaan *”Tehdään korkeakoulutuksen saavutettavuussuunnitelma, jossa käydään läpi korkeakoulutuksen sosiaalisen, alueellisen ja kielellisen tasa-arvon toteutuminen sekä eri vähemmistöryhmien korkeakoulutukseen hakeutumisen mahdolliset esteet sekä ryhdytään selvityksen pohjalta tarvittaviin toimiin. Kirjataan selkeät ja mitattavat tavoitteet aliedustettujen ryhmien koulutukseen pääsyyn ja läpäisyn edistämiseksi.”* (Valtioneuvosto 2019, 162)

Yksi koulutuspolitiikan keskeisistä tavoitteista on mahdollisuuksien tasa-arvo. Tavallisimmin tasa-arvon toteutumisesta korkeakoulutuksessa arvioidaan taustan yhteydellä koulutukseen valikoitumiseen ja siellä menestymiseen. Jos perheen tuloilla tai vanhempien koulutuksella tai henkilön sukupuolella, äidinkielellä, asuinalueella, vähemmistöön kuulumisella tai etnisellä ryhmällä on merkittävä yhteys esimerkiksi korkeakoulutukseen hakeutumiseen ja pääsyyn, henkilön kyvyistä riippumatta, tasa-arvo toteutuu huonosti. Koulutuksella puolestaan on vahva yhteys moniin hyvinvoinnin ulottuvuuksiin, kuten tuloihin ja terveyteen. Siksi korkeakoulutuksen tasa-arvoisuus on merkittävä tekijä laajemmin yhteiskunnallisen tasa-arvon kannalta, tarkastellaan sitten esimerkiksi sukupuolta, etnistä tai sosioekonomista taustaa. Koulutukseen valikoituminen taustan sijaan kykyjen ja taipumusten mukaan edistää myös koko osaamispotentiaalin käyttöön saamista ja on siten myös työ- ja elinkeinoelämän menestyksen kannalta merkityksellistä.

Tämän hankkeen tavoitteena on 1) selvittää korkeakoulutuksen sosiaalisen, alueellisen, kielellisen sekä sukupuolten välisen tasa-arvon nykytilaa ja trendiä Suomessa ainakin 1990-luvulta lähtien, 2) verrata Suomen tilannetta verrokkimaihin ja 3) tehdä analyysi joidenkin verrokkimaiden (3-4 maata; esim. Alankomaat, Irlanti, UK, jokin Pohjoismaa) tasa-arvon edistämispolitiikoista ja -keinoista sekä näiden vaikuttavuudesta korkeakoulutuksessa sekä tarkastella näiden soveltuvuutta Suomeen.

Ensimmäisen kohdan osalta tulisi hyödyntää viimeaikaisen tutkimuskirjallisuuden analyysia ja tarpeen mukaan uutta rekisteripohjaista tilastotarkastelua ja kansainvälistä vertailutietoa (esim. OECD). Korkeakoulutukseen hakeutumista ja sen esteitä, koulutukseen pääsyä sekä toisaalta tutkintojen suorittamista ja etenemistä työelämään tulisi tarkastella korkeakoulusektori, korkeakoulu ja alakohtaisesti ainakin seuraavien ryhmien osalta:

- eri sosioekonomisista taustoista tulevat (vanhempien koulutustaso, mahdollisesti myös tulot, ammattiasema)
- tietyillä alueilla ennen korkeakoulutukseen hakeutumista asuvat. Tarkastelukulmina esim. maakunnat ja kuntatyytit (esim. suuret korkeakoulupaikkakunnat, niiden ympäryskunnat, maaseutu; tai muu vastaava luokitus)
- sukupuoli
- maahanmuuttajatausta
- etniset ryhmät
- äidinkieli (suomen- ja ruotsinkieliset, muut)
- toimintarajoitteiset (vammaisuus)

Tarkastelussa tulisi huomioida mahdollisuuksien mukaan myös muita taustamuuttujia, esimerkiksi henkilön aiempaa koulumenestystä ja esimerkiksi kertautuvan ja kompensoivan etulyöntiaseman näkökulmaa (Heiskala ym. 2019).

Tutkimuskysymykset:

- Mikä on Suomessa korkeakoulutuksen sosiaalisen, alueellisen, kielellisen sekä sukupuolten välisen tasa-arvon tila ja miten se on muuttunut?
- Mikä on Suomen tilanne, kun sitä vertaillaan verrokkimaihin?
- Millaisia politiikkoja ja toimenpiteitä verrokkimaissa on käytetty korkeakoulutuksen tasa-arvon edistämiseksi, millainen on niiden vaikuttavuus ja miten ne soveltuisivat Suomeen?

Noin puolet tutkimuksesta kohdistuisi kysymyksiin 1 ja 2 ja puolet kysymykseen 3.

Viitteet

Laura Heiskala, Jani Erola & Elina Kilpi-Jakonen (2019) [Compensatory or multiplicative advantage? Parental resources, school achievement and access to higher education in Finland](#), DIAL Working Paper Series 9/2019.

Valtioneuvosto (2019) Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. [Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta](#). Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23.

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tutkimusta hyödynnetään erityisesti hallitusohjelman mukaan valmisteltavan korkeakoulujen saavutettavuussuunnitelman valmistelussa.

Raportointi:

Kirjallisen raportin lisäksi tulisi tuottaa havainnollisia visualisointeja esittelymateriaaleissa käytettäväksi. Raportissa tulee esittää toimenpidesuosituksia.

9. Ohjaustavat

9.1 Valtion ohjaus 2020-luvulla – säädös- ja resurssiohjauksesta systeemin luotsaamiseen

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 1/2020–3/2021

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelma rakentuu niiden yhteiskunnallisten ilmiöiden hahmottamiselle, joita halutaan ohjata hallituskaudella. Hallitusohjelma sisältää runsaasti tavoitteita valtion ohjaustapojen uudistamiseksi (luku 4 sekä hallituksen lupaukset). Hallitusohjelma tunnistaa suomalaisen yhteiskunnan systeemisen uudistumisen tarpeen. Ilmiöpohjaiset tavoitteet edellyttävät uusien innovatiivisten politiikanteon toimintatapojen omaksumista sekä muutosten dynamiikan hahmottamista kokonaisvaltaisesti, ei vain ratkaisuina yksittäisiin politiikkakysymyksiin.

Hallituskauden lopulla on tarve muodostaa kokonaiskuva ja arvio siitä, millaisia muutoksia ohjausta koskevien hallitusohjelman kirjausten toteutuminen on merkinnyt. Tätä varten on tarpeen hahmottaa kuva lähtötilanteesta ja ohjauksen kehityksestä tähän mennessä sekä Suomen tilanteesta kansainvälisen kehityksen valossa. Ymmärrys ohjauksen kehittymisestä ja käytettävien ohjausmuotojen kytkennästä kulloiseenkin yhteiskunnalliseen kontekstiin auttaa määrittämään suuntaa sille, mitä ohjaus voi parhaimmillaan olla 2020-luvulla.

Keskeisiä ohjausmuotoja ovat resurssiohjaus (julkisen talouden suunnitelmaprosessi, budjettiprosessi, valtionosuusohjaus, verotus), hallitusohjelman toimeenpanon ohjaus, säädösohjaus sekä ns. informaatio-ohjaus. Ohjauksen käsite on pitkälti Pohjoismaissa käytetty, sen sijaan esimerkiksi anglosaksisissa maissa käytetään samaa tarkoittaen pikemminkin termejä policymaking ja governance.

Legalistisessa hallintokulttuurissamme tarve jäsentää ohjauksen muotoja korostui, kun kansainvälisiä yleisiä trendejä noudattaen Suomessakin omaksuttiin 1990-luvulla ns. NPM-ajattelu (New public management) ja sen myötä tulosohjaus ja -johtaminen. Kun aiemmin ajateltiin, että ”maata rakennetaan lailla”, kuvaan mukaan tuli tulos- ja vaikuttavuustiedolla ohjaamisen, myöhemmin myös muut tiedolla ohjaamisen erilaiset muodot. Tulosaattelu omaksuminen merkitsi kiistatta huomattavaa paradigman muutosta valtiovallan toiminnassa.

Viime aikoina ohjauksen toimintatavallisia muutoksia ovat edustaneet kokeilutoiminnan edistäminen, pyrkimys mahdollistavaan lainsäädäntöön sekä erilaiset yhteiskehittämisen muodot. Tietoon perustuvaa päätöksentekoa on vahvistettu eri tavoin jo pitkään, muun muassa panostamalla ennakointiin. Digitalisaatio muuttaa monella tapaa ohjauksen maisemaa. Maakuntien ja kuntien ohjaus on mullistuksessa valmistelussa olevien rakenteellisten muutosten myötä. Monissa maissa on alettu puhua myös julkisen hallinnon innovaatioiden edistämisestä ja ohjauksesta ja tätä toimintaa on tuettu mm. institutionaalisilla järjestelyillä. Käyttäjätieteellinen ote on vahvistumassa.

Valtion ohjauksen kokonaiskuva ei ole tällä hetkellä selkeä. Toimijoita ja prosessien omistajia on paljon. Ohjausote saattaa vaihdella merkittävästikin hallinnon eri sektoreiden välillä. Ohjauksen tarve ja muodot ovat jatkuvassa muutoksessa.

Ohjausjärjestelmää tarkastelevaa tutkimusta on tehty intensiivisemmin 2000-luvulla ja se on monesti käsitellyt informaatio-ohjauksen tematiikkaa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on sivunnut aihetta useissa tarkastuksissaan ja SOTE-uudistuksen valmistelussa on tuotettu aineistoa kuntaoh-

jauksesta/palvelujen ohjauksesta. Keskustelua ohjauksen kehityksestä on ylläpidetty mm. yksittäisten puheenvuorojen, artikkeleiden ja julkisten esitysten kautta ja mm. ajatushautomojen toimesta. Julkisen hallinnon johtamista ja uusien politiikkavalmistelun muotoja koskeviin (esim. kokeilut) tarkasteluihin sisältyy usein myös ohjauksen kannalta relevanttia analyysiä. Huomioon otettavaa kansainvälistä aineistoa tuottaa mm. OECD ja yksittäistä maata tai maaryhmää koskevia tutkimuksia löytyy esimerkiksi Kanadasta.

Kokonaisvaltaista tarkastelua valtion ohjauksen nykytilasta ja haasteista yhteiskunnan ja hallinnon toimintatapojen muutoksessa ei ole viime aikoina tehty ennen nyt käynnistettävää tutkimusta. Karotoitettaessa systeemisen muutoksen ohjauksen ydinpiirteitä ja mm. julkisen hallinnon ja johtamisen innovaatiotoiminnan ohjausta, on tärkeää asemoida tulevat haasteet pidempään kehityskaareen aiemman tutkimuksen ja selvitystyön valossa.

Suomi tunnetaan innovatiivisena julkisen hallinnon kehittäjänä. Ohjausproblematiikka liittyy lukuisiin viimeaikojen kehitystrendeihin niin Suomessa kuin muissa maissa. Edellisellä hallituskaudella yksi hallitusohjelman viidestä painopisteestä oli ns. toimintatavalliset muutokset (digitalisaatio, säädösten sujuvoittaminen, kokeilukulttuuri), joissa eteneminen sai osakseen myös kansainvälistä huomiota. Selvitys tukee osaltaan sitä, että Suomi pysyy jatkossakin governance-kehityksen kansainvälisessä kärjessä.

Tutkimuskysymykset:

Nyt tilattavan tutkimustyön tarkoitus on hahmottaa valtion ohjauksen kokonaiskuva ja analysoida ohjauksen haasteet 2020-luvulla. Tutkimus on sekä tähänastista ohjausta kuvaava että ennakoiva. Toteutunutta kehitystä kartoitetaan kotimaisen ja kansainvälisen kirjallisen aineiston sekä haastattelujen avulla. Tavoitteena on tuottaa ymmärrys siitä, mihin yhteiskunnalliseen kontekstiin kulloinkin käytetyt ohjausmuodot kytkeytyvät. Selvitys tuottaa tietoa ohjauksen uusimmista kansainvälisistä trendeistä ja hakee innovatiivisia uusia näkökulmia ja ratkaisuja ohjauspolitiikkaan. Keskeinen kysymys on, pitäisikö Suomessa olla systemaattista näkemystä ja linjausta siitä, miten valtio jatkossa ohjaa hallintoa ja yhteiskuntaa (ohjauspolitiikka).

Parhaimmillaan selvitys auttaa hahmottamaan myös sitä, millaiset peruspiirteet liittyvät ohjaukseen eri sektoreilla ja erilaisissa politiikkatavoitteissa (valtion perustoiminnot/palvelutuotannon ohjaus, muutoksen/innovaatioiden ohjaus jne). Myös globaalin sääntelyjärjestelmän merkitys ja rooli ohjauksen kokonaisuudessa on syytä analysoida. Työltä odotetaan toimivia jäsennyksiä analyysille ohjauksen eri muotojen yhteydestä yhteiskunnan kulloisiinkin kehitystrendeihin.

Konkreettiset kysymykset:

- Miten valtion ohjaustoiminta on Suomessa kehittynyt? (kokonaiskuva)
- Mihin yhteiskunnan kehityspiirteisiin ohjauksen muutos on vastannut? (konteksti)
- Mitkä ovat kansainvälisesti ohjauspolitiikan uusimmat trendit (OECD, EU, valikoidut vertailumaat)? (policymaking, governance)
- Miten ilmiöperustainen politiikanteko muuttaa ohjauksen tarvetta ja muotoja?
- Miten tulevien maakuntien perustaminen muuttaa ohjauksen kokonaiskuvaa?
- Mitkä ovat tulevaisuuden ohjauksen avainpiirteet?
- Miten ohjauksen tarve ja muodot eroavat politiikka-alueiden luonteen mukaan (esim. ilmastomuutoksen torjunta, syrjäytymisen ehkäiseminen jne).

Kytkeä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Tietotarve liittyy hallitusohjelman toimeenpanoon ja seurantaan hallitusohjelman ohjaustapoja koskevien kirjausten osalta.

Raportointi:

Tutkimuksessa on kolme toisiinsa kytkeytyvää kokonaisuutta: kirjallisuuskatsaus, kansainvälinen tarkastelu, Suomen tilanneanalyysi. Raportointi tuloksista voidaan jäsentää vaiheittaiseksi tämän rakenteen mukaisesti.

Tutkimus on vahvasti vuorovaikutteinen sekä tilaajan että ohjauksen osapuolten ja sidosryhmien kesken. Tehdyistä havainnoista raportoidaan tilaajan kanssa sovittavalla tavalla työn edetessä. Tuloksia esitellään tutkimustyön aikana laajemmalle yleisölle järjestämällä keskustelutilaisuuksia. Tutkimus tuotetaan suomeksi sekä englanninkielisenä.