EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel XXX
[…](2021) XXX draft

SENSITIVE*
UNTIL ADOPTION

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

Arvio Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmasta

Oheisasiakirja

Ehdotus: Neuvoston täytäntöönpanopäätös

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmasta tehdyn arvion hyväksymisestä

* Distribution only on a 'Need to know' basis - Do not read or carry openly in public places. Must be stored securely and encrypted in storage and transmission. Destroy copies by shredding or secure deletion. Full handling instructions https://europa.eu/!db43PX

Contents

1. Tiivistelmä 2

2. Elpymis- ja palautumishaasteet: lähtötilanne 5

2.1. Makrotalouden näkymät ja kehitys vuoden 2020 maaraportin jälkeen 5

2.2. Kestävään kasvuun, koheesioon, palautumiskykyyn ja seuraavalle sukupolvelle suunnattuihin toimintapolitiikkoihin liittyvät haasteet 8

2.3. Vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen liittyvät haasteet 11

Vihreä ulottuvuus 11

Digitaalinen ulottuvuus 17

3. Suunnitelman tavoitteet, rakenne ja hallinto 22

3.1. Suunnitelman kokonaisstrategia 22

3.2. Suunnitelman täytäntöönpanoa koskevat näkökohdat 24

4. Yhteenveto suunnitelman arvioinnista 28

4.1. Kattava ja riittävän tasapainoinen vastaus taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen 28

4.2. Yhteys maakohtaisiin suosituksiin ja talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon 35

4.3. Kasvupotentiaali, työpaikkojen luominen, taloudellinen, institutionaalinen ja sosiaalinen palautumiskyky, Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari, kriisin vaikutusten lieventäminen sekä sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus ja lähentyminen 41

4.4. Ei merkittävää haittaa -periaate 47

4.5. Vihreä siirtymä 49

4.6. Digitaalinen muutos 53

4.7. Suunnitelman pysyvät vaikutukset 58

4.8. Välitavoitteet, tavoitteet, seuranta ja täytäntöönpano 61

4.9. Kustannukset 63

4.10. Valvonta ja tarkastukset 65

4.11. Yhdenmukaisuus 69

5. Liite 72

1. TIIVISTELMÄ

Covid-19-pandemian vaikutukset tuotantoon, työllisyyteen ja julkiseen talouteen ovat olleet Suomessa merkittävät, mutta kuitenkin vähemmän vakavat kuin monissa muissa EU:n jäsenvaltioissa. Vuonna 2020 talouden toimeliaisuus supistui 2,8 prosenttia, mutta sen odotetaan elpyvän voimakkaasti, 2,7 prosenttia vuonna 2021 ja 2,9 prosenttia vuonna 2022, kun kotimainen kysyntä elpyy nopeasti suotuisan työllisyyskehityksen ja palkkojen nousukehityksen tukemana. Vuonna 2020 työllisyys heikkeni 1,5 prosenttia, ja sen odotetaan lisääntyvän vuosina 2021 ja 2022 noin 1 prosentin vuodessa elpymisen kiihtyessä, joskin työllisyyden kasvu todennäköisesti pysyy hitaampana aloilla, joihin kriisi on vaikuttanut enemmän. Covid-19-kriisi on vaikuttanut julkiseen talouteen negatiivisesti (julkisen talouden alijäämä vuonna 2020 oli 5,4 prosenttia suhteessa BKT:hen), mutta tilanne on parantunut odotettua nopeammin, ja vuonna 2021 alijäämän ennustetaan olevan noin 4,7 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Suomen odotetaan saavan elpymis- ja palautumistukivälineestä noin 2,1 miljardi euroa tukea, jota ei makseta takaisin, eli tuen suuruusluokka olisi noin 1 prosentti suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Suomi ei ole hakenut välineestä lainkaan lainaa. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman 57 toimenpidettä (18 uudistusta ja 39 investointia) jakautuvat 13 komponenttiin, jotka on ryhmitelty neljään osa-alueeseen eli pilariin: 1) vihreä siirtymä, 2) digitaalinen muutos, 3) työllisyys ja osaaminen, tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta, tuki yrityksille ja 4) sosiaali- ja terveydenhuolto.

Suomen 27. toukokuuta toimittamalla suunnitelmalla[1] edistetään elpymis- ja palautumistukivälineen yleistavoitetta, joka on taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittuminen unionissa, ja myös vihreä ja digitaalinen muutos ovat siinä hyvin näkyvästi esillä. Suunnitelma sisältää merkittäviä uudistuksia, kuten sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen, jonka tarkoituksena on parantaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuutta, sekä julkisten työvoimapalvelujen (nk. pohjoismainen työvoimapalvelumalli) uudistuksen, jonka avulla pyritään nostamaan työllisyysastetta. Merkittäviä investointeja tehdään muun muassa järjestelmiin, joilla tuetaan energian siirtoa ja jakelua, uusia energiateknologioita, vähähiilistä vetyä ja teollisuuden vähähiilistämistä. Samalla edistetään näkyvästi julkishallinnon ja yritysten digitalisaatiota ja tehdään investointeja keskeisiin digitaaliteknologioihin, yhteenliitettävyyteen ja rautatiejärjestelmän digitalisaatioon (Digirata-hanke).

Talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä, myös asiaa koskevissa maakohtaisissa suosituksissa, yksilöityihin rakenteellisiin haasteisiin on vastattu hyvin. Suunnitelman odotetaan osaltaan vastaavan tuloksellisesti merkittävään osaan niistä haasteista, jotka on yksilöity vuosien 2019 ja 2020 maakohtaisissa suosituksissa tai muissa komission eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä virallisesti hyväksymissä asiakirjoissa. Suunnitelma on myös yhdenmukainen euroalueen talouspolitiikkaa koskevan suosituksen kanssa, jonka neuvosto antoi 13. heinäkuuta 2021. Merkittäviin uudistuksiin kuuluvat muun muassa ilmastolain uudistus

[1] Suomi toimitti kansallisen uudistusohjelmansa 27. toukokuuta 2021. Kansallisessa uudistusohjelmassa annettuja tietoja tarkastellaan ja arvioidaan tässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa yhdessä elpymis- ja palautumissuunnitelman kanssa.

sekä vireillä olevat jatkuvaa oppimista ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevat uudistukset. Suunnitelmaan sisältyy myös työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä ja rahanpesun torjuntaa ja positiivisen luottorekisterin perustamista tukevia toimenpiteitä. Lisäksi suunnitelma käsittää kaksi suunniteltua Euroopan yhteistä etua koskevaa tärkeää hanketta (IPCEI), jotka koskevat mikroelektroniikkaa ja vetyä.

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma kattaa hyvin kaikki elpymis- ja palautumistukivälineen soveltamisalaan kuuluvat kuusi pilaria, ja toimenpiteet jakautuvat tasapainoisesti eri pilareihin. Suomen suunnitelman strategisia painopisteitä ovat vihreään siirtymään (1) ja digitaaliseen muutokseen (2) liittyvät haasteet, joihin on osoitettu elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa säädetyt vähimmäismäärärahat. Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun (3) tukemiseksi ehdotetut toimenpiteet vastaavat hallituksen ilmoittamaa tavoitetta nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin ja edistää samalla Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoa, johon liittyvät erityisesti sukupuolten tasa-arvoa, yhtäläisiä mahdollisuuksia, työllisyyden aktiivista tukemista, vammaisten osallistamista, oikeutta opetukseen, koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen sekä terveydenhuollon yhdenvertaista saatavuutta koskevat periaatteet. Sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden (4) aihealueella, jolla Suomen tilanne on useimpia EU:n vertailumaita parempi, ehdotettujen toimenpiteiden odotetaan vaikuttavan myönteisesti yhteenkuuluvuuteen ja lähentymiseen vähentämällä olemassa olevia alueellisia eroja julkisten palvelujen, myös digitaalisten julkisten palvelujen, tarjonnassa. Johdonmukaisuuden lisäämiseksi välineiden välillä, erityisesti EU:n koheesiopolitiikan rahastojen kanssa, kannustetaan resurssien tasapainoiseen alueelliseen kohdentamiseen. Terveyden ja taloudellisen, sosiaalisen ja institutionaalisen palautumiskyvyn (5) osalta ehdotetuilla toimenpiteillä vastataan covid-19-pandemian aiheuttamiin erityishaasteisiin, mutta niissä keskitytään myös pidemmän aikavälin rakenneuudistuksiin, joiden tavoitteena on parantaa sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaista saatavuutta ja sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kustannustehokkuutta ja kantokykyä. Seuraavalle sukupolvelle suunnatut toimintapolitiikat (6) on toinen osa-alue, jolla Suomen tilanne on monia EU:n vertailumaita parempi. Sen osalta suunnitelmassa pyritään lisäämään opiskelupaikkoja, jotta voidaan tukea korkea-asteen koulutusta koskevan hallituksen uuden tavoitteen saavuttamista. Toisaalta suunnitelmalla tuetaan myös työmarkkinoiden kannalta merkityksellisen osaamisen hankkimista, mikä on olennaisen tärkeää työvoiman työllistettävyyden ylläpitämiseksi yhä digitaalisemmassa ja vihreämmässä taloudessa. Tämä on tarkoitus saavuttaa tukemalla jatkuvaa oppimista muun muassa integroidumpien digitaalisten alustojen ja verkkopalvelujen avulla. Korkeakoulujen aloituspaikkojen lisäämisen odotetaan edistävän myös työllistymistä, sillä paikkoja lisätään erityisesti osaajapulasta kärsivillä aloilla.

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman toimenpiteiden odotetaan edistävän tuloksellisesti vihreää siirtymää ja vastaamista siitä aiheutuviin haasteisiin. Vihreät investoinnit ovat suunnitelmassa näkyvästi esillä. Niiden osuus on 50,1 prosenttia kokonaismäärärahoista, eli 37 prosentin tavoite ylittyy selvästi. Investointien painopisteitä ovat puhtaan energian teknologia ja infrastruktuuri, teollisuuden vähähiilistäminen, kiertotalouden tukeminen, sähköajoneuvojen lataus ja rakennuskannan päästöjen vähentäminen. Suunnitelman odotetaan edistävän merkittävästi kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassa asetettuja vähähiilistämistä ja energiasiirtymää koskevia tavoitteita, mukaan lukien Suomen kunnianhimoinen tavoite hiilineutraaliuden saavuttamisesta vuoteen 2035 mennessä. Elpymis- ja

palautumissuunnitelmassa varmistetaan kunkin uudistuksen ja investoinnin osalta, ettei merkittävää haittaa aiheudu yhdellekään kuudesta asetuksen (EU) 2020/852 17 artiklassa määritellystä ympäristötavoitteesta.

Vaikka Suomi onkin digitaalisen muutoksen osalta maailmanlaajuisesti johtavassa asemassa, on jatkettava toimia nopean laajakaistan käyttöönottamiseksi ja muun digitaalisen infrastruktuurin parantamiseksi, jotta voidaan järkeistää liikenneverkkoja ja ylläpitää talouden toimeliaisuutta syrjäseuduilla. Suunnitelma sisältää useita toimenpiteitä, joiden odotetaan edistävän digitaalista muutosta ja vastaavan siitä aiheutuviin haasteisiin kestävällä tavalla. Komission arvioiden mukaan digitalisaatioon osoitettujen menojen osuus suunnitelman kokonaisrahoituksesta on 27 prosenttia. Painopisteitä ovat digitaalinen infrastruktuuri, viestintäverkkojen laadun ja saatavuuden kehittäminen, rautatiepalvelujen digitalisointi sekä kehittyneisiin digitaaliteknologioihin liittyvän innovoinnin edistäminen ja yritysten kannustaminen niiden käyttöönottoon. Muilla investoinneilla tuetaan käynnissä olevia työllisyyttä sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoalaa koskevia uudistuksia painottamalla voimakkaasti digitalisaation muutospotentiaalia (esim. täydennys- ja uudelleenkoulutus, työvoimapalvelujen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen digitalisointi sekä toimivaltaisten viranomaisten välisen turvallisen ja yhteentoimivan tiedonvaihdon tukeminen rahoitusvalvonnan ja rahanpesun torjunnan alalla). Tätä täydennetään investoinneilla keskeisiin digitaaliteknologioihin, kuten 6G-teknologiaan, tekoälyyn ja kvanttilaskentaan.

Pysyvien vaikutusten osalta suunniteltujen uudistusten ja investointien täytäntöönpanon odotetaan johtavan julkishallinnon rakenteellisiin muutoksiin, jotka parantavat sen vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Kun vihreää siirtymää tuetaan voimakkaasti, talouden uudet vähähiiliset ratkaisut voisivat vauhdittaa kehittyvien alojen kasvua ja luoda siten lisää mahdollisuuksia talouskasvuun. Digitalisaatioon keskittymisen odotetaan lisäävän tuottavuutta pitkällä aikavälillä. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin mukaisesti toteutettavat aktiivisen työvoimapolitiikan uudistukset voivat edistää vahvasti sekä työvoiman tarjonnan lisäämistä että työmarkkinoilla aliedustettujen ryhmien työllistettävyyden parantamista. Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen uudistuksen odotetaan lisäävän Suomen palautumiskykyä pitkällä aikavälillä.

Suomi on laatinut asianmukaisen rakenteen suunnitelman toteuttamista ja siinä tapahtuvan edistymisen seurantaa ja siitä raportointia varten. Ehdotetut välitavoitteet ovat selkeitä ja realistisia, ja niissä otetaan huomioon toimenpiteiden elinkaari. Ehdotetut indikaattorit, joilla mitataan tavoitteiden saavuttamista, ovat merkityksellisiä, hyväksyttäviä ja luotettavia. Suunnitelman täytäntöönpanosta saatavia tuloksia voidaan seurata ehdotettujen välitavoitteiden ja tavoitteiden avulla tyydyttävästi ja yhdistää ne maksuihin.

Suomi on toimittanut kustannusarviot kaikista asiaankuuluvista suunnitelmaan sisältyvistä toimenpiteistä. Kustannusarviot ja niiden perustelemiseksi esitetyt asiakirjat ovat pitkälti niiden periaatteiden mukaisia, että kustannusten on oltava perusteltuja, kohtuullisia, uskottavia ja oikeasuhteisia. Kustannuserittelyt ovat yleensä ottaen tyydyttäviä, joskin niiden yksityiskohtaisuus ja laskelmien tarkkuus vaihtelevat. Kun otetaan huomioon suunnitelman taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset, suunnitelman katsotaan olevan kustannustehokkuusperiaatteen mukainen.

Valtiovarainministeriön koordinoimien valvonta- ja tarkastusjärjestelmien katsotaan olevan asianmukaisia. Suunnitelman mukaan valtiovarainministeriö vastaa koordinoinnista, valvonnasta ja tarkastuksista, maksupyyntöjen laatimisesta ja johdon vahvistuslausuman antamisesta. Jäljellä olevat puutteet korjataan kahdessa välitavoitteessa, jotka Suomen on määrä saattaa päätökseen ennen ensimmäisen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan perustuvan maksupyynnön esittämistä ja viimeistään 31. joulukuuta 2021 mennessä.

Lopuksi on todettava, että Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma on hyvin johdonmukainen. Komponenttien sisäinen rakenne on selkeä ja tarkoituksenmukainen. Uudistusten ja investointien välinen yhteys on selvästi todettavissa, ja toimenpiteet tukevat ja vahvistavat toisiaan. Eri komponentteihin kuuluvat uudistukset ja investoinnit ovat keskenään johdonmukaisia. Esimerkiksi komponenttiin P2C2 liittyvillä uudistuksilla ja investoinneilla, kuten ”Yritysten digitalous – Reaaliaikatalous-ohjelma (RTE)”, ”Virtual Finland -ohjelma” ja ”Kärkiteknologioiden vauhdittaminen (mikroelektroniikka, 6G, tekoäly ja kvanttilaskenta)”, on samat maan tuottavuuden ja kilpailukyvyn parantamista koskevat tavoitteet kuin komponenttiin P3C3 kuuluvilla TKI-rahoitustoimilla. Vastaavasti ”Virtual Finland -ohjelmaan” kuuluvalla palvelujen digitalisoinnilla pyritään hyvin yleisluontoiseen Suomen suunnitelman tavoitteeseen, joka koskee uusien digitaalisten palvelujen luomista ja olemassa olevien prosessien korvaamista. Useita tällaisia toimenpiteitä sisältyy esimerkiksi Suomen suunnitelman pilariin 3, kuten ”Työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton sujuvoittaminen ja kansainvälisten rekrytointien helpottaminen”, tai pilariin 4, jonka yhteydessä mainitaan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen digitalisointi. Toimenpiteiden tavoitteet on perusteltu hyvin myös suhteessa EU:n ja kansallisiin aloitteisiin, kuten hallitusohjelmaan.

Taulukko 1: Yhteenveto Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman arvioinnista elpymis- ja palautumistukivälineestä annetun asetuksen 11 kriteerin perusteella

(1) Tasa-painoi-nen ratkai-su	(2) Maa-kohtai-set suosi-tukset	(3) Kas-vu, työlli-syys jne.	(4) DNSH-arvi-ointi	(5) Vihreä tavoite	(6) Digi-taalinen tavoite	(7) Pysyvät vaiku-tukset	(8) Väli-tavoit-teet ja tavoit-teet	(9) Kus-tan-nuk-set	(10) Valvonta-järjes-telmät	(11) Johdon-mukai-suus
A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A

2. ELPYMIS- JA PALAUTUMISHAASTEET: LÄHTÖTILANNE

2.1. Makrotalouden näkymät ja kehitys vuoden 2020 maaraportin jälkeen

Suunnitelmassa ennustetaan, että talouskasvu elpyy vuonna 2021 supistuttuaan covid-19-pandemian vuoksi vuonna 2020. Reaalisen BKT:n odotetaan kasvavan 2,6 prosenttia vuonna 2021 sen jälkeen kun se supistui 3,3 prosenttia vuonna 2020. Suunnitelman mukaan talouskasvun odotetaan seuraavina vuosina hidastuvan ensin 2,5 prosenttiin vuonna 2022 ja sitten 1,5 prosenttiin vuonna 2023. Tässä skenaariossa reaalisen BKT:n kasvun odotetaan vauhdittuvan pääasiassa kotimaisen kysynnän elpymisen vuoksi. Suomen suunnitelmassa ennustetaan, että inflaatio pysyy maltillisena, alle 2 prosentissa, vuoteen 2023 saakka.

Tätä taustaa vasten työttömyyden odotetaan pysyvän 7,8 prosentissa vuonna 2021 ja laskevan vähitellen 6,9 prosenttiin vuoteen 2023 mennessä. Kriisi on vaikuttanut pääasiassa nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin. Talouden elpyessä työvoiman kysynnän ennustetaan kasvavan erityisesti palvelualalla. Työllisyysasteen ennustetaan nousevan 73,2 prosenttiin vuonna 2023, mikä ylittää vuoden 2019 tason (72,5 %). Kasvu johtuu osittain talouden elpymisestä ja työikäisen väestön vähenemisestä.

Oikeudenmukaisuuden osalta Suomi on edelleen suhteellisen tasa-arvoinen yhteiskunta, jossa eriarvoisuus on sekä EU:n keskiarvon että kehittyneiden talouksien keskiarvon alapuolella. Kaiken kaikkiaan Suomi suoriutuu sosiaalisen osallisuuden osalta suhteellisen hyvin, sillä se sijoittuu useimpien Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteisiin liittyvien indikaattorien suhteen Euroopan unionin keskiarvoa paremmin.[2] Sukupuolten välinen työllisyysero ja koulunkäynnin varhain keskeyttäneiden osuus ovat edelleen alle EU:n keskiarvon. Köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien osuus (11,6 % vuonna 2019) on selvästi alle EU:n keskiarvon (21,1 %). Nämä riskit koskevat kuitenkin matalan osaamistason työntekijöitä, maahanmuuttajia ja vammaisia todennäköisemmin kuin muita. Vaikka Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on tähän asti pehmentänyt kriisin vaikutuksia suhteellisen hyvin, kriisin jatkuminen voi syventää eroja.

Yksityisen sektorin velka oli suuri jo ennen kriisiä, ja sen odotetaan edelleen kasvavan. Tämä todettiin haavoittuvuustekijäksi vuoden 2021 varoitusmekanismia koskevassa kertomuksessa. Kun kokonaiskysyntä väheni, yritykset kasvattivat likviditeettitarpeitaan selviytyäkseen kriisiajasta. Kotitalouksien velka ylittää edelleen varovaisuustason. Pankkiala on edelleen hyvin pääomitettu ja vakaa. Koska likviditeettiä on runsaasti, korot ovat edelleen alhaiset eikä yksityisen sektorin velan vähentämiseen kohdistu välittömiä paineita.

Covid-19-pandemian aiheuttama talouden taantuma johti valtion tulojen merkittävään vähenemiseen ja julkisten menojen kasvuun. Yhdessä finanssipoliittisten toimenpiteiden kustannusten kanssa julkisen talouden alijäämä kasvoi vuonna 2020 kriisin vuoksi 5,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Seitsemässä lisätalousarviossa vuonna 2020 hyväksyttyjen toimien kokonaismäärä oli noin 3 prosenttia suhteessa BKT:hen eli 7,1 miljardia euroa. Niihin sisältyi terveydenhuoltoon ja yleiseen turvallisuuteen liittyviä menoja, mutta suurin osa toimenpiteistä oli suunniteltu tukemaan taloutta. Yrityksille tarjottiin kohdennettuja tukia ja verojen lykkäyksiä, ja hallitus laajensi työttömyyskorvausjärjestelmiä helpottaakseen lyhytaikaisia lomautuksia. Julkisen talouden hätätoimenpiteet yhdessä jo aiemmin olemassa olleen vero- ja etuusjärjestelmän kanssa ovat pehmentäneet kriisin vaikutuksista noin kolme neljäsosaa.[3] Hallitus teki myös uusia investointeja liikenteeseen, tutkimukseen ja koulutukseen. Se lisäsi julkisia takauksia ja toteutti muita toimenpiteitä, joilla tuetaan talouden likviditeettiä ja joiden suuruus on noin 20 prosenttia suhteessa BKT:hen.

[2] Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators.

[3] Ks. JRC121598 ja Christl, M, De Poli, S., Figari, F., Hufkens, T., Leventi, C., Papini, A. ja Tumino, A. (2021) ”The cushioning effect of fiscal policy in the EU during the COVID-19 pandemic”, JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms, 02/2021, JRC125567.

Vuonna 2021 pandemia aiheuttaa edelleen kustannuksia julkiselle taloudelle. Hallitus jatkaa joitakin pandemiaan liittyviä toimenpiteitä, erityisesti yritysten ja työntekijöiden tukemista. Terveyteen liittyvät kustannukset, kuten covid-19-testaus, jatkuvat niin ikään. Lisäksi valtion odotetaan kärsivän jonkin verran tappioita lainatakauksistaan. Suunnitelmassa ennustetaan julkisen talouden pysyvän alijäämäisenä noin 4,7 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2021. Vuonna 2022 kansanterveyden tilanteen odotetaan normalisoituvan, ja talouskasvun odotetaan parantavan julkista taloutta. Julkisen talouden alijäämän ennustetaan supistuvan alle perussopimuksessa määrätyn 3 prosentin viitearvon suhteessa BKT:hen olettaen, että politiikkaa ei muuteta. Julkisen talouden velkasuhde kasvoi vuonna 2020 noin 10 prosenttiyksikköä eli 69,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Tämä johtui julkisen talouden alijäämästä ja toimenpiteistä, jotka eivät sisälly alijäämään, kuten veronlykkäyksistä, lainoista ja pääomapohjan vahvistamisesta. Velkasuhteen ennustetaan nousevan 71,6 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2021.

Suomen julkisen talouden kestävyyteen kohdistuvien riskien arvioidaan tällä hetkellä olevan keskipitkällä aikavälillä alhaisia ja pitkällä aikavälillä keskisuuria.[4] Komission nk. S0-indikaattori osoittaa, että julkisen talouden rahoituspaine lyhyellä aikavälillä eli tulevana vuonna on suuri. Tämä johtuu julkisen talouden jyrkästä heikkenemisestä vuonna 2020 ja siitä johtuvasta rahoitustarpeiden äkillisestä kasvusta 18 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Suomi hyötyy kuitenkin tällä hetkellä edullisesta pääsystä rahoitusmarkkinoille, sillä valtion lyhyen ja keskipitkän aikavälin velkapaperit ovat ylimerkittyjä ja niiden tuotot negatiivisia. Kolmen suurimman luottoluokituslaitoksen antama julkisyhteisöjen luottoluokitus ”AA+” ja historiallisen alhaiset valtion joukkolainojen tuottoerot lieventävät lyhyen aikavälin riskejä. Lisäksi rahoitustarpeiden odotetaan laskevan noin 15 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2021 ja 14 prosenttiin vuonna 2022. Keskipitkän aikavälin alhaiset riskit johtuvat siitä, että komission velkakestävyysanalyysin perusoletusten mukaan julkinen velka olisi suurimmillaan 71 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2021 ja supistuisi sen jälkeen lähelle 60:tta prosenttia suhteessa BKT:hen kymmenen vuoden aikana. Sekä suotuisat että epäsuotuisat vaihtoehtoiset skenaariot vahvistavat yleisesti ottaen nämä alhaiset riskit. Suomi on kuitenkin myöntänyt paljon valtiontakauksia, jotka voivat aiheuttaa julkiselle taloudelle kustannuksia, jos niitä vaaditaan maksettavaksi. Lopuksi on todettava, että keskipitkän ja pitkän aikavälin kestävyysriskien arvioinnissa ei ole vielä otettu täysin huomioon elpymis- ja palautumistukivälineen mukaisten uudistusten ja investointien vaikutusta. Niiden odotetaan tukevan potentiaalista kasvua ja lieventävän velkakestävyysriskejä.

Suomen suunnitelman perustana oleva makrotalouden skenaario on hieman varovaisempi kuin komission kevään 2021 ennuste. Komission kesän 2021 talousennusteen mukaan Suomen reaalinen BKT kasvaa 2,7 prosenttia vuonna 2021 ja 2,9 prosenttia vuonna 2022. Suomen viranomaisten tavoin komissio katsoo, että kotimainen kysyntä on tärkein kasvua synnyttävä tekijä elpymisessä. Suurin ero on kiinteän pääoman bruttomuodostusta koskevissa ennusteissa, sillä komissio ennustaa sen elpyvän ja Suomen viranomaiset ennustavat sen supistuvan vuonna 2021. Inflaatioennusteet ovat samankaltaiset, mutta Suomen työmarkkinaennusteet vuodelle 2021 ovat varovaisempia. Komission laatimat julkisen talouden alijäämää ja velkaa koskevat ennusteet

[4] Komission *Debt Sustainability Monitor 2020*, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip143_en.pdf.

vastaavat Suomen suunnitelmassa vuoteen 2022 saakka esitettyjä ennusteita (komission ennuste ei ulotu vuoden 2022 jälkeiseen aikaan).

Suunnitelmassa esitetty makrotalouden skenaario perustuu uskottaviin makrotalouden oletuksiin. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa esitetty makrotalouden skenaario perustuu valtiovarainministeriön kansantalousosaston toukokuussa 2021 julkaisemaan riippumattomaan ennusteeseen. Vaikka se on hieman varovaisempi kuin komission ennuste, siinä esitetään samankaltainen skenaario talouden elpymisestä, jonka jälkeen kasvu palautuu vähitellen pitkän aikavälin potentiaaliseen kasvuvauhtiin. Covid-19-pandemiaan ja sen taloudellisiin seurauksiin liittyvä suuri epävarmuus vaikuttaa kuitenkin edelleen makrotalouden ja julkisen talouden näkymiin.

Taulukko 2: Makrotalouden kehityksen ja ennusteiden vertailu

	2019	2020		2021		2022		2023	2024	2025
	KOM	KOM	EPS	KOM	EPS	KOM	EPS	EPS	EPS	EPS
Reaalinen BKT (% muutos)	1,3	-2,8	-2,8	2,7	2,6	2,9	2,5	1,5	1,4	1,2
Työllisyys (% muutos)	1,8	-1,5	-1,5	0,9	0,1	1,1	1,2	0,6	n.a.	n.a
Työttömyysaste (%)	6,7	7,8	7,8	7,6	7,8	7,2	7,2	6,9	6,7	6,5
YKHI-inflaatio (% muutos)	1,1	0,4	0,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,9	n.a.	n.a.
Julkisen talouden rahoitusasema (% suhteessa	-0,9	-5,4	-5,4	-4,6	-4,7	-2,1	-2,9	-2,2	-1,7	-1,6
Julkinen velka (% suhteessa BKT:hen)	59,5	69,2	69,2	71	71,6	70,1	72,4	73,9	74,8	75,6

Lähde: [Komission kevään 2021 talousennuste, paitsi reaalisen BKT:n ja YKHI-inflaation osalta komission kesän 2021 talousennuste.] (KOM); Elpymis- ja palautumissuunnitelma (EPS)

2.2. Kestävään kasvuun, koheesioon, palautumiskykyyn ja seuraavalle sukupolvelle suunnattuihin toimintapolitiikkoihin liittyvät haasteet

Suomi on yksi EU:n kehittyneimmistä talouksista ja digitaaliteknologian ja puhtaan energian innovoinnin edelläkävijöitä. Sillä on kuitenkin edessään suuria haasteita, erityisesti tuottavuuden lasku elektroniikka-alan supistuttua ja alhainen työllisyysaste verrattuna pohjoismaisiin naapureihin. Tämä johtuu muun muassa osaamisen kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuudesta, monimutkaisesta etuusjärjestelmästä, joka luo esteitä työn vastaanottamiselle, sekä terveyteen liittyvistä syistä. Investoinnit ovat edelleen vähäisiä verrattuna EU:n vertailumaihin, rakennusalaa lukuun ottamatta.

Älykäs, kestävä ja osallistava kasvu

Rakennemuutos, jossa on siirrytty tehdasteollisuudesta palvelutoimintaan, on vaikuttanut Suomen kokonaistuottavuuteen. Kokonaistuottavuus on ollut pysähdyksissä usean vuoden ajan

ja on edelleen alempi kuin Suomen pohjoismaisten vertailumaiden tuottavuus. Samaan aikaan investoinnit aloille, jotka tukevat eniten tuottavuuden kasvua (koneet ja laitteet, mukaan lukien tieto- ja viestintätekniikkalaitteet sekä henkiset omaisuustuotteet), ovat olleet pieniä, mikä saattaa vaikeuttaa paluuta suurempaan potentiaaliseen kasvuun. Tuotannollisten investointien alhaisen tason odotetaan edelleen heikentävän tuottavuutta ja siten reaalista kilpailukykyä. Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan osalta Suomen tuotannolliset investoinnit ovat keskittyneet kapealle alalle, ja tuottavimpien ja vähiten tuottavien yritysten välinen kuilu kasvaa[5]. Samaan aikaan korkeakoulujen ja yritysten välistä yhteistyötä olisi edelleen varaa lisätä. Samoin olisi varaa parantaa tuottavuuden kasvua tarjoamalla lisäkannustimia yritysten perustamiseen ja auttamalla niitä rahoituksen saannissa sekä tukemalla pahasti kärsinyttä[6] matkailualaa Suomen matkailustrategian mukaisesti, jonka mukaan maan tulisi olla Pohjoismaiden kestävimmin kasvava matkailukohde.

Työvoiman puute erityisesti tieto- ja viestintätekniikan alalla uhkaa muodostua esteeksi investoinneille ja kasvulle. Koska Suomessa on pulaa korkeasti koulutetuista kotimaisista työntekijöistä, sen on uudelleen- ja täydennyskoulutustoimenpiteiden toteuttamisen lisäksi myös houkuteltava korkeasti koulutettuja työvoimamuuttajia. Keskeisiä haasteita ovat kansainvälisen rekrytoinnin helpottaminen, oleskeluluvan hakuprosessin sujuvoittaminen ja nopeuttaminen sekä kotouttamispalvelujen tarjoaminen.

Sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus

Työvoiman supistumisen odotetaan pian vaikuttavan Suomen kasvupotentiaaliin. Sen vuoksi työllisyysasteen nostaminen pohjoismaisten naapureiden tasolle on edelleen merkittävä rakenteellinen haaste. Työmarkkinoille on integroitava monia väestöryhmiä, erityisesti matalan osaamistason työntekijöitä, eläkeikää lähellä olevia työntekijöitä, maahanmuuttajataustaisia, osatyökykyisiä ja vammaisia. Aiempiin työllisyystoimenpiteisiin on kohdistunut joitakin haasteita, jotka johtuvat pääasiassa palvelujen hajanaisuudesta. Samaan aikaan covid-19-kriisi on koetellut pahoin työvoiman heikoimmassa asemassa olevia ryhmiä. Lyhyen aikavälin toimia tarvitaan kriisin vuoksi työttömäksi jääneiden integroimiseksi uudelleen työmarkkinoille, minkä lisäksi Suomen on toteutettava toimenpiteitä rakenteellisen työttömyyden vähentämiseksi. Työttömyyden syyt näyttävät olevan myös sukupuoli- ja ikäsidonnaisia. Sukupuolten palkkaero on Suomessa edelleen EU:n keskiarvoa suurempi, ja kotihoidon tuella on jonkin verran kielteisiä vaikutuksia pääasiassa naisten työllisyyteen, ja se voi haitata virallisen lastenhoidon käyttöä.

Keskeisenä haasteena on yksinkertaistaa sosiaalietuusjärjestelmää ja säilyttää samalla sen kyky vähentää köyhyyttä ja eriarvoisuutta. Monimutkainen ja hajanainen etuusjärjestelmä luo esteitä työn vastaanottamiselle. Se ei myöskään mahdollista osa-aikatyön ja etuuksien joustavaa yhdistämistä. Uudistuksen suunnasta ei ole vielä tehty keskeisiä poliittisia päätöksiä.

[5] Suomalaisyritykset, jotka jatkoivat innovointia vuonna 2020, kärsivät covid-19-pandemiasta paljon vähemmän, sillä niiden tulot supistuivat lähes puolet vähemmän kuin ei-innovatiivisilla yrityksillä (JRC125490).

[6] Suomen matkailualan osuus kansallisesta kokonaistyöllisyydestä on noin 11 prosenttia, ja alueelliset erot ovat huomattavia (esim. 20,5 prosenttia Ahvenanmaalla ja 15,5 prosenttia Pohjois- ja Itä-Suomessa) (JRC121262). Vuonna 2020 matkailijoiden määrä väheni 41 prosenttia (Eurostat).

Digitalisaatioon on investoitava, jotta voidaan parantaa sosiaalietuusjärjestelmän tietotekniikkajärjestelmiä ja -menettelyjä.

Alueellinen yhteenkuuluvuus on edelleen haaste, sillä pääkaupungin ja Pohjois- ja Itä-Suomen vähemmän kehittyneiden alueiden välillä on selvä alueellinen jako. Asukaskohtaisen BKT:n osalta pääkaupunkiseutu tuotti selvästi EU:n keskiarvoa enemmän (144 %) vuonna 2019 ja 1,5 kertaa niin paljon kuin heikoin Pohjois- ja Itä-Suomen alue, jossa asukaskohtainen BKT on 93 prosenttia EU:n keskiarvosta. Alueelliset erot työssäkäyvien ja työttömien määrässä ovat kuitenkin viime vuosina edelleen kaventuneet, myös pandemian aikana. Vaikka NUTS2-tason alueellisten työllisyysasteiden hajonta on pysynyt kansallisten tilastojen mukaan vähäisenä, alueellisella tasolla on edelleen joitakin työmarkkinahaasteita, jotka liittyvät lähinnä työvoiman saatavuuteen kasvualoilla.[3] Pohjois- ja Itä-Suomessa työpaikkojen kysyntä ja investoinnit eivät ole tällä hetkellä yhtä hyvällä tasolla kuin muualla maassa. On tärkeää varmistaa, että suunnitelman mukaiset investoinnit mahdollistavat kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden lähentämisen muuhun maahan.

Terveys ja taloudellinen, sosiaalinen ja institutionaalinen palautumiskyky

Nopeasti ikääntyvässä suomalaisessa yhteiskunnassa terveydenhuollon ja erityisesti pitkäaikaishoidon kustannusten ennustetaan kuormittavan yhä enemmän julkista taloutta ja aiheuttavan näin ollen riskejä sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän pitkän aikavälin kestävyydelle. Terveydenhuoltopalvelujen yhdenvertainen saatavuus on keskeinen haaste, koska kunnalliseen perusterveydenhuoltoon ja erikoissairaanhoitoon on pitkät odotusajat niille, joilla ei ole työterveydenhuoltoa tai yksityistä sairausvakuutusta. Myös asiakasmaksut ovat EU:n keskiarvoa suurempia, mikä vaikuttaa heikossa asemassa oleviin ryhmiin. Hallituksen asialistalla jo pitkään ollut sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän uudistus hyväksyttiin äskettäin. Sen tavoitteena on parantaa kustannustehokkuutta ja palvelujen yhdenvertaista saatavuutta. Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen hallinnointi on tähän asti ollut hajanaisten ja usein talousvaikeuksista kärsivien kuntien vastuulla, joten hallinnon yhdentäminen ylemmällä tasolla voisi parantaa sekä palvelujen tehokkuutta että niiden saatavuutta. Lisäksi nykyiset alueelliset erot terveydenhuoltohenkilöstön saatavuudessa osoittavat, että työvoimapulan riski kasvaa seuraavan vuosikymmenen aikana. Myös pitkäaikaishoidon tarpeen ennustetaan tulevina vuosikymmeninä kasvavan väestön ikääntymisen vuoksi. Hajauttamisen vuoksi sähköisten potilaskertomusten yhteentoimivuus ei aina ole riittävää. Investoinneilla voitaisiin tukea terveydenhuollon tietotekniikkajärjestelmien yhdistämistä ja integrointia, mikä edistäisi tehokkuutta, sujuvaa tiedonkulkua ja monialaista lääketieteellistä yhteistyötä.

Yksityisen sektorin velka suhteessa BKT:hen ylittää edelleen makrotalouden epätasapainoa koskevalle menettelylle asetetun kynnysarvon ja varovaisuustason ja on korkea muihin EU:n jäsenvaltioihin verrattuna. Yksityisen sektorin velka suhteessa BKT:hen kasvoi vuonna 2020 kriisin vuoksi edelleen 155,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Pankit ovat pysyneet vakaina, ja niiden pääomapositiot ovat vahvat ja velanhoito vakaata. Viimeaikaiset likviditeettitoimenpiteet ovat kuitenkin antaneet pankeille mahdollisuuden ottaa enemmän riskejä. Lisäksi jotkut kriisistä eniten kärsineillä aloilla toimivat yritykset saattavat mennä konkurssiin, mikä voi johtaa järjestämättömien lainojen osuuden kasvuun. Suunnitteilla olevan luottorekisterin nopea perustaminen ja täytäntöönpano voisi vahvistaa rahoitusjärjestelmän vakautta. Samanaikaisesti on vahvistettava rahanpesun torjuntasäännöstön tuloksellista valvontaa ja noudattamista. Tuloksellinen valvonta edellyttää valvontaviranomaisen henkilöstöresurssien lisäämistä,

työntekijöiden koulutusta ja asianmukaisia menettelyjä riskiperusteisen lähestymistavan soveltamiseksi tehokkaammin.

On myös mahdollista parantaa joitakin liiketoimintaympäristön osa-alueita, kuten lupia ja yrittäjyyden tasoa, työmarkkinainstituutioita, apteekkialan kaupan vapauttamista ja arvonlisäveron hallinnointia sekä strategista suunnittelua muuttamalla maankäyttö- ja rakennuslakia.

Seuraavalle sukupolvelle, lapsille ja nuorille, suunnatut toimintapolitiikat, kuten koulutus ja osaaminen.

Vaikka suomalainen koulutus kuuluu edelleen EU:n parhaisiin, on nähtävissä merkkejä siitä, että Suomen koulutusjärjestelmän suorituskyky ja oikeudenmukaisuus ovat heikkenemässä. Perustaitojen taso on edelleen verrattain korkea, mutta se on heikentynyt viime vuosina. Vuoden 2018 PISA-tutkimuksen tulokset[7] osoittavat, että tiedeaineiden osaaminen on heikentynyt tilastollisesti merkittävällä tavalla. Myös heikosti suoriutuvien 15-vuotiaiden oppilaiden osuus kasvoi mutta pysyi kuitenkin EU:n vertailuarvon (15 %) alapuolella kullakin osaamisalueella. Lisäksi erot maahanmuuttajien ja muiden opiskelijoiden lukutaidossa ovat EU:n suurimmat. Samaan aikaan alueelliset erot koulutuksen keskeisissä indikaattoreissa kasvavat. Varhaiskasvatuksen käyttö on edelleen kansainvälisesti vähäistä, ja erityisopetuksen ja päiväkodin opettajista on pulaa.[8]

Uudelleen- ja täydennyskoulutus ovat keskeisessä asemassa pyrittäessä säilyttämään työvoiman työllistettävyys ja varmistamaan, että tarjonta vastaa tulevien taitojen kysyntää yhä digitaalisemmassa ja vihreämmässä taloudessa. Aikuiskoulutus on Suomessa yleisempää kuin muualla EU:ssa, joskin osallistuminen on keskittynyt korkeasti koulutettuihin työntekijöihin. Jotta voidaan välttää heikoimmassa asemassa olevien ryhmien sosioekonomisen tilanteen paheneminen covid-19-kriisin vuoksi, on olennaisen tärkeää puuttua osaamisen kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuuteen ja digitaaliseen kuiluun erityisesti varmistamalla, että muita heikommassa asemassa olevat oppijat saavat laadukasta koulutusta. Investoinneilla voitaisiin tukea useampia koulutusaloitteita ja keskiasteen jälkeisiä koulutusaloitteita vihreällä sektorilla ja tietotekniikka-alalla. Korkea-asteen koulutustavoitteen saavuttaminen edellyttää, että käytettävissä on riittävästi yliopistopaikkoja kunkin alan ja alueen työllisyysodotusten mukaisesti. Tieto- ja viestintätekniikan opintoihin tarvitaan enemmän naisia, jotta voidaan sekä vähentää sukupuolten epätasa-arvoa että vastata työvoimapulaan.

2.3. Vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen liittyvät haasteet

Vihreä ulottuvuus

Elpymis- ja palautumissuunnitelmalla olisi edistettävä vihreää siirtymää, ja vähintään 37 prosentilla määrärahoista olisi edistettävä ilmastotavoitteiden saavuttamista. Suunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden odotetaan edistävän vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen sekä vuoden 2030 energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamista, kun otetaan huomioon Suomen kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma. Toimenpiteiden odotetaan myös edistävän jätteitä,

[7] Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD), PISA 2018 results. Volume II. https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_FIN.pdf.
[8] Euroopan komissio, Suomen maaraportti 2020.

vettä, pilaantumisen ehkäisemistä, kestävää liikkuvuutta, biologisen monimuotoisuuden suojelua ja ennallistamista sekä meri- ja vesivaroja koskevien ympäristötavoitteiden saavuttamista ja tukevan tarvittaessa siirtymistä kestäviin elintarvikejärjestelmiin ja kiertotalouteen varmistaen samalla, ettei ketään jätetä jälkeen.

Suomi on asettanut kunnianhimoisen tavoitteen hiilineutraaliuden saavuttamiseksi vuoteen 2035 mennessä, ja siitä on määrä tulla maailman ensimmäinen fossiilivapaa hyvinvointiyhteiskunta. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kattavaa politiikkaa ja toimenpiteitä, jotka vaikuttavat koko talouteen. Suomen talous on EU:n energiavaltaisimpia. Liikenne, energia ja asuminen ovat Suomessa tärkeimpiä aloja, joilla energiaan liittyviä kasvihuonekaasupäästöjä voidaan vähentää. Turve on edelleen merkittävä energialähde syrjäisillä ja harvaan asutuilla alueilla. Luopumalla asteittain turpeesta voitaisiin edistää Suomen tavoitetta saavuttaa hiilineutraalius vuoteen 2035 mennessä. Suunnitellun hiilineutraaliuden saavuttamiseksi tarvitaan huomattavia investointeja.

Kasvihuonekaasupäästöt

Henkeä kohti lasketut kasvihuonekaasupäästöt kuuluvat Suomessa EU-maiden pienimpiin. Suomen kasvihuonekaasupäästöt vähenivät vuosien 1990 ja 2019 välisenä aikana 23 prosenttia[9] (tai 21 %, kun mukaan otetaan maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous). Suomi on hyväksynyt tai hyväksymässä kunnianhimoisia ilmastopoliittisia toimia, joihin kuuluvat ilmastolain ja energiaverotuksen uudistus, tiekartta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi, liikenteen kestävän verotuksen tiekartta ja fossiilittoman liikenteen tiekartta. Maassa on myös hyödynnetty merkittäviä uusiutuvia luonnonvaroja. Uusiutuvia energialähteitä ovat erityisesti bioenergia, vesivoima, tuulivoima, maalämpö ja aurinkosähkö, ja niiden osuus energian loppukulutuksesta on noin 40 prosenttia[10]. Suomi todennäköisesti täyttää EU-sitoumuksensa, mutta sen on hyväksyttävä ja toteutettava täydentäviä politiikkatoimenpiteitä saavuttaakseen kansallisen hiilineutraaliustavoitteensa vuoteen 2035 mennessä.

Suomen tavoitteena on vähentää EU:n päästökauppajärjestelmään kuulumattomia kasvihuonekaasupäästöjä vuoteen 2030 mennessä 39 prosenttia vuoden 2005 tasosta taakanjakoasetuksen mukaisesti. Ilman lisätoimenpiteitä päästökauppajärjestelmään kuulumattomat päästöt vähenisivät vuoteen 2030 mennessä vain 24 prosenttia. Suomi on tähän mennessä vähentänyt päästöjään 14 prosenttia vuodesta 2005.[11] Päästökauppajärjestelmään kuulumattomien kasvihuonekaasupäästöjen osuus Suomessa on 53 prosenttia, kun se EU:n tasolla on 59 prosenttia. Suomi aikoo myös hyödyntää jonkin verran taakanjakoasetuksen tarjoamaa joustavuutta, mukaan lukien päästökauppajärjestelmän ja taakanjakosektorin välinen joustavuus. Se käyttäisi enimmäismäärän eli 2 prosenttia vuoden 2005 päästöistä eli 6,9 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Nykyinen pitkän aikavälin tavoite vuodelle 2050 on Suomen

[9] Ilmastotoimia koskeva edistymisraportti 2020, jonka ilmastotoimien pääosasto julkaisi marraskuussa 2020. https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/strategies/progress/docs/com_2020_777_en.pdf
[10] Uusiutuva energia – Työ- ja elinkeinoministeriö (tem.fi)
[11] Ilmastotoimia koskeva edistymisraportti 2020, jonka ilmastotoimien pääosasto julkaisi marraskuussa 2020, Suomen maaprofiili: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/strategies/progress/docs/fi_2020_factsheet_en.pdf

kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 80–95 prosentilla, ja lopullisen suunnitelman tavoitteena on saavuttaa hiilineutraalius vuoteen 2035 mennessä ja tulla pian sen jälkeen hiilinegatiiviseksi.

Suomen ennusteiden perusteella komissio katsoi Suomen vuoden 2020 kansallisesta energia- ja ilmastosuunnitelmasta tekemässään arviossa, että hiilestä irtautumista koskevassa suunnitelmassa sekä nykyisissä ja suunnitelluissa politiikoissa ja toimenpiteissä annetut tiedot yhdessä joustomahdollisuuksien ilmoitetun käytön kanssa voivat riittää siihen, että Suomi saavuttaa tavoitteensa. Jos suunnitellut lisätoimet pannaan täytäntöön, niillä voidaan saada aikaan merkittäviä päästövähennyksiä, joita tarvitaan erityisesti liikenteessä; rakennusalalla vaikutuksen odotetaan jäävän pienemmäksi. Kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassa todetaan, että Suomen on mahdollista välttää maankäytön, maankäytön muutosten ja metsätalouden debetsaldojen syntyminen, mutta siinä ei selitetä, miten, eikä esitetä ennusteita. Siinä korostetaan bioenergian merkitystä, mutta ei käsitellä perusteellisesti biomassan kestävyyttä eikä vaikutusta hiilinieluun. Suomi myöntää, että kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma edellyttää päivitystä, jossa otetaan huomioon vuoden 2035 kunnianhimoiset ilmastoneutraaliustavoitteet (hiilineutraalius), ja että on valmisteltava, hyväksyttävä ja toteutettava useita politiikkatoimia ja toimenpiteitä, jotta varmistetaan johdonmukaisuus uuden tavoitteen kanssa. Kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassa esitetyt politiikkatoimet ja toimenpiteet eivät kuitenkaan ole riittävän kvantifioituja, jotta voitaisiin varmistaa, että Suomi täyttää EU-sitoumuksensa ja kansalliset tavoitteensa.

Energiatehokkuus

Ilmastoneutraaliuden saavuttaminen vuoteen 2035 mennessä edellyttää huomattavia investointeja sähköverkkoihin ja rakennusten energiatehokkuuteen. Suomen, muiden Pohjoismaiden ja Baltian maiden välillä tarvitaan vahvoja yhteenliitäntöjä, jotta voidaan varmistaa hyvin toimivat sähkömarkkinat koko alueella ja kasvattaa uusiutuvien energialähteiden ennakoitua osuutta energiantuotannossa. Tämä edellyttää lisäinvestointeja sähköalalla.

Suomen suunniteltu kansallinen panos energiatehokkuuteen vuonna 2030 on 25 miljoonaa öljyekvivalenttitonnia energian loppukulutuksesta eli 34,8 miljoonaa öljyekvivalenttitonnia primäärienergian kulutuksesta. Suomi selittää kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassaan, miten erittäin energiaintensiiviset raskaat teollisuudenalat (kuten selluntuotanto, biojalostamot ja datakeskukset) vaikuttavat BKT:n odotettuun kasvuun. Siinä ei kuitenkaan täsmennetä, mitkä politiikkatoimet ja toimenpiteet hillitsisivät energiankäytön todennäköistä kasvua. Kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassa kuvataan vuoden 2020 jälkeiseen aikaan ulottuvat politiikkatoimet ja toimenpiteet, jotka kohdistuvat kaikkiin aloihin. Suomi on sisällyttänyt energia- ja ilmastosuunnitelmaansa toimenpiteitä, jotka liittyvät liikenteeseen (liikenteen polttoaineverotus, liikennemuotosiirtymien edistäminen, investoinnit rautatieinfrastruktuuriin), maatalouteen ja hukkalämpöön. Joidenkin toimenpiteiden päätavoite ei kuitenkaan ole energiatehokkuus, ja osa niistä on jo toteutettu. Koska taustamenetelmästä ei ole

annettu tietoa, on epäselvää, olisiko näiden toimenpiteiden vaikutus energiansäästöön riittävä kokonaissäästötavoitteen saavuttamiseksi.[12]

Maaliskuussa 2020 toimitetussa pitkän aikavälin peruskorjausstrategiassa 2020–2050 korostetaan voimakkaasti rakennusten hiilestä irtautumista. Sen tavoitteena on vähentää vuoteen 2020 mennessä valmistuneen rakennuskannan hiilidioksidipäästöjä 90 prosenttia vuoteen 2050 mennessä ja supistaa asuinrakennusten ja muiden kuin asuinrakennusten energiankulutus puoleen vuoteen 2050 mennessä. Strategian toimenpiteisiin kuuluvat uusi lainsäädäntö, jolla tuetaan energiatehokkuustoimien täytäntöönpanoa, yritysten väliset vapaaehtoiset sopimukset ja julkisella sektorilla energiatehokkuuden sertifiointijärjestelmän päivittäminen. Muita toimenpiteitä ovat muun muassa tuet ja kannustimet pitkälle menevien perusparannusten tukemiseksi ja edistämiseksi, älykkäiden energiajärjestelmien edistäminen, käyttämättömien / tyhjillään olevien rakennusten purkaminen sekä saatavilla oleva rahoitus ja rahoitusvälineet, jotka kohdennetaan energiatehokkuutta parantaviin rakennusten peruskorjaushankkeisiin. Suomen tavoitteena on, että rakennuskanta on erittäin energia- ja resurssitehokasta ja hiilineutraalia vuoteen 2035 mennessä ja että kaikkien rakennusten (asuinrakennusten ja muiden kuin asuinrakennusten) energialuokka on C tai sitä parempi vuoteen 2050 mennessä. On annettu lainsäädäntöä kivihiilen käytön lopettamisesta energiantuotannossa vuoteen 2029 mennessä. Valtio ja kunnat lopettavat öljylämmityksen käytön vuoteen 2024 mennessä, ja asuinrakennuksissa öljylämmityksestä luovutaan vuoteen 2050 mennessä.[13]

Uusiutuvien energialähteiden osuus energiantuotannossa

Uusiutuvien energialähteiden osuus energiankulutuksesta on Suomessa EU-maiden suurimpia. Uusiutuvien luonnonvarojen osuus energian loppukulutuksesta oli 43,1 prosenttia vuonna 2019, mikä ylitti jo vuodeksi 2020 asetetun 38 prosentin tavoitteen. Suurimman osan tästä saavutuksesta tuottavat lämmitys ja jäähdytys, joissa uusiutuvien energialähteiden osuus on 57,5 prosenttia, kun sähköntuotannossa niiden osuus on 38,1 prosenttia. Uusiutuvan sähkön tärkeimmät lähteet ovat vesivoima ja kiinteät biopolttoaineet (1 240 ja 1 059 ktoe), kun taas tuulienergia tuottaa 505 öljyekvivalenttikilotonnia uusiutuvien energialähteiden 2 903 öljyekvivalenttikilotonnin kokonaistuotannosta. Viimeisten kymmenen vuoden aikana tuulivoima on lisääntynyt voimakkaasti ja kiinteiden biopolttoaineiden käyttö jonkin verran, kun taas vesivoiman osuus on pysynyt enimmäkseen vakaana.

Suomi pyrkii edistämään uusiutuvaa energiaa koskevan EU:n tavoitteen saavuttamista vuoteen 2030 mennessä saavuttamalla tilanteen, jossa 51 prosenttia energian kokonaisloppukulutuksesta on peräisin uusiutuvista energialähteistä. Tämä osuus on linjassa sen tuloksen kanssa, joka on laskettu käyttäen energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annetun asetuksen (EU) 2018/1999 liitteessä II olevaa laskentakaavaa. Liitteessä vahvistetaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian kansalliset osuudet. Edistymistä on seurattava

12 Economidou, M., Ringel, M., Valentova, M., Zancanella, P., Tsemekidi Tzeiranak, S., Zangheri, P., Paci, D., Ribeiro Serrenho, T., Palermo, V. and Bertoldi, P., National Energy and Climate Plans for 2021-2030 under the EU Energy Union, EUR 30487 EN, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg, 2020.

13 Zangheri, P. et Al., Progress of the Member States in implementing the Energy Performance of Building Directive, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg, 2021, EUR 30469, ISBN 978-92-76-25200-9, doi:10.2760/914310, JRC122347.

jatkuvasti ja toteutettava mahdollisesti lisää politiikkatoimia ja toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että Suomi saavuttaa vuodeksi 2030 asetetun tavoitteensa.

Suomen ja sen naapurimaiden energiantuotannossa on viime vuosina tapahtunut merkittäviä muutoksia. Perinteisten lämpövoimaloiden käytöstä poistaminen aikana, jolloin maalla tapahtuvan uusiutuvan energian tuotanto on lisääntynyt merkittävästi, lisäsi Suomen ja Ruotsin välisten sähköverkkojen yhteenliitäntöjen ylikuormitusta ja kyseenalaisti sähköjärjestelmän riittävyyden. Siirtokapasiteetin kasvu Ruotsin kanssa on määritelty Euroopan laajuisia energiaverkkoja koskevan asetuksen mukaiseksi yhteistä etua koskevaksi hankkeeksi, ja se etenee hyvin. Kun otetaan huomioon uusiutuvaa energiaa koskeva kunnianhimoinen kansallinen tavoite ja Itämeren energiamarkkinoiden yhteenliitäntäsuunnitelmaa käsittelevän korkean tason ryhmän (BEMIP HLG) puitteissa käynnissä oleva alueellinen yhteistyö merellä tuotettavan uusiutuvan energian verkon kehittämiseksi Itämerellä, Suomen olisi jatkettava investointeja, joilla vahvistetaan sisäistä verkkoa, jotta odotettavissa oleva maalla ja merellä tuotettavan uusiutuvan energian kapasiteetti voidaan ottaa koordinoidusti huomioon.

Luonnon monimuotoisuus ja saasteettomuus

Vihreän elpymisen edistämiseksi Suomen olisi investoitava enemmän kiertotalouteen siirtymiseen. Investointeja tarvitaan muun muassa ekoinnovoinnin parantamiseen, uusiin kiertotalouteen perustuviin liiketoimintamalleihin, ekologiseen suunnitteluun ja pk-yritysten kannustamiseen toimintatapojen muutokseen. Lisäinvestointeja tarvitaan myös jätealalla. Suomen on tehostettava toimiaan sen varmistamiseksi, että kierrätystavoitteita noudatetaan vuoden 2020 jälkeisellä kaudella, mukaan lukien poltetun jätteen määrän vähentäminen (59 % vuonna 2017). Sekä julkiset että yksityiset investoinnit ovat tarpeen jätteen syntymisen ehkäisemistä, tuotteiden uudelleenkäyttöä, erilliskeräystä laadukkaan kierrätyksen esivaiheena ja kierrätystä varten. Lisäksi olisi olennaisen tärkeää toteuttaa hankkeita, joissa otetaan käyttöön digitaalisia ratkaisuja jätetietojen keruun ja raportoinnin sekä jätehuollon parantamiseksi, sekä hankkeita, joilla kehitettäisiin kuntien valmiuksia toteuttaa maassa tarvittavat jätehuoltouudistukset.

Vaikka Suomen ympäristönsuojelun taso on kokonaisuutena hyvä, ilman ja veden laatua on edelleen parannettava ja luonnon monimuotoisuuteen liittyviä toimenpiteitä tuettava. Tämä on keskeistä vuoteen 2030 ulottuvan, luonnon monimuotoisuutta koskevan EU:n strategian mukaisten biodiversiteettitavoitteiden saavuttamiseksi (30 prosentin parannus suojeltujen luontotyyppien ja lajien suojelun tasoon ja ennallistamistavoitteisiin). Erityisesti turpeennoston lopettaminen ja luonnon monimuotoisuutta tukevan kestävän metsänhoidon ja vähävaikutteisten puunkorjuutekniikoiden edistäminen edelleen metsätalousalalla vastaisi Suomelle EU:n tasolla kuuluvaa vastuuta näistä luontotyypeistä ja niissä elävistä lajeista. Investoinnit useiden metsä- ja turvealueiden ennallistamiseen ja Natura 2000 -verkostossa tarvittavien hoitotoimenpiteiden toteuttamiseen parantaisivat Suomen ympäristönsuojelun kokonaistasoa.

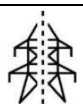
Kestävä liikenne

Liikenteen osuus Suomen kokonaispäästöistä on 20 prosenttia. Näiden päästöjen vähentäminen on avainasemassa maan hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisessa. Suomi on asettanut kunnianhimoisen tavoitteen liikenteen päästöjen puolittamisesta vuoteen 2030 mennessä, mutta maan erityisolot hankaloittavat tilannetta: sisäiset välimatkat ovat pitkiä, maa on harvaan asuttu, ja sen ilmasto on kylmä ja talvet ankaria. Lisäksi julkinen liikenne on hajanaista erityisesti suurimpien

kaupunkien ulkopuolella. Tämä tarkoittaa, että liikenteen päästöjen vähentämiseen ei ole helppoa yhtä ainoaa ratkaisua. Selvä poliittinen tahto ei ole vielä muuntunut liikennejärjestelmää parantaviksi kattaviksi käytännön toimiksi.

Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenveto Suomen päämääristä, tavoitteista ja panoksista energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta 11 päivänä joulukuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston **asetuksen (EU) 2018/1999 mukaisesti**.

Taulukko 3: Yhteenveto Suomen päämääristä, tavoitteista ja panoksista ilmastotoimien alalla

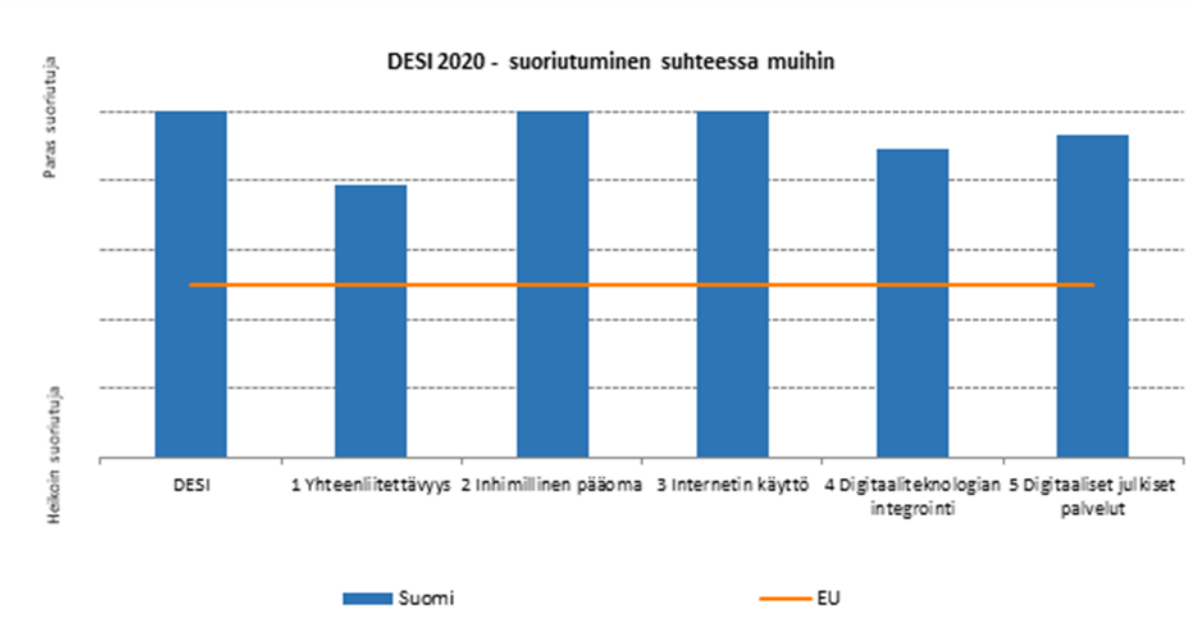
	Kansalliset tavoitteet ja panokset	Uusimmat saatavilla olevat tiedot	2020	2030	Vuoden 2030 tavoitetason arviointi
	Taakanjakoasetuksen mukainen sitova tavoite kasvihuonekaasupäästöille vuoteen 2005 verrattuna (%)	-11 %	-16 %	-39 %	Kuten taakanjakoasetuksessa
	Kansallinen tavoite/panos uusiutuvan energian osalta: Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus energian kokonaisloppukulutuksesta (%)	43,08 %	38 %	51 %	Riittävä (51 % on taakanjakoasetuksen mukaisen kaavan tulos)
	**Energiatehokkuutta koskeva kansallinen panos:**				
	Primäärienergian kulutus (Mtoe)	32,1	35,9	34,8	Pieni
	Energian loppukulutus (Mtoe)	25,3	26,7	24,9	Pieni
	Sähköverkkojen yhteenliitäntäaste (%)	29 %	18 %	Yli 15 %	Ei sovelleta

Lähde: Suomen lopullisen kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman arviointi, SWD(2020) 925 final.

Digitaalinen ulottuvuus

Elpymis- ja palautumissuunnitelman olisi edistettävä digitaalista muutosta, ja vähintään 20 prosentilla määrärahoista olisi edistettävä digitaalisia tavoitteita. Suunnitelman toimenpiteillä olisi muun muassa edistettävä digitalisaatiota talouden ja yhteiskunnan eri aloilla (mukaan lukien julkishallinto, julkiset palvelut sekä oikeus- ja terveydenhuoltojärjestelmät). Suunnitelman toimenpiteillä olisi pyrittävä paitsi yritysten ja julkisten toimijoiden kilpailukyvyn myös niiden palautumiskyvyn, joustavuuden ja turvallisuuden parantamiseen samalla kun varmistetaan osallistavuus.

Kuva 1: Digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksi 2020 – Suoriutuminen eri osa-alueilla suhteessa muihin maihin



Suomi on digitaalialalla johtoasemassa EU:ssa. Se sijoittuu kokonaisarvioinnissa ykköseksi jäsenvaltioiden joukossa vuoden 2020 digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksissä (DESI), koska tulokset inhimillisen pääoman (digitaaliset taidot) ja internetpalvelujen käytön osa-alueilla ovat erinomaiset. Suomi suoriutuu hyvin myös digitaalisten julkisten palvelujen osalta ja digitaaliteknologioiden integroinnissa yrityksiin julkisen ja yksityisen sektorin aktiivisen yhteistyön ja startup-yritysten aktiivisen toimintaympäristön ansiosta. Vuoden 2020 EIDES-indeksin (European Index of Digital Entrepreneurship Systems) mukaan Suomi on johtavassa asemassa myös digitaalisten startup- ja scale-up-yritysten toimintaedellytysten osalta ja edellä muita jäsenvaltioita inhimillisen pääoman saatavuuden osalta.[14] EIDES-indeksin mukaan Suomi kuuluu edelläkävijöihin myös virallisten instituutioiden, sääntelyn ja verotuksen sekä julkisten palvelujen osalta, mutta sen fyysinen infrastruktuuri on edelleen digitaalisen yrittäjyyden edistämisen kannalta heikkous. EU:n tekoälyekosysteemissä Suomi sijoittuu kahdeksanneksi tekoälyalan toimijoiden lukumäärän perusteella (yritykset, tutkimuslaitokset ja valtion laitokset). Maahan on sijoittunut 3,2 prosenttia kaikista EU:n talouden toimijoista ja 3,4 prosenttia kaikista EU:n tekoälyalan yrityksistä.[15] DESI-indeksin mukaan Suomi on pilvipalvelujen käyttöönotossa EU-maista edistynein (50 % Suomen yrityksistä käyttää pilvipalveluja, kun EU:n keskiarvo on 18 %). Suomi on edelläkävijä myös datan jakamisen ja data-avaruusaloitteiden alalla, erityisesti terveysalalla.[16] Tällä hetkellä suomalaisten yliopistojen kehittyneiden digitaaliteknologioiden

14 Autio, E., Szerb, L., Komlósi, E. and Tiszberger, M. (2020), EIDES 2020 -The European Index of Digital Entrepreneurship Systems, Nepelski, D. (ed.), JRC120727.
15 JRC AI TES Dataset 2020.
16 Ks. esim.: https://findata.fi/.

koulutustarjonta ja alemman korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrä on keskimäärin suurempi kuin EU:ssa.[17]

Vahvasta digitaalisesta suorituskyvystä huolimatta tuottavuuden kasvu on edelleen haaste. Se edellyttää lisäinvestointeja, jotta voidaan korjata jäljellä olevat puutteet yhteenliitettävyydessä ja hyödyntää digitaalisen muutoksen tuomia etuja kaikilta osin. Nopeiden yhteyksien käyttöönotto ja muun digitaalisen infrastruktuurin parantaminen, logistiikan järkeistäminen, tuottavuuden parantaminen ja talouden toimeliaisuuden ylläpitäminen syrjäseuduilla edellyttävät jatkuvia toimia. Yhteenliitettävyyden kokonaispistemäärä on 59,2, ja Suomi on siinä yhdeksännellä sijalla EU:ssa. Kaupallisia 5G-palveluja on jo saatavilla suurimpien kaupunkien keskustoissa. Langattoman laajakaistan (4G) kattavuus on suurimmassa osassa maata hyvä, kun taas laajakaistan saatavuus on erityisen rajallista maaseudulla. Markkinatoimijoilla ei ole riittävästi kannustimia investoida maan harvaan asutuille alueille. Vuonna 2018 julkaistu kansallinen laajakaistastrategia, ”Digitaalisen infrastruktuurin strategia 2025”, kattaa sekä valokuituyhteyksien että langattomien laajakaistayhteyksien rakentamisen.

Saadakseen tuottavuuden kasvun jälleen nousuun Suomen on korjattava osaamisvaje tieto- ja viestintätekniikan alalla ja edistettävä inhimillisen pääoman uudelleen- ja täydennyskoulutusta erityisesti digitaitojen alalla. DESI-indeksin mukaan Suomi on kaikkien jäsenvaltioiden joukossa ykkönen digitaalisen inhimillisen pääoman osalta. Digitaalisesti koulutetun työvoiman saatavuus ei kuitenkaan näytä kasvavan samaan tahtiin kuin tieto- ja viestintätekniikan asiantuntijoiden kysyntä. Suomessa tieto- ja viestintätekniikan asiantuntijoiden osuus työvoimasta on EU-maiden suurin. Tästä huolimatta 66,2 prosentilla yrityksistä, jotka rekrytoivat tai yrittivät rekrytoida tieto- ja viestintätekniikan asiantuntijaa, oli vaikeuksia onnistua siinä (EU:n keskiarvo oli 56,8 %). Lisähaasteena on edelleen myös sukupuolten epätasapaino tieto- ja viestintätekniikan alan tutkinnon suorittaneiden keskuudessa. Vastaamalla näihin haasteisiin sopivilla investoinneilla ja yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen uudistuksilla voidaan osaltaan edistää tuottavuuden kasvua Suomessa.

[17] Esimerkiksi tekoälyn, suurteholaskennan, kyberturvallisuuden ja datatieteiden maisteriohjelmien osuudet ovat Suomen yliopistoissa huomattavasti EU:n keskiarvoa korkeampia (Righi et al., 2020).

Laatikko 1: Edistyminen kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa

Kestävän kehityksen tavoitteet ja vuotuisen kestävän kasvun strategian neljä ulottuvuutta.



1. Ei köyhyyttä
2. Ei nälkää
3. Terveyttä ja hyvinvointia
4. Hyvä koulutus
5. Sukupuolten tasa-arvo
7. Edullista ja puhdasta energiaa
8. Ihmisarvoista työtä ja talouskasvua
9. Teollisuus, innovaatiot ja infrastruktuuri
10. Eriarvoisuuden vähentäminen
11. Kestävät kaupungit ja yhteisöt
12. Vastuullista kuluttamista
13. Ilmastotekoja
14. Vedenalainen elämä
15. Maanpäällinen elämä
16. Rauha, oikeudenmukaisuus ja hyvä hallinto

Kestävän kehityksen tavoitteet on sisällytetty talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon vuoden 2020 syklistä alkaen. Tämä merkitsee vahvaa sitoutumista kestävään kehitykseen EU:n talous- ja työllisyyspolitiikkojen koordinoinnissa. Tässä jaksossa kuvataan Suomen suoriutumista suhteessa kestävän kehityksen tavoitteisiin, joilla on erityistä merkitystä vuoden 2021 vuotuisen kestävän kasvun strategian neljän ulottuvuuden kannalta ja jotka ovat merkityksellisiä elpymis- ja palautumissuunnitelmien kannalta (vihreä siirtymä, oikeudenmukaisuus, digitaalinen muutos ja tuottavuus sekä makrotalouden vakaus), ja esitetään mahdollisia aloja, joilla tukivälineen tavoitteiden mukaisilla investoinneilla ja uudistuksilla voitaisiin vauhdittaa kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista.

Vihreä siirtymä

Suomi suoriutuu hyvin monien vihreään siirtymään liittyvien kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa. Kasvihuonekaasupäästöt ovat vähentyneet Suomessa samaan

tahtiin kuin koko EU:ssa (vuoteen 2019 mennessä -23 % vuodesta 1990 alkaen). Suomen päästöt aloilla, jotka eivät kuulu EU:n päästökauppajärjestelmään, ovat kuitenkin edelleen suuremmat kuin vuoden 2020 tavoite. Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi vuoteen 2035 mennessä päästöjen vähentämistoimenpiteiden on katettava kaikki kasvihuonekaasujen päästölähteet. Uusiutuvien energialähteiden osuus energian kokonaisloppukulutuksesta oli 43 prosenttia vuonna 2019, mikä on huomattavasti enemmän kuin EU:ssa keskimäärin (20 %). Tulos johtuu pääasiassa vesi- ja tuulivoiman sekä bioenergian käytöstä. Osuuden odotetaan vielä kasvavan, mikä edistäisi edelleen kestävän kehityksen tavoitetta 7 ”Edullista ja puhdasta energiaa”, tavoitetta 12 ”Vastuullista kuluttamista” ja tavoitetta 13 ”Ilmastotekoja”. Suomi voi edelleen parantaa suoriutumistaan kiertotalouden materiaalien käytössä (tavoite 11 ”Kestävät kaupungit ja yhteisöt” ja tavoite 12 ”Vastuullista kuluttamista”).

Oikeudenmukaisuus

Kaiken kaikkiaan Suomi suoriutuu hyvin yhteiskunnan ja talouden oikeudenmukaisuutta mittaavista indikaattoreista. Esimerkiksi köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien osuus oli 15,6 prosenttia vuonna 2019 eli selvästi alle EU:n keskiarvon (20,9 %), mikä osoittaa, että kestävän kehityksen tavoitteen 1 ”Ei köyhyyttä” osalta saavutettiin hyviä tuloksia. Lisäksi tuloerot ovat Suomessa EU:n pienimpiä (kestävän kehityksen tavoite 10 ”Eriarvoisuuden vähentäminen”). Haasteita liittyy kuitenkin suuriin täyttämättömiin hoitotarpeisiin. Vuonna 2019 Suomen väestöstä 4,7 prosentilla oli oman ilmoituksen mukaan täyttämättömiä hoitotarpeita, mikä on enemmän kuin EU:ssa keskimäärin (1,7 %). Tämä on ongelma erityisesti työmarkkinoiden ulkopuolella oleville ja työttömille. Näihin haasteisiin vastaaminen helpottaisi edistymistä kestävän kehityksen tavoitteen 3 ”Terveyttä ja hyvinvointia” saavuttamisessa.

Digitaalinen muutos ja tuottavuus

Kaiken kaikkiaan Suomi suoriutuu hyvin ”Ihmisarvoista työtä ja talouskasvua” (kestävän kehityksen tavoite 8) sekä ”Teollisuuden, innovaatioiden ja infrastruktuurin” (kestävän kehityksen tavoite 9) osa-alueilla. T&K-menot suhteessa BKT:hen olivat 2,8 prosenttia vuonna 2019, mikä ylittää EU:n keskiarvon (2,2 %), kun taas investoinnit olivat 29,8 prosenttia suhteessa BKT:hen (EU:n keskiarvo: 22,4 %) vuonna 2019. Toisaalta tarvitaan lisää investointeja digitaaliseen infrastruktuuriin, jotta voidaan korjata jäljellä olevat puutteet yhteenliitettävyydessä eri puolilla maata ja tukea siten kasvua ja talouden toimeliaisuutta syrjäisillä alueilla. Vaikka Suomen työntekijöillä on yleisesti ottaen hyvät digitaaliset taidot, tieto- ja viestintätekniikan asiantuntijoista on pulaa ja alalla on sukupuolten välinen epätasapaino, minkä vuoksi Suomen talouden innovointivalmiuksia on varaa parantaa kestävän kehityksen tavoitteen 4 ”Hyvä koulutus” mukaisesti.

Makrotalouden vakaus

Suomella on erittäin hyvät tulokset ”rauhaa, oikeudenmukaisuutta ja hyvää hallintoa” koskevissa indikaattoreissa (kestävän kehityksen tavoite 16), joiden osalta arviot korruption puuttumisesta tuovat sille maailmanlaajuisesti hyvät tulokset. Yhdessä kestävän kehityksen tavoitteen 8 ”ihmisarvoista työtä ja talouskasvua” hyvien tulosten kanssa tämä edistää osaltaan vahvan liiketoimintaympäristön muodostumista.

3. SUUNNITELMAN TAVOITTEET, RAKENNE JA HALLINTO

3.1. Suunnitelman kokonaisstrategia

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman tavoitteena on antaa investointitukea aloille, joilla on käynnissä merkittäviä uudistuksia. Suunnitelman määrärahoilla edistetään talouden muutosta ja tuetaan työllisyyttä samalla kun autetaan vauhdittamaan vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta. Nämä toimet ovat olennaisia Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi ja EU:n ilmastotavoitteiden tukemiseksi. Hiilineutraaliuden saavuttaminen vuoteen 2035 mennessä edellyttää suuria investointeja erityisesti teknologiaan, infrastruktuuriin sekä tutkimukseen, kehitykseen ja innovointiin. Siksi noin 50 prosenttia suunnitelman määrärahoista on suunnattu vihreisiin aloitteisiin.

Suunnitelma jakautuu neljään pilariin, joissa on yhteensä kolmetoista komponenttia. Suunnitelmalla edistetään paitsi Suomen ilmastotavoitteita myös digitalisaatiota, tutkimusta ja innovointia, työpaikkojen luomista ja terveydenhuoltojärjestelmän kantokykyä. Suunnitelma sisältää toimenpiteitä, joiden avulla suomalaiset yritykset voivat osallistua mahdollisiin mikroelektroniikkaa ja uusiutuvaa vetyä koskeviin Euroopan yhteistä etua koskeviin hankkeisiin. Lisäksi suunnitelmassa todetaan, että Suomi esittää 800 MW:n vaihtovirtayhteyden rakentamista Pohjois-Suomen ja Pohjois-Ruotsin välille. Kyseessä on merkittävä tukitoimi, jolla voidaan luoda riittävästi verkkokapasiteettia uusiutuvalle sähköntuotannolle, jonka odotetaan lisääntyvän keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Suunnitelman ensimmäinen pilari keskittyy vihreään siirtymään. Suomi on asettanut kunnianhimoisen tavoitteen saavuttaa hiilineutraalius vuoteen 2035 mennessä ja tulla maailman ensimmäiseksi fossiilivapaaksi hyvinvointiyhteiskunnaksi. Ensimmäinen pilari käsittää viisi komponenttia, joilla edistetään siirtymistä hiilineutraaliuteen (P1C1 – Energiajärjestelmän murros, P1C2 – Vihreää ja digitaalista siirtymää tukevat teollisuuden uudistukset ja investoinnit, P1C3 – Rakennuskannan ilmasto- ja ympäristövaikutusten pienentäminen, P1C4 – Yhdyskuntien ja liikenteen vähähiiliset ratkaisut ja P1C5 – Ympäristökestävyys ja luontopohjaiset ratkaisut). Näiden komponenttien yhteydessä esitetyt uudistukset edellyttävät ilmastolain, energiatukiasetuksen, luonnonsuojelulain ja jätelain muuttamista. Näihin komponentteihin liittyvät investointitoimenpiteet koskevat uusia energiateknologioita ja niihin liittyvää infrastruktuuria, vetytaloutta, teollisuuden vähähiilistämistä, keskeisten materiaalien ja teollisuuden sivuvirtojen uudelleenkäyttöä, rakennuskannan päästöjen vähentämistä muun muassa korvaamalla öljylämmitys vähähiilisillä lämmitysmuodoilla, vähä- ja nollapäästöisten autojen latausta ja tankkausta sekä saastumisen vähentämistä.

Suunnitelman toisen pilarin tavoitteena on mahdollistaa Suomelle digitaalisen muutoksen tarjoamien mahdollisuuksien täysimääräinen hyödyntäminen. Tämä osa-alue käsittää kolme komponenttia, joilla edistetään Suomen talouden ja yhteiskunnan digitalisaatiota (P2C1 – Digitaalinen infrastruktuuri, P2C2 – Datatalouden ja digitalisaation vauhdittaminen ja P2C3 – Digitaalinen turvallisuus). Laajakaistayhteyksiin tehtävillä investoinneilla, jotka sisältyvät ensimmäiseen näistä kolmesta komponentista, pyritään lisäämään nopeiden yhteyksien saatavuutta alueilla, joilla niitä ei tarjota kaupallisesti. Tällä osa-alueella pyritään myös investoimaan rautatiepalvelujen digitalisointiin, jotta voidaan korvata nykyinen liikenteenohjausjärjestelmä, joka

on tulossa elinkaarensa päähän. Lisäksi osa-alueen toiseen komponenttiin sisältyvillä investoinneilla pyritään edistämään yritysten ja julkisen sektorin digitalisaatiota tukemalla yritys- ja rahoitustietojen vaihtoa standardoiduissa muodoissa, jotka mahdollistavat automaattisen käsittelyn. Tähän komponenttiin sisältyy myös investointeja digitaalisiin ratkaisuihin, jotka auttavat suomalaisia yrityksiä houkuttelemaan ulkomaisia työntekijöitä ja tarjoamaan palvelujaan kansainvälisesti. Toisesta komponentista tuetaan myös keskeisiin digitaaliteknologioihin liittyvää tutkimusta ja innovointia, millä on merkitystä strategisen riippumattomuuden ja tulevan kilpailukyvyn kannalta. Pilarin kolmannen komponentin avulla pyritään parantamaan Suomen palautumiskykyä kehittämällä kyberturvallisuusratkaisuja ja puuttumalla rahanpesuun.

Suunnitelman kolmannen pilarin tavoitteena on nostaa työllisyysastetta, parantaa nuorten ja aikuisten osaamistasoa rinnakkaista siirtymää silmällä pitäen, vahvistaa TKI-intensiteettiä ja edistää pitkän aikavälin kasvua sekä vauhdittaa samalla elpymistä covid-19-kriisistä eniten kärsineillä aloilla. Tämän osa-alueen ensimmäisen komponentin (P3C1 – Työllisyys ja työmarkkinat) tavoitteena on nostaa työllisyysastetta ja vahvistaa työmarkkinoiden toimintaa. Tämä toteutetaan lisäämällä julkisten työvoimapalvelujen tuloksellisuutta työnhakutuen tarjoamisessa, aktivoimalla ikääntyneitä työntekijöitä poistamalla työttömyysturvan lisäpäivät (nk. eläkeputki), vahvistamalla nuorille suunnattuja integroituja palveluja Ohjaamon keskitetyissä palvelupisteissä ja tarjoamalla integroituja palveluja osatyökykyisille heidän työuriensa pidentämiseksi. Suomeen pyritään myös houkuttelemaan kansainvälisiä osaajia helpottamalla työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton oleskelulupamenettelyjä erityisesti työvoimapulasta kärsivillä aloilla ulkomaalaislakia muuttamalla. Toisen komponentin (P3C2 – Osaamistason nosto ja jatkuvan oppimisen uudistus) tavoitteena on nostaa osaamistasoa ja parantaa työllistymismahdollisuuksia uudistamalla jatkuvan oppimisen järjestelmää muun muassa integroimalla digitaalisia alustoja ja verkkopalveluja sekä lisäämällä korkeakoulujen aloituspaikkoja työvoimapulasta kärsivillä aloilla. Tavoitteena on lisäksi kaventaa oppimiseroja, lisätä tasa-arvoa koulutuksessa ja tukea sujuvaa siirtymistä työelämän ja koulutuksen välillä ja siten viime kädessä parantaa kaikkien työoloja. Tavoitteena on digitalisoida ja nykyaikaistaa myös Ahvenanmaan korkeakoulutuksen ja jatkuvan oppimisen järjestelmää.

TKI-intensiteetin vahvistamiseksi komponentissa ”P3C3 – Tutkimusinfrastruktuuri ja pilotointi” ehdotetaan kahta investointipakettia, joiden tavoitteena on edistää vihreää siirtymää ja investoida kestävää kasvua ja digitalisaatiota tukevaan tutkimus- ja innovointi-infrastruktuuriin. Viimeisessä komponentissa ”P3C4 – Kansainvälisen kasvun kärjet ja koronakriisistä kärsineet alat” tavoitteena on lisätä talouden vientivalmiuksia ja digitalisaatiota tekemällä alakohtaisia investointeja, jotka perustuvat Suomen vahvuuksiin ja kansainväliseen markkinapotentiaaliin. Näin tuetaan myös kulttuurialan ja luovan alan sekä Suomen matkailualan elpymistä ja kestävää uudistamista innovoinnin ja palvelujen viennin lisäämiseksi.

Suunnitelman neljännen pilarin päätavoitteena on purkaa covid-19-pandemian aiheuttamaa sosiaali- ja terveyspalveluvelkaa ja parantaa sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaista saatavuutta koko maassa. Tähän päästään ottamalla käyttöön uusia toimintamalleja, digitaalisia palveluja ja uusia lähestymistapoja sekä panemalla täytäntöön sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen tavoitteet (P4C1 – Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden vahvistaminen ja kustannusvaikuttavuuden lisääminen). Tämän osa-alueen toimenpiteillä edistetään hoitotakuun toteutumista, vähennetään eriarvoisuutta, tuetaan ongelmien

varhaista tunnistamista ja tehostetaan ennaltaehkäisyä sekä parannetaan sosiaali- ja terveyspalvelujen laatua ja kustannustehokkuutta. Yhtenä tavoitteena on myös parantaa Ahvenanmaan terveydenhuollon digitaalista hoitotietojärjestelmää.

Taulukko 4: Yhteenveto suunnitelman komponenteista ja niiden kustannuksista

Osa-alue (pilari)	**Komponentti**	**Kustannukset (miljoonaa euroa)**
P1: Vihreä siirtymä	P1C1: Energiajärjestelmän murros	318,7
	P1C2: Vihreää ja digitaalista siirtymää tukevat teollisuuden uudistukset ja investoinnit	326
	P1C3: Rakennuskannan ilmasto- ja ympäristövaikutusten pienentäminen	110
	P1C4: Yhdyskuntien ja liikenteen vähähiiliset ratkaisut	40
	P1C5: Ympäristökestävyys ja luontopohjaiset ratkaisut	30
P2: Digitalisaatio ja datatalous	P2C1: Digitaalinen infrastruktuuri	135
	P2C2: Datatalouden ja digitalisaation vauhdittaminen	62
	P2C3: Digitaalinen turvallisuus	29,75
P3: Työllisyysasteen ja osaamistason nostaminen kestävän kasvun vauhdittamiseksi	P3C1: Työllisyys ja työmarkkinat	170
	P3C2: Osaamistason nosto ja jatkuvan oppimisen uudistus	107,5
	P3C3: TKI, tutkimusinfrastruktuuri ja pilotointi	267
	P3C4: Kansainvälisen kasvun kärjet ja koronakriisistä kärsineet alat	94
P4: Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut	P4C1: Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden vahvistaminen ja kustannusvaikuttavuuden lisääminen	404,8

3.2. Suunnitelman täytäntöönpanoa koskevat näkökohdat

Johdonmukaisuus muiden ohjelmien kanssa

Suomen suunnitelmassa perustellaan sen johdonmukaisuus muiden aloitteiden, kuten kansallisen uudistusohjelman, Euroopan digitaalistrategian ja kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman, tavoitteiden ja painopisteiden kanssa. Ehdotetuilla toimenpiteillä edistetään Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin ja erityisesti sukupuolten tasa-arvoa, yhtäläisiä mahdollisuuksia, työllisyyden aktiivista tukemista, vammaisten osallistamista, oikeutta opetukseen, koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen sekä terveydenhuollon yhdenvertaista

saatavuutta koskevien periaatteiden, täytäntöönpanoa sekä muita EU:n aloitteita, kuten EU:n osaamisohjelmaa, uudelleen- ja täydennyskoulusta koskevaa EU:n lippulaivahanketta (”Reskill and upskill”), ammatillista koulutusta ja taitojen parantamista koskevia neuvoston suosituksia sekä komission antamaa suositusta tehokkaasta työllisyyden aktiivituesta (EASE, Effective Active Support to Employment). Integroituja nuorisopalveluja tukeva toimenpide on nuorisotakuun mukainen, sillä sen avulla pyritään ehkäisemään nuorten sosiaalista syrjäytymistä ja parantamaan heidän työllistymismahdollisuuksiaan nuorille tarkoitettuja integroituja työllisyys-, terveys-, sosiaali- ja koulutuspalveluja vahvistamalla. Teknisen tuen väline tarjoaa asiantuntemusta suunnitelman toteuttamista varten tarvittavien valmiuksien kehittämiseen eri aloilla, kuten julkishallinnon digitalisaatio, kestävä kasvu ja innovointi.

Yhdenmukaisuus uusimmissa euroalueen suosituksissa yksilöityjen haasteiden ja painopisteiden kanssa

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma on yhdenmukainen euroalueen talouspolitiikkaa koskevassa neuvoston suosituksessa yksilöityjen haasteiden ja painopisteiden kanssa. Suunnitelmalla vastataan euroalueen talouspolitiikkaa koskevaan suositukseen 1, koska siihen sisältyy toimenpiteitä, joilla vahvistetaan terveydenhuolto- ja sosiaaliturvajärjestelmien kattavuutta, riittävyyttä ja kestävyyttä kaikkia varten (pilari 4). Suunnitelman toimenpiteillä puututaan myös suositukseen 2, koska niillä vahvistetaan tuottavuutta ja työllisyyttä (pilari 3) ja tuetaan yksityisiä investointeja vihreän siirtymän ja digitaalisen muutoksen edistämiseksi (pilarit 1 ja 2), tuetaan siirtymistä työpaikasta toiseen ja puututaan työmarkkinoiden segmentoitumiseen ja osaamisvajeeseen (pilari 3). Pilareihin 2, 3 ja 4 kuuluvilla toimenpiteillä vahvistetaan julkishallinnon, terveydenhuoltojärjestelmän ja julkisten työvoimapalvelujen tehokkuutta ja digitalisaatiota euroalueen suosituksen 3 mukaisesti. Datatalouteen ja tietojen jakamiseen liittyvillä toimenpiteillä vähennetään yritysten hallinnollista taakkaa ja parannetaan liiketoimintaympäristöä. Suunnitelma sisältää myös rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan kehyksen uudistuksen, joka on yhdenmukainen suositusten 3 ja 5 kanssa.

Hallinnointi

Suomen hallinto-organisaatiossa valtiovarainministeriö vastaa suunnitelman yleisestä koordinoinnista ja toimii yhteyspisteenä komission suuntaan. Se seuraa suunnitelman täytäntöönpanon edistymistä keskusviranomaisena ja yhteistyössä muiden täytäntöönpanoon osallistuvien ministeriöiden ja elinten kanssa. Valtiovarainministeriö vastaa myös valvonnasta ja tarkastuksesta sekä komissiolle esitettävien maksupyyntöjen valmistelusta, asiaan liittyvien tietojen oikeellisuuden varmistamisesta ja johdon vahvistuslausumien antamisesta. Eri ministeriöt ja virastot vastaavat tukien myöntämisestä, toteutettavista korjaavista toimenpiteistä ja takaisinperinnöistä kukin omalla hallinnonalallaan. Valtiovarainministeriö kerää tietoja täytäntöönpanon edistymisestä ja välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisesta muilta tukea myöntäviltä ministeriöiltä ja viranomaisilta yhteisen tietojärjestelmän kautta.

Tasa-arvo

Suunnitelma sisältää jakson, joka koskee sukupuolten tasa-arvoa ja yhtäläisiä mahdollisuuksia kaikille ja jossa kuvataan sukupuolten tasa-arvoon liittyviä covid-19-kriisin vaikutuksia ja erityisesti haasteita. Kyseessä on suunnitelman yleistavoite, joka on yhdenmukainen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin kanssa. Suunnitelman toimien ja

toimenpiteiden odotetaan edistävän vastaamista kuvattuihin haasteisiin, ja niillä on suoria ja välillisiä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon ja naisten asemaan. Suunnitelmassa annetaan myös tietoa sen odotetuista sosiaalisista vaikutuksista muun muassa vammaisiin, mielenterveysongelmista kärsiviin ja ikääntyneisiin henkilöihin sekä maahanmuuttajiin. Osalla työllisyys- ja työmarkkinauudistuksista on tarkoitus kehittää lisää integroituja palveluja, jotka ovat kaikkien saatavilla ja saavutettavissa ja joilla vastataan heikommassa asemassa olevien ryhmien tarpeisiin. Muilla toimenpiteillä, kuten digitalisaation nopeuttamisella ja nopeiden laajakaistayhteyksien alueellisen saatavuuden parantamisella, pyritään helpottamaan paikasta riippumatonta työskentelyä, jotta työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen olisi helpompaa sekä naisille että miehille.

Kuulemismenettely

Suomen suunnitelman valmisteluvaiheille oli ominaista aluehallinnon, työmarkkinaosapuolten, teollisuuden ja elinkeinoelämän järjestöjen, kansalaisjärjestöjen ja oppilaitosten merkittävä osallistaminen. Kuulemiset järjestettiin eri muodoissa, muun muassa alueellisissa ja temaattisissa tapahtumissa, jotta osallistujille voitiin tiedottaa suunnitelman valmistelusta ja kuulla sidosryhmien näkemyksiä tarvittavista rahoituksen painopisteistä ja suunnitelman sisällöstä.

Elpymis- ja palautumissuunnitelmassa esitetään riittävä yleiskuva sidosryhmien kuulemisista, jotka toteutettiin syksyn 2020 ja kevään 2021 välisenä aikana. Ministeriöiden välinen koordinointiryhmä on kuullut työmarkkinaosapuolia, alueellisia ja paikallisia järjestöjä, tiedeyhteisöä, oppilaitoksia ja erilaisia kansalaisjärjestöjä maakuntakierroksen, kasvufoorumin ja muiden sidosryhmätapahtumien aikana. Ministeriöt ovat myös saaneet kirjallisia lausuntoja ja ehdotuksia järjestöiltä ja yksityishenkilöiltä. Lisäksi tutkijoita on kuultu tavoitteiden mittaamisesta. Suunnitelma tarjoaa myös riittävästi tietoa eri sidosryhmien osallistumisesta täytäntöönpanoon.

Viestintästrategia

Viestintästrategia on osa laajempaa Suomen kestävän kasvun ohjelmaa. Valtiovarainministeriö koordinoi viestintätoimia ja on jo perustanut verkoston, johon kuuluu edustajia kaikista ministeriöistä. Se on myös keskustellut alustavasti viestintätoimien koordinoinnista komission edustuston kanssa. Valtiovarainministeriön verkkosivusto on ensisijainen kanava, jonka kautta esitetään jatkuvasti kattavaa tietoa toimien valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Suomen kestävän kasvun ohjelmassa on erityinen osuus, jossa on tietoa Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmasta ja siihen liittyvästä prosessista. Siinä on tarkoitus kertoa suunnitelmaan sisältyvistä toimenpiteistä ja rahoituksen jakautumisesta ajan mittaan ja antaa käytännön tietoja tuensaajille. Tiedotuksessa käytetään eri välineitä mediatapahtumista sosiaaliseen mediaan.

Suunnitelma osoittaa Suomen viranomaisten selkeän sitoumuksen noudattaa asetuksen mukaisia viestintävelvoitteita ja erityisesti sen, että hankkeet merkitään elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitetuiksi: ”Euroopan unionin rahoittama – NextGenerationEU”. Valtiovarainministeriö on perustanut viestintäverkon, johon on kutsuttu edustajia kaikista täytäntöönpanevista ministeriöistä. Suunnitelman täytäntöönpanon edetessä tämä luo uusia viestintämahdollisuuksia, joita Suomen viranomaisten olisi hyödynnettävä yhteistyössä komission kanssa. Valtiovarainministeriö on sitoutunut viestintäyhteistyöhön komission kanssa.

Valtiontuki

Elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettaviin toimenpiteisiin sovelletaan valtiontuki- ja kilpailusääntöjä kaikilta osin. Jäsenvaltioiden viranomaisten kautta ohjatuista unionin varoista, kuten elpymis- ja palautumistukivälineen varoista, tulee valtion varoja, ja ne voidaan katsoa valtiontueksi, jos kaikki SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan kriteerit täyttyvät. Jos näin tapahtuu ja varat ovat valtiontukea, kyseisistä toimenpiteistä on ilmoitettava ja komission on hyväksyttävä ne ennen kuin jäsenvaltiot voivat myöntää tukea, paitsi jos kyseiset toimenpiteet kuuluvat voimassa olevan tukiohjelman piiriin tai täyttävät jossakin ryhmäpoikkeusasetuksessa, erityisesti yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa, mainitut edellytykset, joiden perusteella tietyt tukimuodot todetaan sisämarkkinoille soveltuviksi SEUT-sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.[18] Kun kyseessä on valtiontuki, josta on ilmoitettava, jäsenvaltion on SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti ilmoitettava komissiolle valtiontukitoimenpiteistä ennen niiden myöntämistä. Tältä osin Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa tekemää valtiontukianalyysiä ei voida pitää valtiontuki-ilmoituksena. Siltä osin kuin Suomi katsoo, että elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyvä erityistoimenpide sisältää vähämerkityksistä tukea tai ilmoitusvaatimuksesta vapautettua tukea, on Suomen vastuulla varmistaa, että sovellettavia sääntöjä noudatetaan kaikilta osin.

[18] Komission asetus (EU) N:o 651/2014, EUVL L 187, 26.6.2014, s. 1.

Turvallisuutta koskeva itsearviointi

Suunnitelmassa todetaan asetuksen (EU) 2021/241 18 artiklan 4 kohdan g alakohdan mukaisesti, että useista digitaalisia valmiuksia ja yhteenliitettävyyttä koskevista toimenpiteistä on tehty riskiarvio ja riskienhallintasuunnitelma. Yhteenliitettävyysinfrastruktuuriin ja 6G:n, tekoälyn ja kvanttilaskennan kehittämisympäristöihin tehtävien investointien sekä kyberturvallisuusharjoituksiin ja -koulutukseen tehtävien investointien osalta suunnitelmassa todetaan, että kutakin hanketta varten laaditaan riskiarvio ja riskienhallintasuunnitelma ja että turvallisuusriskeihin puututaan hankkeen koko elinkaaren ajan. Yhteenliitettävyysinvestointien osalta suunnitelmassa kuvataan kansallinen lainsäädäntökehys, jossa otetaan huomioon turvallisia 5G-verkkoja koskeva EU:n välineistö. Esimerkiksi laitteita, jotka voivat vaarantaa kansallisen turvallisuuden, ei saa käyttää viestintäverkkojen kriittisissä osissa. Suunnitelmassa todetaan myös, että kyberturvallisuusvaatimusten toteutuminen varmistetaan hankkeeseen liittyvien tuotteiden ja palvelujen osalta ja että tarvittaessa olisi käytettävä mahdollisia sertifiointijärjestelmiä. Turvallisuusvaatimukset on tarkoitus varmistaa julkisissa hankintamenettelyissä, ja tarvittaessa olisi sovellettava henkilö- ja yritysturvallisuusselvitysmenettelyjä. Turvallisuutta koskevassa itsearvioinnissa mainittuja strategisia toimenpiteitä olisi seurattava tiiviisti suunnitelman täytäntöönpanon aikana.

4. YHTEENVETO SUUNNITELMAN ARVIOINNISTA

4.1. Kattava ja riittävän tasapainoinen vastaus taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma on kattava ja tasapainoinen vastaus maan taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen. Kun otetaan huomioon maan erityishaasteet ja määrärahat, suunnitelman odotetaan edistävän asianmukaisesti kaikkia elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 3 artiklassa tarkoitettuja kuutta pilaria, jotka ovat i) vihreä siirtymä, ii) digitaalinen muutos, iii) älykäs, kestävä ja osallistava kasvu, iv) sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus, v) terveys ja taloudellinen, sosiaalinen ja institutionaalinen palautumiskyky, sekä vi) seuraavan sukupolven hyväksi toteutettavat politiikat. Suunnitelman 57 toimenpidettä (18 uudistusta ja 39 investointia) jakautuvat 13 komponenttiin, jotka on ryhmitelty neljään keskeiseen osa-alueeseen (”pilari”): 1) vihreä siirtymä, 2) digitaalinen muutos, 3) työllisyys ja osaaminen, tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta, tuki yrityksille ja 4) sosiaali- ja terveydenhuolto. Vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta koskevat tavoitteet täyttyvät, ja vihreä tavoite jopa ylittyy huomattavasti. Kaikkiin suunnitelman pilareihin kuuluu vähintään yksi komponentti, ja toisaalta yksi komponentti voi tukea useita eri pilareita. Suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet vastaavat elpymis- ja palautumistukivälineen sisältöä, ja ne jakautuvat tasapainoisesti sen eri pilareihin. Taulukossa 5 esitetään yhteenveto Suomen suunnitelman komponenttien jakautumisesta tukivälineen kuuteen pilariin. Suomi toimitti kansallisen uudistusohjelmansa 27. toukokuuta 2021. Kansallisessa uudistusohjelmassa annettuja tietoja tarkastellaan ja arvioidaan tässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa yhdessä elpymis- ja palautumissuunnitelman kanssa.

Taulukko 5: Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman komponenttien jakautuminen tukivälineen kuuteen pilariin

	Vihreä siirtymä	Digitaalinen muutos	Älykäs, kestävä ja osallistava kasvu	Sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus	Terveys ja taloudellinen, sosiaalinen ja institutionaalinen palautumiskyky	Seuraavalle sukupolvelle suunnatut toimintapolitiikat
P1C1: Energiajärjestelmän murros	●	○	●	●	○	
P1C2: Vihreää ja digitaalista siirtymää tukevat teollisuuden uudistukset ja investoinnit	●	○	●	●	○	
P1C3: Rakennuskannan ilmasto- ja ympäristövaikutusten pienentäminen	●		●	●	○	
P1C4: Yhdyskuntien ja liikenteen vähähiiliset ratkaisut	●	○	●	●	○	
P1C5: Ympäristökestävyys ja luontopohjaiset ratkaisut	●		○	●	○	
P2C1: Digitaalinen infrastruktuuri	○	●	○	●		
P2C2: Datatalouden ja digitalisaation vauhdittaminen		●	●		○	
P2C3: Digitaalinen turvallisuus		●			●	
P3C1: Työllisyys ja työmarkkinat		○	○	●	●	○
P3C2: Osaamistason nosto ja jatkuvan oppimisen uudistus	●	●	●	○	●	●
P3C3: TKI, tutkimusinfrastruktuuri ja pilotointi	●	○	●	○		●
P3C4: Kansainvälisen kasvun kärjet ja koronakriisistä kärsineet alat	○	●	●	○		
P4C1: Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden vahvistaminen ja kustannusvaikuttavuuden lisääminen		●	○	●	●	○

Merkkien selitys: ”●” komponentin investoinnit ja uudistukset edistävät pilaria merkittävästi; ”○” komponentti edistää pilaria osittain.

Elpymis- ja palautumistukivälineen pilari I: Vihreä siirtymä

Vihreän siirtymän nopeuttaminen on suunnitelman keskeinen painopiste. Ilmastotavoitteita tukevien toimenpiteiden osuus suunnitelman kokonaismäärärahoista on 50,1 prosenttia. Tämä vastaa Suomen hallituksen tavoitetta saavuttaa hiilineutraalius vuoteen 2035 mennessä. Suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet ovat myös vuodet 2021–2030 kattavan kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman mukaisia, erityisesti kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä ja hiilineutraaliuden saavuttamista vuoteen 2035 mennessä koskevien tavoitteiden osalta. Toimenpiteisiin sisältyy muun muassa uudistuksia ja investointeja, joilla lisätään uusiutuvien energialähteiden osuutta energiapaletissa, edistetään teollisuuden vähähiilistämistä, vähennetään julkisten ja yksityisten rakennusten päästöjä ja edistetään vähäpäästöisiä liikennemuotoja.

Vihreää siirtymää koskeva suunnitelman osa-alue käsittää viisi komponenttia, joista kukin edistää vihreään siirtymään liittyvien haasteiden käsittelyä omalta osaltaan. Tämä vastaa analyysia, jonka mukaan hiilineutraaliustavoitteen saavuttaminen edellyttää, että päästöjen vähentämistoimenpiteiden on katettava kaikki kasvihuonekaasujen päästölähteet.[19] Suurimmat kokonaispäästöjen aiheuttajat Suomessa ovat energiahuolto (31 % kokonaispäästöistä), liikenne (20 %), valmistusteollisuus (12 %) ja rakennukset (7 %).[20] Suomen suunnitelmassa kutakin näistä sektoreista tarkastellaan erillisessä komponentissa. Suunnitelmaan sisältyy myös erityinen TKI-komponentti (P3C3), jonka investoinneista yli 70 prosenttia on kohdennettu vihreään siirtymään ja erityisesti vetyyn, puhtaaseen energiaan ja korkean jalostusarvon biotuotteisiin sekä kriisinkestävyyttä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista käsittelevään data-analytiikkaan ja yhteiskuntatieteisiin.

Suunnitelmassa keskitytään erityisesti puhtaan energiantuotannon edistämiseen toteuttamalla uudistuksia, joilla vähennetään merkittävästi kivihiilen energiakäyttöä ja uudistetaan energiaverotusta. Vihreää siirtymää koskevaan komponenttiin (P1C1) sisältyy myös investointeja uuteen energiateknologiaan ja energiainfrastruktuuriin (energiajärjestelmien integrointi, energian varastointi ja siirto). Teollisuuden päästöjen vähentämistä pyritään nopeuttamaan komponenttiin P1C2 sisältyvillä mittavilla toimilla. Tähän komponenttiin sisältyy ilmastolain uudistus, jossa asetetaan kunnianhimoisia päästövähennystavoitteita. Sitä täydennetään alakohtaisilla tiekartoilla, joiden odotetaan edistävän hallituksen ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamista vuoteen 2035 mennessä. Puhtaan vedyn tuotantoa ja varastointia on tarkoitus tukea suunnitelluilla Euroopan yhteistä etua koskevilla hankkeilla, joilla pyritään tukemaan investointeja vedyn arvoketjuun sekä hiilidioksidin talteenottoon, varastointiin ja hyödyntämiseen. Muilla toimenpiteillä edistetään teollisuuden prosessien suoraa sähköistämistä ja vähähiilistämistä. Suunnitelmassa myös tehostetaan toimia kiertotalouden ja kierrätysmateriaalien käytön edistämiseksi erilaisten uudistusten avulla. Näitä ovat muun muassa jätelain uudistus sekä

[19] Suomen maaraportti 2020, SWD/2020/525 final.

[20] Alakohtaiset kasvihuonekaasupäästöt: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer

investoinnit uudelleenkäyttöä ja kierrätystä koskeviin aloitteisiin, joissa keskitytään erityisesti teollisuuden sivuvirtoihin, kuten biotalouteen tai akkujen arvoketjuun.

Suunnitelma edistää hiilestä irtautumista rakennetussa ympäristössä ja liikennealalla. Komponenttiin P1C3 sisältyy uudistuksia, joilla säännellään ja rahoitetaan vähähiilisiä teknologioita rakennusalalla, muun muassa öljylämmitysjärjestelmien vaihtamista sekä yksityisissä että julkisissa rakennuksissa. Komponentilla P1C4 edistetään kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä liikennealalla uudistamalla liikenteen verotusjärjestelmää ja tukemalla puhtaampien liikennemuotojen lataus- ja tankkausinfrastruktuurin käyttöönottoa. Komponentilla edistetään yksityisen sähköautojen latausasemainfrastruktuurin rakentamista, myös yksityisrakennuksissa, koska tällaisen infrastruktuurin puute on todettu yhdeksi sähköautojen hankintaa vaikeuttavista pullonkauloista. Sitä täydentää komponentti P1C5, jossa keskitytään ympäristön kestävyyteen nykyaikaistamalla luonnonsuojelulakia ja investoimalla ravinteiden kierrätystä koskeviin aloitteisiin.

Elpymis- ja palautumistukivälineen pilari II: Digitaalinen muutos

Suunnitelma kattaa kaikki tukivälineen toisen pilarin eri osa-alueet, sillä useat sen komponentit koskevat suoraan tai välillisesti digitaalista muutosta. Vaikka Suomi on maailman johtavassa asemassa digitaalisen muutoksen alalla, suunnitelman odotetaan korjaavan jäljellä olevia puutteita digitaalisessa infrastruktuurissa, erityisesti nopeiden laajakaistaverkkojen osalta. Lisäksi suunnitelmaan sisältyvillä uudistuksilla ja investoinneilla on tarkoitus tukea yritysten ja erityisesti pk-yritysten digitalisaatiota ja parantaa edelleen digitaalista osaamista kattavalla jatkuvan oppimisen uudistuksella. Reaaliaikatalous-ohjelman (RTE) tavoitteena on auttaa luomaan yhteisiä ratkaisuja ja rakenteita, joilla helpotetaan digitaalisten rahoitustietojen vaihtoa organisaatioiden välillä jäsennellyssä koneellisesti luettavassa muodossa (kuten sähköiset laskut ja reseptit sekä erilaiset liiketoiminta-asiakirjat) reaaliaikataloutta koskevan vision mukaisesti.

Julkisten palvelujen digitalisointiin panostetaan tuntuvasti. Toimenpiteisiin kuuluvat esimerkiksi datavetoinen innovointi, rautatiepalvelujen digitalisointi ja älykkäät energiajärjestelmät. Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmän (ERTMS) käyttöönotto koko kansallisessa verkossa vuoteen 2040 mennessä sekä 4G- ja 5G-pohjaisen rautateiden viestintäratkaisu (Future Railway Mobile Communication System, FRMCS) auttavat varmistamaan, että rautatiepalvelut soveltuvat tulevaisuuden tarpeisiin. Muilla investoinneilla tuetaan käynnissä olevia työllisyyttä sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoalaa koskevia uudistuksia painottamalla voimakkaasti digitalisaation muutospotentiaalia (esim. täydennys- ja uudelleenkoulutus, julkisten työvoimapalvelujen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen digitalisointi sekä toimivaltaisten viranomaisten välisen turvallisen ja yhteentoimivan tiedonvaihdon tukeminen rahoitusvalvonnan ja rahanpesun torjunnan alalla).

Suunnitelmalla edistetään myös tutkimusta, kehitystä ja innovointia digitaalialalla, ja tuetaan samalla kyber- ja tietoturvan kehittämistä. Tätä täydennetään investoinneilla keskeisiin

digitaaliteknologioihin, kuten 6G-teknologiaan, tekoälyyn ja kvanttilaskentaan, muun muassa rahoittamalla suunnitteilla olevaa mikroelektroniikan IPCEI-hanketta.

Elpymis- ja palautumistukivälineen pilari III: Älykäs, kestävä ja osallistava kasvu, mukaan lukien taloudellinen yhteenkuuluvuus, työpaikat, tuottavuus, kilpailukyky, tutkimus, kehitys ja innovointi, sekä toimivat sisämarkkinat, joilla on vahvoja pk-yrityksiä

Suunnitelma kattaa laajasti tukivälineen kolmannen pilarin, sillä kaikki sen komponentit edistävät suoraan älykästä ja kestävää kasvua. Suunnitelman painottuminen vihreän siirtymän ja digitaalisen muutoksen edistämiseen auttaa taloutta kasvamaan kestävämmällä uralla. Suunnitelman perusteella rahoitettavien aloitteiden arvioidaan kasvattavan hieman BKT:tä ja parantavan työllisyyttä ja tuottavuutta keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Suomi kuuluu jo EU:n parhaiten suoriutuneisiin maihin ympäristöteknologian kehittämisessä ja käyttöönotossa, ja suunnitelmalla voidaan edelleen vahvistaa sen kilpailukykyä ja kaupan suorituskykyä.

Kilpailukyvyn ja tuottavuuden odotetaan hyötyvän myös useista muista suunnitelman toimenpiteistä, joilla tuetaan tulevaisuuden keskeisten vihreiden ja digitaalisten teknologioiden tutkimusta, kehitystä ja innovointia. Suunnitelmassa painotetaan teollisuuden vähähiilistämistä, mikä todennäköisesti edistää teollisuuden kilpailukykyä keskipitkällä aikavälillä. Modernisoitu ja yhteentoimiva digitaalinen infrastruktuuri tuo julkiset palvelut ja datavetoisen innovoinnin paremmin sekä kansalaisten että yritysten saataville ja parantaa tehokkuutta. Samalla odotetaan, että komponenttiin **P2C2** kuuluvat investoinnit keskeisiin digitaaliteknologioihin, kuten reaaliaikatalouteen, 6G:hen, tekoälyyn ja kvanttilaskentaan, mukaan lukien osallistuminen suunniteltuun IPCEI-hankkeeseen mikroelektroniikan alalla (ks. edellä), edistävät Euroopan kilpailukyvyn turvaamista ja parantavat sen tuottavuutta.

Komponentissa P3C1 ehdotettujen toimenpiteiden odotetaan edistävän työllisyyden nostamista ilmoitettuun 75 prosentin tavoitteeseen sekä tuottavuuden lisäämistä ja kompensoivat siten väestörakenteen muutoksen kielteisiä vaikutuksia ja parantavan julkisen talouden kestävyyttä. Ehdotetuissa toimenpiteissä otetaan huomioon covid-19-pandemian aiheuttamat erityiset haasteet erityisesti heikommassa asemassa oleville ryhmille, mutta ensisijaisesti painotetaan pitkän aikavälin rakenneuudistuksia hallituksen työllisyystavoitteiden mukaisesti. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin hyväksymisellä ja täytäntöönpanolla sekä työttömyysturvan lisäpäivien (nk. eläkeputken) asteittaisella poistamisella odotetaan olevan myönteinen vaikutus työllisyyteen. Lisäksi on tarkoitus helpottaa työ- ja koulutusperusteista maahanmuuttoa, jotta voidaan houkutella ulkomaisia osaajia. Tämän toivotaan edistävän sekä työllisyyden että tuottavuuden kasvua, jotka ovat Suomen kaksi suurta haastetta.

Komponentin P3C3 odotetaan vaikuttavan TKI-intensiteettiin. Komponentin odotetaan nostavan TKI-menojen osuutta Suomessa 2,9 prosentista (2019) 4 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2030 mennessä. Samalla pyritään tiivistämään yhteistyötä sekä julkisten TKI-yksiköiden kesken että TKI-toimintaan osallistuvien julkisten ja yksityisten yksiköiden välillä, myös kansainvälisellä tasolla. Vihreää siirtymää edistävä kokonaisuus sisältää investointeja, joilla tuetaan johtavien yritysten hankkeita, vauhditetaan avainaloja ja vahvistetaan osaamista keskeisillä aloilla sekä tuetaan innovatiivisia kasvuyrityksiä. Innovaatio- ja tutkimusinfrastruktuurien

edistämiskokonaisuus sisältää investointeja paikallisten ja kansallisten tutkimusinfrastruktuurien sekä innovaatioinfrastruktuurien kehittämiseen.

Komponenttiin P3C4 sisältyy myös toimenpiteitä, joilla autetaan yrityksiä ja erityisesti pk-yrityksiä kasvamaan ja käymään tavara- ja palvelukauppaa yli rajojen. Painopisteitä ovat alat, joilla kasvupotentiaali on vahva, ja kohdennettu tuki covid-19-pandemiasta eniten kärsineille aloille, kuten matkailu sekä kulttuuriala ja luovat alat. Toimenpiteet ovat vihreän ja digitaalisen siirtymän tavoitteiden mukaisia, ja niiden odotetaan tukevan hyvin toimivia sisämarkkinoita ja edistävän EU:n teollisuusstrategian toteuttamista.

Elpymis- ja palautumisvälineen pilari IV: Sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus

Suunnitelman toimenpiteillä pyritään myös vähentämään alueellisia eroja ja edistämään sosiaalista osallisuutta. Komponenttiin **P1C3** kuuluvilla toimenpiteillä pyritään vauhdittamaan öljylämmitysjärjestelmien vaihtamista yksityisissä ja julkisissa rakennuksissa teknologiaan, joka aiheuttaa vain vähän tai ei lainkaan hiilidioksidipäästöjä. Toimenpiteiden odotetaan tilapäisesti edistävän paikallista työllisyyttä ja investointeja ja edistävän siten alueellista yhteenkuuluvuutta.

Samalla tuki öljylämmittimien korvaamiseen on todennäköisesti erityisen tärkeää kotitalouksille, joiden rahoitusmahdollisuudet ovat rajalliset. Peruskorjaukset pienentävät energialaskuja, joihin kuluu suhteessa suurempi osa vähemmän varakkaiden kotitalouksien tuloista, mikä edistää sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

Useiden ehdotettujen toimenpiteiden odotetaan vaikuttavan myönteisesti yhteenkuuluvuuteen ja lähentymiseen, koska niillä vähennetään alueellisia eroja tietotekniikka- ja muiden julkishallinnon sähköisten palvelujen tarjonnassa. Laajakaistapalvelujen saatavuuden ja laadun parantaminen syrjäseuduilla komponentin **P2C1** avulla auttaa ylläpitämään talouden toimeliaisuutta ja lisäämään tuottavuutta, mikä edistää alueellista yhteenkuuluvuutta. Lisäksi komponenttiin **P4C1** kuuluvat digitaaliset terveydenhuoltopalvelut voivat hyödyttää harvempaan asuttujen seutujen asukkaita, joilla on pidempi matka sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluihin. Tätä tavoitetta edistää myös laajakaista-aloite (**P2C1**), jolla tuetaan nopeiden internetyhteyksien käyttöönottoa maaseutualueilla.

Sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistetään kaikilla toimenpiteillä, jotka tukevat suoraan Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoa. Näitä ovat erityisesti pohjoismainen työvoimapalvelumalli ja toimenpiteet, joilla nuoria, osatyökykyisiä ja vammaisia pyritään integroimaan työmarkkinoille. Jatkuvan oppimisen uudistuksen ja sen digitalisoinnin odotetaan parantavan työikäisten työllistymismahdollisuuksia, mukaan lukien aliedustettuihin ryhmiin kuuluvat. Yhteenkuuluvuuden odotetaan paranevan myös nuorille tarkoitettujen integroitujen työvoimapalvelujen avulla sekä laajentamalla integroituja työkyky- ja mielenterveyspalveluja uusille alueille. Sosiaalista yhteenkuuluvuutta parantaa myös terveydenhuollon yhdenvertaista saatavuutta edistävien toimenpiteiden toteuttaminen.

Elpymis- ja palautumistukivälineen pilari V: Terveys ja taloudellinen, sosiaalinen ja institutionaalinen palautumiskyky muun muassa kriisivasteen ja kriisivalmiuden parantamiseksi

Suunnitelman toimenpiteet ovat yhdenmukaisia sen kanssa, että Suomen on korjattava terveydenhuoltojärjestelmänsä heikkouksia. Suomi on osoittanut yleistä valmiutta selviytyä covid-19-kriisistä, mutta terveydenhuoltojärjestelmän kantokykyä olisi hyvä parantaa. Ehdotetuilla toimenpiteillä pyritään parantamaan sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen yhdenvertaista saatavuutta vähentämällä asteittain covid-19-kriisin aikana kertyneitä viivästyksiä (ns. hoitovelkaa) ja edistämällä 7 päivän hoitotakuun täytäntöönpanoa. Samalla odotetaan, että investoinnit terveysongelmien ennaltaehkäisyn ja varhaisen tunnistamisen tehostamiseen sähköisten palvelujen avulla ja sosiaali- ja terveydenhuoltoalan digitaalisiin innovaatioihin edistävät yhdessä nopeiden laajakaistaverkkojen laajentamisen kanssa vastaamista täyttämättömiin hoitotarpeisiin erityisesti syrjäisemmillä seuduilla. Väestön ikääntymisestä johtuvien sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kestävyyteen kohdistuvien riskien osalta Suomen hallitus on perustanut tietoon ja vaikutuksiin perustuvan ohjausryhmän, jonka tehtävänä on parantaa järjestelmän kustannustehokkuutta. Tätä tavoitetta edistävät myös investoinnit, joilla edistetään parannetun hoitotakuujärjestelmän käyttöönottoa kaikissa terveyskeskuksissa.

Institutionaalista palautumiskykyä on tarkoitus edistää ottamalla käyttöön huoneistotietojärjestelmä ja toteuttamalla toimenpiteitä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjumiseksi. Komponentin P2C2 yhteydessä kaavaillaan taloyhtiölainoja koskevan keskitetyn rekisterin perustamista. Tiedot taloyhtiölainoista on tarkoitus siirtää suunnitteilla olevaan positiiviseen luottotietorekisteriin, jonka avulla pyritään vähentämään yksityistä ylivelkaantumista ja edistämään siten Suomen rahoitusvakautta. Lisäksi komponenttiin P2C3 sisältyy uudistus ja siihen liittyviä investointeja, joiden avulla on tarkoitus edistää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisten toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa. Tätä täydennetään investoinneilla, joilla tuetaan julkishallinnon digitalisaatiota ja edistetään datan parempaa saatavuutta ja yhteentoimivaa digitaalista infrastruktuuria. Komponenttiin sisältyy myös toimia, joilla parannetaan julkisen sektorin kyberturvallisuusvalmiuksia, jotka ovat avainasemassa kyberhyökkäysten havaitsemisessa ja niihin reagoimisessa.

Elpymis- ja palautumistukivälineen pilari VI: Seuraavalle sukupolvelle, lapsille ja nuorille, suunnatut toimintapolitiikat, kuten koulutus ja osaaminen

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa käsitellään myös koulutusta ja osaamista vihreän siirtymän ja digitaalisen muutoksen kannalta. Suunnitelma sisältää jatkuvan oppimisen järjestelmän uudistuksen ja sen osatekijöiden digitalisoinnin. Näin on tarkoitus varmistaa sellaisen työmarkkinoiden kannalta merkityksellisen osaamisen hankkiminen, joka on olennaisen tärkeää työvoiman työllistettävyyden ylläpitämiseksi yhä digitaalisemmassa ja vihreämmässä taloudessa. Suunnitteilla on lisää integroituja digitaalisia alustoja ja verkkopalveluja, joiden odotetaan olevan keskeisessä asemassa tässä suhteessa. Samalla pyritään helpottamaan nuorten ja osatyökykyisten, myös vammaisten, integroitumista työmarkkinoille vahvistamalla uuden välityömarkkinatoimijan, Ohjaamon, palvelupisteitä, laajennettua työkykyohjelmaa ja laajennettua IPS-toimintamallia (yksilöllinen työnvälitys- ja tukimalli) puuttumalla kohderyhmän erityistarpeisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutuksen alalla.

Korkea-asteen tutkinnon suorittamista koskevan uuden tavoitteen saavuttamiseksi suunnitelmassa esitetään toimenpiteitä, joiden avulla pyritään lisäämään korkeakoulujen aloituspaikkoja. Painopisteenä ovat alat, joihin työvoimapula vaikuttaa eniten, kuten luonnontieteet, teknologia, elektroniikka ja matematiikka, ja erityisesti tietotekniikka. Suunnitelman tavoitteena on digitalisoida ja nykyaikaistaa myös Ahvenanmaan korkeakoulutuksen ja jatkuvan oppimisen järjestelmää.

Päätelmä

Kun otetaan huomioon kaikki Suomen suunnittelemat uudistukset ja investoinnit, sen elpymis- ja palautumissuunnitelman odotetaan olevan suuressa määrin kattava ja riittävän tasapainoinen vastaus taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen ja edistävän siten asianmukaisesti kaikkia elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 3 artiklassa tarkoitettuja kuutta pilaria, kun otetaan huomioon Suomen erityishaasteet ja määrärahat. Tämä takaisi A-luokituksen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen liitteessä V olevan arviointikriteerin 2.1 mukaisesti.

4.2. Yhteys maakohtaisiin suosituksiin ja talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon

Suunnitelma on kunnianhimoinen vastaus monenlaisiin Suomen talouden ja yhteiskunnan kohtaamiin haasteisiin. Siinä esitetään uudistuksia ja investointeja, joiden tarkoituksena on vahvistaa vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta, työmarkkinoiden toimivuutta ja osallistavuutta, terveydenhuoltojärjestelmän kantokykyä ja saatavuutta, sekä investointeja tutkimus- ja kehitystoimiin. Eräitä maakohtaisia suosituksia, jotka koskevat muun muassa terveydenhuoltojärjestelmän kantokykyä ja sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen saatavuuden parantamista (vuoden 2020 maakohtaiset suositukset 1.2–3) tai luottorekisterijärjestelmän perustamista (vuoden 2019 maakohtainen suositus 4.2) on jo suurelta osin toteutettu tai niitä toteutetaan samanaikaisesti suunnitelman kanssa, ja tältä osin suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet ovat luonteeltaan vain täydentäviä. Tämän jakson lopussa olevassa taulukossa 6 esitetään yhteenveto valituista haasteista, niihin liittyvistä maakohtaisista suosituksista ja Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman komponenteista.

Julkinen talous ja rahoitusala

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyy toimenpiteitä sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen kustannustehokkuuden parantamiseksi (vuoden 2019 maakohtainen suositus 1.2). Komponentissa P4C1 kustannustehokkuutta pyritään parantamaan ehdotetuilla investoinneilla, joilla muun muassa parannetaan päätöksenteon data- ja näyttöpohjaa, sekä ehdotetuilla digitaali- ja puhelinpalveluilla. Hallinnointiratkaisuihin kuuluu kehittyneiden tiedonhallinta- ja analysointiratkaisujen kehittäminen ja toteuttaminen. Niiden odotetaan mahdollistavan palvelukokonaisuuksien paremman valvonnan ja kansallisen seurannan ja parantavan palvelujärjestelmän kustannustehokkuutta.

Suomen suunnitelma sisältää uudistustoimenpiteitä, jotka liittyvät kattavan luottorekisterijärjestelmän perustamiseen (vuoden 2019 maakohtainen suositus 4.2). Ilmoitetun luottorekisterijärjestelmän perustamista koskeva säädösehdotus on määrä esittää eduskunnalle viimeistään vuoden 2022 keväällä. Lisäksi Suomen suunnitelma sisältää ehdotuksen taloyhtiölainoja koskevan keskitetyn rekisterin perustamisesta. Tällainen rekisteri on tarpeellinen

täydentävä elementti, sillä tiedot taloyhtiölainoista on tarkoitus siirtää positiiviseen luottotietorekisteriin, jonka avulla pyritään vähentämään yksityistä ylivelkaantumista ja edistämään rahoitusvakautta. Taloyhtiöiden hallinnollisten tietojen saatavuutta koskevat yhteiset menettelyt on määritelty maa- ja metsätalousministeriön ja Maanmittauslaitoksen toteuttamassa hankkeessa, ja tietoja jaetaan huoneistotietojärjestelmän kautta.

Terveydenhuolto ja pitkäaikaishoito

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyy toimenpiteitä sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen kantokyvyn ja yhdenvertaisen saatavuuden parantamiseksi (vuoden 2019 maakohtainen suositus 1.2 ja vuoden 2020 maakohtainen suositus 1.2–3). Suunnitelmassa ilmoitetut seikat täydentävät sosiaali- ja terveydenhuoltouudistusta (SOTE), jonka Suomen eduskunta hyväksyi 23. kesäkuuta 2021. Erityisesti hoitotakuuseen liittyvien toimenpiteiden odotetaan parantavan sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaista saatavuutta, sillä niillä pyritään muuttamaan malleja, tarjoamaan uusia (digitaalisia) ratkaisuja, varmistamaan ongelmien varhainen tunnistaminen ja kehittämään matalan kynnyksen sosiaali- ja terveyspalveluja. Terveydenhuollon henkilöstöpulaa pyritään suunnitelmassa korjaamaan jossain määrin terveydenhuoltopalvelujen digitalisoinnin avulla. Suunnitelman mukaan pilarin 3 yhteydessä kaavailtu korkeakoulujen opiskelupaikkojen lisääminen työvoimapulasta kärsivillä aloilla vaikuttaisi terveydenhuollon työvoimapulaan myönteisesti myös keskipitkällä aikavälillä. Jos ehdotetut toimenpiteet toteutetaan menestyksekkäästi ja käynnissä olevia kansallisia toimenpiteitä täydentäen, niiden odotetaan osaltaan parantavan sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaista saatavuutta ja helpottavan terveydenhuollon työvoimapulaa.

Integrointi työmarkkinoille ja osaaminen

Kaikilla komponenttiin P3C1 sisältyvillä toimenpiteillä pyritään tukemaan työllisyyttä ja vahvistamaan työmarkkinoiden toimintaa (vuoden 2019 maakohtainen suositus 2.1 ja vuoden 2020 maakohtainen suositus 2.1). Tämän komponentin päätavoitteena on nostaa työllisyysastetta ja vahvistaa työmarkkinoiden toimintaa. Tätä varten ehdotetaan rakenteellista uudistusta, pohjoismaista työvoimapalvelumallia, ja julkisten työvoimapalvelujen digitalisointia, sekä ikääntyneille työntekijöille ennen lakisääteistä eläkeikää maksettavien työttömyysetuuksien poistamista, työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton helpottamista sekä nuorten ja osatyökykyisten työmarkkinoille integroinnin edistämistä. Pohjoismainen työvoimapalvelumalli ja työttömyysturvan lisäpäivien (nk. eläkeputken) asteittainen poistaminen sisältävät aktivointitekijöitä ja edistävät kannustimia työn vastaanottamiseen. Elpymis- ja palautumissuunnitelmaan ei kuitenkaan sisälly toimenpiteitä käynnissä olevan sosiaaliturvauudistuksen tukemiseksi, pääasiassa siksi, että kyseessä on pitkän aikavälin uudistus, jonka toteuttaminen kestää kahden hallituksen toimikauden ajan, ja että uudistuksen suuntaa koskevia keskeisiä poliittisia päätöksiä ei ole odotettavissa ennen vuotta 2023. Suunnitelmassa kuitenkin viitataan tähän uudistukseen (luvussa 1) ja sen liitteessä 5 (Suomen kansallinen uudistusohjelma). Lisäksi on saatettu päätökseen tulorekisterin perustaminen, mikä on tärkeää byrokratialoukkujen purkamiseksi tilanteissa, joissa sosiaalietuuksia yhdistetään ansiotuloihin.

Suunnitelman komponentit P3C1 ja P3C2 edistävät osaamisen kehittämistä muun muassa työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton menettelyjen sujuvoittamisen ja jatkuvan oppimisen järjestelmän uudistuksen myötä (vuoden 2019 maakohtainen suositus 2.2).

Komponentissa **P3C1** ehdotetaan työ- ja koulutusperusteisten oleskelulupahakemusten käsittelyyn liittyvien hallintomenettelyjen sujuvoittamista, jotta maahan saataisiin houkuteltua kansainvälisiä osaajia. Uudistuksen odotetaan lisäävän ammattitaitoisten työntekijöiden maahanmuuttoa ja parantavan kansainvälisten opiskelijoiden työllistymismahdollisuuksia Suomessa. Näin ollen uudistus edistää työvoimapulan helpottamista tietyillä aloilla, kun johtaville ja kasvaville aloille saadaan rekrytoitua lisää asiantuntijoita, opiskelijoita ja tutkijoita. Komponentissa **P3C2** ehdotettujen toimenpiteiden odotetaan edistävän käynnissä olevaa jatkuvan oppimisen uudistusta, jonka tavoitteena on kehittää työmarkkinoilla tarvittavaa osaamista, erityisesti vihreän siirtymän ja digitaalisen muutoksen yhteydessä, mukaan lukien aliedustettuihin ryhmiin kuuluvien ja vähän koulutettujen osalta. Ehdotettu vähintään 600 lisäopiskelupaikan perustaminen yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin työvoimapulasta kärsivillä aloilla (esim. tekniikan, tietotekniikan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammatit) tukee osaltaan ammattitaitoisten työntekijöiden työllisyyttä pitkällä aikavälillä.

Merkittävä osa komponentista P3C1 koskee työttömille ja työmarkkinoiden ulkopuolella oleville tarkoitettujen integroitujen palvelujen parantamista (vuoden 2019 maakohtainen suositus 2.3 ja vuoden 2020 maakohtainen suositus 2.2). Tämä koskee erityisesti pohjoismaista työvoimapalvelumallia, nuorille tarkoitettuja keskitettyjä Ohjaamo-palveluja ja kaavailtuja työkykyyn liittyviä palveluja: uusi välityömarkkinatoimija, työkykyohjelman ja mielenterveyshäiriöistä kärsiville tarkoitettujen IPS-mallin palvelujen laajentaminen sekä yksilöille ja työpaikoille suunnatut mielenterveyspalvelut.

Investointi- ja innovaatiopolitiikat

Suunnitelman komponentti P3C4 tarjoaa likviditeettiä reaalitaloudelle, erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille, ja edistää yksityisiä investointeja talouden elpymisen vauhdittamiseksi (vuoden 2020 maakohtaiset suositukset 3.1&3). Tässä komponentissa suunnitelluilla tukijärjestelmillä tuetaan kattavasti pk-yritysten kehitystä, innovointia ja investointeja, joita tarvitaan vihreän siirtymän ja digitaalisen muutoksen toteuttamiseksi erityisesti energian puhtaan ja tehokkaan tuotannon ja käytön, kestävän ja tehokkaan infrastruktuurin sekä tutkimuksen ja innovoinnin alalla. Toimet kattavat osittain myös toteutusvalmiiden julkisten investointihankkeiden aikaistamisen (vuoden 2020 maakohtainen suositus 3.2) ja investointien keskittämisen kestävään ja tehokkaaseen infrastruktuuriin. Useita suuria investointihankkeita (nopea junayhteys Turun ja Helsingin sekä Tampereen ja Helsingin välillä, nopea junayhteys Helsingistä kansalliselle lentoasemalle, rautateiden sähköistämisen loppuun saattaminen jne.) onkin tarkoitus rahoittaa kansallisesta talousarviosta ja EU:n muista rahoituslähteistä (Verkkojen Eurooppa -väline).

Suunnitelman pilareihin 2 ja 3 liittyvät komponentit ovat osa Suomen toimia, joiden avulla pyritään kompensoimaan viime vuosikymmenen aikana tapahtunut tutkimuksen ja innovoinnin jälkeenjääminen maan tietotekniikka-alan takaiskun jälkeen sekä noudattamaan suositusta, jonka mukaan investointeihin liittyvä talouspolitiikka olisi keskitettävä tutkimukseen ja innovointiin (vuoden 2019 maakohtainen suositus 3.1 ja vuoden 2020 maakohtainen suositus 3.6). Komponentissa P2C2 Suomi aikoo edistää digitaalista muutosta rahoittamalla soveltavaa TKI-toimintaa ja siihen liittyvää tuki-infrastruktuuria, eli mikroelektroniikkaan, 5G/6G-teknologiaan, tekoälyyn tai kvanttiteknologiaan liittyviä testausympäristöjä ja kokeilupaikkoja. Komponentin P2C3 avulla Suomi aikoo tukea

kyberturvallisuutta koskevaa soveltavaa tutkimusta kehittääkseen alustan kyberturvallisuustaitojen harjoittelua ja kehittämistä varten. Komponentin P3C3 tavoitteena on myös vahvistaa TKI-intensiteettiä, nostaa TKI-menojen osuus Suomessa 2,9 prosentista (2019) 4 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2030 mennessä sekä nostaa TKI-toimien tavoitetasoa keväällä 2020 hyväksytyn kansallisen tutkimuksen, kehittämisen ja innovaatioiden tiekartan (TKI-tiekartta) mukaisesti. Tätä varten komponentissa ehdotetaan kahta investointikokonaisuutta, joiden tavoitteena on edistää vihreää siirtymää ja investoida kestävää kasvua ja digitalisaatiota tukevaan tutkimus- ja innovointi-infrastruktuuriin.

Suunnitelman pilarissa 1 ehdotetut toimenpiteet sekä useat pilareihin 2 ja 3 kuuluvat toimenpiteet edistävät vihreään siirtymään investoimista koskevien maakohtaisten suositusten täytäntöönpanoa (vuoden 2019 maakohtaiset suositukset 3.2–3 ja vuoden 2020 maakohtaiset suositukset 3.4–5). Toimet edistävät myös suosituksia, jotka koskevat investointeihin liittyvän politiikan keskittämistä vähähiiliseen talouteen ja energiaan siirtymiseen sekä kestävään liikenteeseen, sekä suosituksia, jotka koskevat energiasiirtymää, erityisesti puhdasta ja tehokasta energian tuotantoa ja käyttöä, sekä kestävää ja tehokasta infrastruktuuria. Komponentti P1C1 sisältää useita investointitoimenpiteitä, joilla tuetaan puhtaan ja uusiutuvan energian tuotantoa ja jakelua. Tähän kuuluvat investoinnit energian siirtoon ja jakeluun, jotta voidaan lisätä energiaverkon kapasiteettia ja tukea siten uusiutuvien energialähteiden kasvavaa osuutta Suomen energiapaletissa, sekä investoinnit uusiin energiateknologioihin. Komponentissa P1C2 painopisteenä on siirtyminen vähähiiliseen talouteen tukemalla teollisuuden prosessien sähköistämistä ja vähähiilistämistä muun muassa investoimalla vetyyn fossiilisten polttoaineiden korvaamiseksi. Komponenttiin P1C3 sisältyvillä investoinneilla pyritään vähentämään rakennuskannan päästöjä ottamalla käyttöön avustusjärjestelmä fossiilisen öljylämmityksen korvaamiseksi vähähiilisillä lämmitysmuodoilla sekä vähähiilisen rakennetun ympäristön ohjelma. Kestävää liikennettä sekä kestävää ja tehokasta infrastruktuuria koskevia investointeja pyritään lisäämään kahdella komponenttiin P1C4 sisältyvällä toimenpiteellä, joilla kannustetaan tekemään investointeja sähköllä toimiviin ja vähähiilisiin ajoneuvoihin. Lisäksi komponentti P2C1 edistää Digirata-aloitetta, jonka tavoitteena on rautatieliikenteen hallinnan uudistaminen. Lisäksi useita suuria investointihankkeita on tarkoitus rahoittaa kansallisesta talousarviosta ja muista EU:n rahoituslähteistä, kuten Verkkojen Eurooppa -välineestä. Komponenttiin P3C3 sisältyy lisäksi investointitoimenpiteiden kokonaisuus, jolla tarjotaan TKI-rahoitusta vihreän siirtymän edistämiseksi muun muassa tukemalla julkisia ja yksityisiä tutkimusorganisaatioita sekä veturi- ja kasvuyrityksiä, jotka kehittävät vähähiilisiä ilmastonmuutokseen sopeutumista ja siitä selviytymistä koskevia toimintoja.

Suunnitelman pilareiden 2, 3 ja 4 odotetaan edistävän paitsi Suomen digitaalista muutosta myös kestävää ja tehokasta infrastruktuuria (vuoden 2020 maakohtaiset suositukset 3.4-5). Komponentissa P2C1 painopisteenä on digitaalinen infrastruktuuri, ja siihen liittyvillä investoinneilla pyritään kehittämään viestintäverkkojen laatua ja saatavuutta ja rautatieliikenteen palvelujen digitalisointia. Elpymis- ja palautumistukivälineestä saatavalla rahoituksella lisätään laajakaistayhteyksien kattavuutta ja laatua maaseutualueilla. Komponentissa tuetaan myös Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmän (ERTMS) käyttöönottoa Suomen koko rataverkossa, sillä nykyinen junankulunvalvontajärjestelmä on tulossa elinkaarensa päähän kuluvan vuosikymmenen loppuun mennessä. Komponenttiin P2C2 sisältyvillä uudistuksilla ja investoinneilla tuetaan datavetoista innovointia, digitaalisen tiedon vaihtoa ja avainteknologioiden

tutkimusta Suomen kilpailukyvyn parantamiseksi. Komponenttiin P2C3 sisältyvillä toimenpiteillä pyritään edistämään kattavan kehyksen luomista kyber- ja tietoturvakysymysten käsittelylle, joka on onnistuneen digitaalisen muutoksen ennakkoedellytys. Suunnitelman pilariin 3 kuuluu neljä komponenttia, joiden painopisteitä ovat työllisyyspolitiikka ja TKI-toimet. Työllisyyttä tuetaan (komponenteilla P3C1 ja P3C2) kehittämällä julkisia työvoimapalveluja varten digitaalinen tietojärjestelmä. Investointeja tehdään myös työ- ja oleskelulupien käsittelyn nopeuttamiseksi. Laajalla ohjelmalla tuetaan digitaalisten palvelujen ja tietovarantojen kehittämistä jatkuvan oppimisen tukemiseksi. Olemassa olevien ja uusien digitaalisten palvelujen kehittämisen odotetaan myös lisäävän korkea-asteen koulutuksen innovointivalmiuksia ja helpottavan digitaalisten koulutuspalvelujen saatavuutta. Yritys- ja innovaatiotoimintaa koskevilla suunnitelman osa-alueilla (komponentit P3C3 ja P3C4) edistetään kansallisten tutkimusinfrastruktuurien uudistamista ja kehittämistä vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta koskeviin tavoitteisiin keskittyen. Suunnitelmalla pyritään myös vauhdittamaan suomalaisten mikro- ja pienyritysten kasvua muun muassa uusia digitaalisia ratkaisuja edistämällä. Lisäksi komponentin P4C1 tavoitteena on ottaa käyttöön digitaalisia innovaatioita hoitotakuupalvelun muodossa. Tarkoitus on tukea sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen kehittämistä digitaalisten ratkaisujen avulla ja edistää hoitotakuun toteutumista.

Julkishallinto ja liiketoimintaympäristö

Suunnitelman komponenttiin P2C3 sisältyvien toimenpiteiden odotetaan osaltaan varmistavan rahanpesunvastaisen kehyksen tehokkaan valvonnan ja täytäntöönpanon (vuoden 2020 maakohtainen suositus 4). Rahanpesun ehkäisemistä ja paljastamista koskevalla uudistuksella pyritään parantamaan toimivaltaisten viranomaisten välistä tietojen keruuta ja vaihtoa muun muassa automaattisen tietojenkäsittelyn ja analysoinnin avulla. Tuen avulla pyritään parantamaan valvontaviranomaisen sisäistä tietojenkäsittelytoimintaa sekä tietojen vaihtoa eri viranomaisten välillä sekä tehostamaan rahanpesun estämisen riskiperusteista valvontaa. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää on tarkoitus muuttaa niin, että voidaan tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisemistä, paljastamista ja syytteeseenpanoa. Uudistuksella pyritään myös parantamaan tosiasiallisten edunsaajien rekisterin ajantasaisuutta, kattavuutta ja oikeellisuutta.

Vastaus taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen

Suomen keskipitkän ja pitkän aikavälin elpymisnäkymät hyötyvät tuottavuutta ja innovointia lisäävistä investoinneista, ja ennen kriisiä havaittuun heikkoon tuottavuuden kasvuun puututaan myös inhimilliseen pääomaan tehtävillä investoinneilla. Suunnitelmassa keskitytään investointeihin digitaalisen muutoksen nopeuttamiseksi erityisesti aloilla, jotka auttavat maata parantamaan kilpailukykyään, esimerkkinä 6G:n, tekoälyn ja kvanttilaskennan kehittämisympäristöt. Toimenpiteiden, joilla tuetaan eri väestöryhmien (erityisesti vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen liittyvää) osaamista ja julkishallinnon tehostamista, muun muassa julkisten työvoimapalvelujen järjestelmien ja välineiden avulla, odotetaan edistävän tuottavuuden kasvua inhimilliseen pääomaan tehtävien investointien avulla. Innovaatiotoiminnan osalta Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmalla pyritään myös vahvistamaan yksityisen sektorin osallistumista tutkimukseen ja teolliseen innovointiin. Kaiken kaikkiaan Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa kaavailtujen toimenpiteiden odotetaan vaikuttavan myönteisesti talouden toimeliaisuuteen tilanteessa, jolle on ominaista huomattava epävarmuus.

Päätelmä

Kun otetaan huomioon Suomen suunnittelemat uudistukset ja investoinnit, sen elpymis- ja palautumissuunnitelman odotetaan osaltaan vastaavan tuloksellisesti kaikkiin maakohtaisissa suosituksissa yksilöityihin haasteisiin tai niiden merkittävään osaan tai muihin komission eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä virallisesti hyväksymiin asiaa koskeviin asiakirjoihin sisältyviin haasteisiin, ja elpymis- ja palautumissuunnitelma on asianmukainen vastaus Suomen taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen. Tämä oikeuttaisi A-luokitukseen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen liitteessä V olevan arviointikriteerin 2.2 mukaisesti.

Taulukko 6: Kartoitus vuosien 2019–2020 maakohtaisissa suosituksissa ja Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman komponenteissa yksilöidyistä haasteista

Maakohtaiset haasteet (ks. kohta 2)	Niihin liittyvät maakohtaiset suositukset (2019–2020) ja eurooppalaisen ohjausjakson suositukset	P1C1	P1C2	P1C3	P1C4	P1C5	P2C1	P2C2	P2C3	P3C1	P3C2	P3C3	P3C4	P4C1
Julkinen talous ja rahoitusala														
Terveydenhuoltoalan kustannustehokkuus	2019.1.2													○
Yksityisen velan seuranta (ja luottorekisterin perustaminen)	2019.4.1-2							○						
Terveydenhuolto ja pitkäaikaishoito														
Terveydenhuollon kantokyky (ml. työvoimapulan korjaaminen) ja palvelujen saatavuuden parantaminen	2019.1.2, 2020.1.2-3													●
Integroituminen työmarkkinoille ja osaaminen														
Kannustimet työn vastaanottamiseen ja työllisyyden tukeminen	2019.2.1, 2020.2.1-2									●	○			
Osaamistason nosto	2019.2.2, 2020.2.1										●			
Aktiivinen osallisuus ja integroidut palvelut	2019.2.3, 2020.2.2									●				
Investointi- ja innovaatiopolitiikat														
Investointiperiaatteet	2020.3.3												●	

Maakohtaiset haasteet (ks. kohta 2)	Niihin liittyvät maakohtaiset suositukset (2019–2020) ja eurooppalaisen ohjausjakson suositukset	P1C1	P1C2	P1C3	P1C4	P1C5	P2C1	P2C2	P2C3	P3C1	P3C2	P3C3	P3C4	P4C1
TKI	2019.3.1, 2020.3.6							●				●	○	
Vihreä siirtymä	2019.3.2-3, 2020.3.4-5	●	●	●	●	●	○				○	○	○	
Digitaalinen muutos	2020.3.4-5						●	●	●	●	○	○	●	●
Julkishallinto ja liiketoimintaympäristö														
Rahanpesun torjunta	2019.1.2, 2020.1-2-3								●					

Merkkien selitys: ”●” komponentin investoinneilla ja uudistuksilla vastataan haasteeseen merkittävästi; ”○” komponentilla vastataan haasteeseen osittain.

4.3. Kasvupotentiaali, työpaikkojen luominen, taloudellinen, institutionaalinen ja sosiaalinen palautumiskyky, Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari, kriisin vaikutusten lieventäminen sekä sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus ja lähentyminen

Talouskasvun ja työllisyyden edistäminen

Suomen esittämien investointien ja uudistusten yhdistelmän odotetaan vauhdittavan kasvua useiden eri keinojen avulla, mukaan lukien kokonaistuottavuuden kasvu vuonna 2020 julkaistun EU:n uuden teollisuusstrategian päivityksen[21] mukaisesti. Pitkän aikavälin tuottavuuden nostaminen on Suomessa edelleen haaste. Viime vuosina investointien kasvua on tapahtunut lähinnä rakennusalalla (esim. vuonna 2018 sen osuus bruttoarvonlisäyksestä oli 7,3 %), jonka vaikutukset tuottavuuteen eivät ole yhtä pitkäaikaisia kuin laiteinvestoinneilla. Laiteinvestoinnit (prosentteina suhteessa BKT:hen) ovat jääneet viime vuosina alle EU:n keskiarvon. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma sisältää joukon toimenpiteitä, jotka on määrätietoisesti kohdennettu tuotannollisiin investointeihin, erityisesti laitteisiin ja teollis- ja tekijänoikeuksiin tehtäviin investointeihin, joiden odotetaan tukevan tuottavuutta. Nämä toimenpiteet sisältyvät enimmäkseen Suomen suunnitelman pilareihin 1 ja 2, minkä lisäksi tutkimusta ja innovointia tuetaan myös komponentilla P3C3.

Erityisesti vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen sekä tutkimus- ja innovaatiotoimintaan liittyvien investointien odotetaan tukevan Suomen pitkän aikavälin

[21] Ks. Euroopan komission tiedonanto ”Vuoden 2020 uuden teollisuusstrategian päivittäminen”, COM(2021) 350 final, 5.5.2021.

kasvupotentiaalia. Vihreään siirtymään liittyvien toimenpiteiden, kuten tuki energiajärjestelmän murrokselle (komponentti P1C1) ja tuki teollisuuden vähähiilistämiselle (komponentti P1C2), odotetaan edistävän kestävää kasvua. Ne edistävät myös Suomen tavoitetta saavuttaa hiilineutraalius vuoteen 2035 mennessä. Suunnitteilla on kaksi Euroopan yhteistä etua koskevaa tärkeää hanketta (IPCEI), jotka liittyvät vetyyn ja mikroelektroniikkaan. Niiden lisäksi on tarkoitus tehdä investointeja seuraavan sukupolven vihreiden ja turvallisten digitaalisten valmiuksien kehittämiseen ja käyttöönottoon digitaalisen infrastruktuurin tukemisesta (komponentti P2C1) datatalouteen ja digitalisaatioon (komponentti P2C2). Yhdessä näiden hankkeiden ja investointien odotetaan parantavan Suomen talouden kasvupotentiaalia ja kilpailukykyä. Näitä toimia täydennetään kunnianhimoisilla TKI-investoinneilla erityisesti komponenteissa P2C2 ja P3C3, joiden avulla pyritään vauhdittamaan innovointia ja yritysten innovatiivista kasvua.

Suomen viranomaiset arvioivat, että BKT kasvaa perusskenaarioon verrattuna lyhyellä aikavälillä 0,2 prosenttiyksikköä ja keskipitkällä aikavälillä 0,3 prosenttiyksikköä, kun taas pitkän aikavälin vaikutus voisi olla jopa 0,8 prosenttiyksikköä. Suomen elpymis- ja palautumistukivälineen määrärahat ovat suhteellisesti pienet, yhteensä 0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen (vain avustukset). Suunnitelman lyhyen aikavälin vaikutus on laskettu olettaen, että lyhyen aikavälin finanssipoliittinen kerroin on 1, mikä on perusteltu suunnitelmassa kirjallisuusviittauksin. Vaikutus BKT:hen lyhyellä aikavälillä on pieni mutta uskottava. Keskipitkällä aikavälillä suunnitelmassa tarkastellaan myös potentiaaliseen tuotantoon kohdistuvia vaikutuksia käyttäen EU:n yhteisesti sovittua menetelmää tuotantokuilujen arvioimiseksi yksinkertaisen tuotanto-toimintokehyksen sijaan. Arvioidun vaikutuksen suuruus on uskottava. Pitkällä aikavälillä myönteinen vaikutus potentiaaliseen tuotantoon näyttää heikkenevän melko nopeasti, sillä suunnitelman luvussa 4 olevassa taulukossa 2 esitetyt pitkän aikavälin vaikutukset jäävät selvästi keskipitkän aikavälin vaikutuksia pienemmiksi. Ne ovat myös pienempiä kuin QUEST-mallissa tehdyt arviot. Suomen suunnitelmassa ei oteta huomioon ehdotettujen rakenneuudistusten mahdollisia vaikutuksia.

Suunnitelman mukaan toimenpiteiden vaikutus työmarkkinoihin ja potentiaaliseen kasvuun on pidemmällä aikavälillä positiivinen. Työmarkkinoiden odotetaan paranevan perusskenaarioon verrattuna, sillä työllisyys kasvaisi lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä 0,1 prosenttiyksikköä ja pitkällä aikavälillä jopa 0,4 prosenttiyksikköä. Suunnitelma sisältää erityisesti tähän liittyviä uudistuksia, joiden onnistunut täytäntöönpano voisi lisätä vaikutusta näitä arvioita suuremmaksi.

Komponentissa P3C1 ehdotettujen uudistus- ja investointitoimenpiteiden odotetaan vaikuttavan myönteisesti kasvuun ja työllisyyteen ja lieventävän kriisin taloudellisia vaikutuksia. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin täytäntöönpanon (uudistus P3C1R1) työllisyysvaikutuksen arvioidaan olevan 9 500–10 000 lisätyöllistä, ja ikääntyneiden työntekijöiden työttömyysturvan lisäpäivien poistamisen (uudistus P3C1R2) odotetaan lisäävän työllisyyttä 7 900 työllisellä (vuoteen 2029 mennessä). Lisäksi osatyökykyiset työttömät edustavat hyödyntämätöntä potentiaalia työllisyysasteen nostamiseksi (investointi P3C1I1), ja nuorten työllistettävyyden parantaminen on puolestaan keskeinen investointi tulevaisuuteen. Myös työ- ja koulutusperusteista maahanmuuttoa helpottava toimenpide on tärkeä väestörakenteen muutosten ja vähenevän työvoiman vuoksi.

Suunnitelma sisältää toimenpiteitä, joilla parannetaan työikäisten korkea-asteen koulutustuloksia ja osaamista, millä odotetaan olevan myönteinen vaikutus tuottavuuteen ja työllisyyteen pidemmällä aikavälillä. Komponentti P3C2 edistää kasvua ja työllisyyttä, sillä jatkuvan oppimisen uudistukseen liittyvillä kohdennetuilla uudelleen- ja täydennyskoulutustoimenpiteillä parannetaan osaamistasoa ja siten työllistymismahdollisuuksia, myös työmarkkinoilla aliedustettujen ryhmien osalta. Samanaikaisesti ehdotettu aloituspaikkojen lisääminen yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa erityisesti työvoimapulasta kärsivillä aloilla (esim. tekniikan, tietotekniikan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammatit) tukee osaltaan työllisyyttä ja tuottavuuden kasvua pidemmällä aikavälillä.

Laatikko 2: NextGenerationEU-välineen tyylitellyt vaikutussimulaatiot QUEST-mallilla – Suomi

Komission QUEST-mallia käyttäen tekemät mallisimulaatiot osoittavat, että NextGenerationEU-välineen taloudellinen vaikutus Suomessa voisi kasvattaa BKT:tä 0,4–0,6 prosenttia vuoteen 2026 mennessä(22). 20 vuoden kuluttua BKT voisi olla 0,1 prosenttia suurempi. Suuri osa näistä vaikutuksista tulee heijastusvaikutuksista.

Simulaatioiden mukaan tämä tuottaisi yli 8 000 lisätyöpaikkaa. Rajat ylittävien (BKT) heijastusvaikutusten osuus on 0,4 prosenttiyksikköä vuonna 2026, mikä osoittaa synkronoitujen menojen lisäarvon jäsenvaltioissa (rivi 2). Vaikutus olisi merkittävä, vaikka NextGenerationEU-varojen tuottavuus olisi alhaisempi (rivi 3)(23).

Taulukko: QUEST-simulaation tulokset (prosentuaalinen poikkeama reaalisen BKT:n tasosta ilman NextGenerationEU -välinettä, olettaen että maksut jakautuvat lineaarisesti 4 vuodelle)

Skenaario	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2040
Perusskenaario	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,1
joista heijastusvaikutuksia	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1	0,0
Alhainen tuottavuus	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0

Tässä tyylitellyssä skenaariossa ei oteta huomioon rakenneuudistusten mahdollisia myönteisiä vaikutuksia, jotka voivat olla merkittäviä. Malliin perustuva vertailuanalyysi osoittaa, että sellaisten rakenneuudistusten toteuttaminen, jotka johtaisivat indikaattorien eron puolittamiseen rakenneuudistusten alan parhaisiin suoriutujiin nähden, voisi kasvattaa Suomen BKT:tä 13 prosenttia 20 vuodessa, mikä vastaisi pitkälti EU:n keskiarvoa koskevia havaintoja.(24)
Olettamusten ja menetelmien erojen vuoksi **tämän tyylitellyn arvioinnin tuloksia ei voida suoraan verrata Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman luvussa 4 ilmoitettuihin lukuihin.**

[22] Elpymis- ja palautumistukivälineen osuus on noin 90 prosenttia NextGenerationEU-välineestä, johon sisältyvät myös ReactEU-väline, Horisontti-ohjelma, InvestEU-ohjelma, oikeudenmukaisen siirtymän rahasto, maaseuturahasto ja rescEU.

[23] Alhaisen tuottavuuden skenaariossa otetaan teknisesti huomioon, että julkisen pääoman tuotannon joustavuus vähenee merkittävästi.

[24] Varga, J, in 't Veld J. (2014), "The potential growth impact of structural reforms in the EU: benchmarking, European Economy Economic Papers nro 541.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp541_en.pdf.

Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittaminen

Suunnitelman odotetaan edistävän sosiaalisen yhteenkuuluvuuden korkean tason säilyttämistä, kun työllisyys maaseutualueilla lisääntyy muun muassa digitaalisten palvelujen ansiosta. Digitaaliseen infrastruktuuriin tehtävien uudistusten ja investointien (komponentti P2C1) odotetaan edistävän sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Erityisesti investoinnin P2C1I1 ”Viestintäverkkojen laadun ja saatavuuden kehittäminen” yhteydessä kaavaillun valokuituyhteyksien ja/tai langattomien laajakaistayhteyksien laajentamisen maaseutualueille odotetaan edistävän sosiaalista yhteenkuuluvuutta, kun maaseudun väestö saa paremmat mahdollisuudet päästä työmarkkinoille uusien etätyömahdollisuuksien ansiosta ja myös sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmien ja verkostojen saatavuus paranee.

Komponentissa P3C1 ehdotetuilla toimenpiteillä edistetään Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoa. Tämä koskee erityisesti sukupuolten tasa-arvoa, yhtäläisiä mahdollisuuksia, työllisyyden aktiivista tukemista ja vammaisten osallistamista koskevia periaatteita. Muun muassa integroituja nuorisopalveluja tukeva toimenpide (uudistus P3C1R4) on nuorisotakuun mukainen, sillä sen avulla pyritään ehkäisemään nuorten sosiaalista syrjäytymistä ja parantamaan heidän työllistymismahdollisuuksiaan nuorille tarkoitettuja integroituja työllisyys-, terveys-, sosiaali- ja koulutuspalveluja vahvistamalla. Toimenpide on yhdenmukainen myös tehokkaasta työllisyyden aktiivituesta annetun komission suosituksen (EASE, Effective Active Support to Employment) kanssa. Työkyvyn, tuottavuuden ja työhyvinvoinnin kehittämisen osalta (investointi P3C1I1) tavoitteena on nostaa työllisyysastetta lisäämällä osatyökykyisten, myös vammaisten, osallistumista työmarkkinoille sekä tukemalla mielenterveyttä ja työkykyä työurien pidentämiseksi.

Myös komponentissa P3C2 ehdotetuilla jatkuvan oppimisen uudistusta koskevilla toimenpiteillä edistetään Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoa. Tämä kattaa periaatteet, jotka koskevat oikeutta opetukseen, koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen, sukupuolten tasa-arvoa ja yhtäläisiä mahdollisuuksia. Toimenpiteet edistävät myös EU:n muita aloitteita, kuten EU:n osaamisohjelmaa, uudelleen- ja täydennyskoulusta (”Reskill and upskill”) koskevaa EU:n lippulaivahanketta, neuvoston suositusta ammatillisesta koulutuksesta ja taitojen parantamisesta sekä EASE-suositusta. Toimenpiteet ovat myös nuorisotakuun mukaisia, sillä niillä pyritään parantamaan muiden kohderyhmien ohella työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien ja muiden nuorten taitoja ja pätevyyttä ja parantamaan siten heidän työllistymismahdollisuuksiaan.

Lisäksi komponentissa P4C1 ehdotetuilla toimenpiteillä pyritään parantamaan sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kantokykyä ja edistämään siten hoidon yhdenvertaista saatavuutta Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin mukaisesti. Toimenpiteillä edistetään sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen toteuttamista ja pyritään sekä korjaamaan covid-19-pandemian aiheuttamaa hoitovelkaa (viivästyksiä) että toteuttamaan hoitotakuu, muun muassa digitaalisten innovaatioiden avulla. On kuitenkin varmistettava digitalisoitujen ja henkilökohtaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen välinen tasapaino erityisesti muita heikommassa asemassa oleville, koska heillä ei ole välttämättä samoja mahdollisuuksia käyttää digitaalisia palveluja. Suunnitelmassa ei esitetä tähän liittyviä riskinhallintatoimenpiteitä.

Haavoittuvuuden vähentäminen ja palautumiskyvyn parantaminen

Käynnissä oleva digitaalinen ja vihreä siirtymä kannustaa Suomen talouden monipuolistamiseen ja on keskeinen tekijä parannettaessa kykyä selviytyä ulkoisista häiriöistä. Nämä näkökohdat on otettu suunnitelmassa hyvin huomioon, ja niillä on keskeinen merkitys talouden elpymisen edistämisessä.

Erityisesti digitaaliseen infrastruktuuriin tehtävien investointien (P2C1I1) odotetaan lisäävän Suomen talouden jo ennestään vahvaa palautumiskykyä. Kun tarkastellaan covid-19-pandemian vaikutusta BKT:hen, Suomi on kuulunut EU:n vähiten kärsineisiin maihin, ja rajoitukset ovat olleet siellä lievemmät kuin Manner-Euroopassa. Lisäksi etätyön laaja käyttö kriisin huippuaikoina (laajempi kuin muualla) on lieventänyt tuotannon supistumista. Jo ennen kriisiä toimistotyöntekijät saattoivat tehdä etätyötä satunnaisesti, tosin pienemmässä mittakaavassa. Lisäksi siirtyminen etätyöhön pandemian aikana vauhditti digitalisaatiota. Suunnitteilla on digitaalisen infrastruktuurin laajentaminen, erityisesti rakentamalla valokuituyhteyksiä ja/tai langattomia laajakaistayhteyksiä maaseutualueilla elpymis- ja palautumissuunnitelman (investointi P2C1I1) avulla. Tämän odotetaan edelleen vahvistavan digitalisaatiosuuntausta ja vahvistavan Suomen talouden palautumiskykyä. Digitaalitalouden kasvun odotetaan jatkuvan vakaana, ja sen pitäisi periaatteessa edistää palautumiskykyä ja pitkän aikavälin tuottavuutta, joskin pääomien supistuminen (yritysten lopettaessa toimintansa) saattaa heikentää näiden tekijöiden vaikutusta.

Komponenttiin P3C4 kuuluvilla toimenpiteillä pyritään osittain edistämään elpymistä matkailu- ja kulttuurialalla sekä luovilla aloilla, joihin covid-19-kriisi vaikutti eniten. Laskelmat pandemian alakohtaisista vaikutuksista arvonlisäykseen, työllisten määrään ja työtunteihin (covid-19-kriisiä edeltäneeseen tilanteeseen verrattuna) osoittavat, että tehdyt työtunnit ovat vähentyneet erityisesti kaupan ja matkailun sekä taiteiden ja viihteen alalla. Kiinteistö- ja asiantuntijapalvelut kärsivät Suomessa vähemmän kuin muissa EU27-maissa.

Yhteenkuuluvuus ja lähentyminen

Aloitteet julkisen sektorin maailmanluokan tason ylläpitämiseksi palvelujen jatkuvan modernisoinnin ja digitalisoinnin avulla edistävät alueellista yhteenkuuluvuutta. Lisäksi komponentissa P3C1 ehdotettujen toimenpiteiden odotetaan vaikuttavan myönteisesti yhteenkuuluvuuteen ja lähentymiseen, erityisesti kun julkisia työvoimapalveluja integroidaan nykyistä enemmän, integroituja työkyky- ja mielenterveyspalveluja laajennetaan uusille alueille ja käyttöön otetaan integroidumpia keskitettyjä nuorisopalveluja. Komponentissa P3C2 ehdotettujen jatkuvaa oppimista koskevien toimenpiteiden odotetaan vaikuttavan myönteisesti yhteenkuuluvuuteen ja lähentymiseen, sillä jatkuvan oppimisen digitalisointi mahdollistaa opiskelun fyysisestä sijainnista riippumatta. Lisäksi toimenpiteet, joilla on tarkoitus parantaa sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kantokykyä (komponentti P4C1), vähentävät terveydenhuoltopalvelujen tarjonnassa ilmeneviä alueellisia eroja.

Laatikko 3: Työllisyyteen liittyvät ja sosiaaliset haasteet Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin liittyvän sosiaali-indikaattoreiden tulostaulun perusteella

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria tukeva sosiaali-indikaattoreiden tulostaulu kertoo yleisesti ottaen hyvistä tuloksista mutta myös joistakin haasteista Suomessa. Ennen covid-19-pandemiaa Suomen työllisyysaste oli vakaassa nousussa; se saavutti 77,2 prosenttia vuonna 2019 mutta laski 76,5 prosenttiin vuonna 2020. Samaan aikaan työttömyysaste nousi 6,7 prosentista 7,8 prosenttiin eli hieman EU:n keskiarvoa korkeammaksi. Hallituksen toteuttamat hätätoimenpiteet ovat lieventäneet kriisin vaikutuksia, jotka kuitenkin ovat kohdistuneet eniten tiettyihin ryhmiin, erityisesti nuoriin. Vuonna 2020 työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien 15–24-vuotiaiden osuus oli 9,3 prosenttia, kun se edellisenä vuonna oli 8,2 prosenttia. Myönteistä on se, että sukupuolten välinen työllisyysero oli edelleen EU:n alhaisimpia, 2,7 prosenttiyksikköä vuonna 2019 ja 2,9 prosenttiyksikköä vuonna 2020. Myös köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riski on EU:n alhaisimpia: se kasvoi vain hieman 15,6 prosentista (vuonna 2019) 16,0 prosenttiin (vuonna 2020).

Sosiaali-indikaattoreiden tulostaulu SUOMI

Yhtäläiset mahdollisuudet ja pääsy työmarkkinoille	Koulutuksen varhain päättäneet (% 18-24-vuotiaista) (2019)					
	Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret (% 15-24-vuotiaista) (2020)					
	Sukupuolten välinen työllisyysero (2020)					
	Ylimmän ja alimman tulokvintiilin tulo-osuuksien suhde (S80/S20) (2019)					
	Köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen riski (%) (2019)					
Dynaamiset työmarkkinat ja oikeuden-mukaiset työolot	Työllisyysaste (% 20-64-vuotiaista) (2020)					
	Työttömyysaste (% 15-74-vuotiaista) (2020)					
	Pitkäaikaistyöttömyys (% 15-74-vuotiaista) (2020)					
	Kotitalouksien käytettävissä olevien bruttotulojen kasvu (2019)					
	Keskimääräistä palkkaa saavan naimattoman työntekijän nettoansiot (2019)					
Sosiaalinen suojelu ja osallisuus	Sosiaalisten tulonsiirtojen (muiden kuin eläkkeiden) vaikutus köyhyyden vähentämiseen (2019)					
	Virallisen varhaiskasvatuksen piirissä olevat alle 3-vuotiaat lapset (2019)					
	Täyttymättömät hoitotarpeet oman ilmoituksen mukaan (2019)					
	Digitaaliset taidot (2019)					
Kriittinen	Seurattava	Heikko mutta paranee	Hyvä mutta seurattava	Keski-määräinen	Keskimääräistä parempi	Parhaiten suoriutuvat

Päivitetty 29. huhtikuuta 2021. Jäsenvaltiot luokitellaan sosiaali-indikaattoreiden tulostaulussa työllisyyskomitean ja sosiaalisen suojelun komitean kanssa sovitun tilastollisen menetelmän mukaan. Siinä tarkastellaan sekä kunkin indikaattorin tasoa että sen kehitystä suhtessa EU:n keskiarvoon ja jaetaan jäsenvaltiot seitsemään luokkaan. Lisätietoja menetelmästä, ks. Yhteinen työllisyysraportti 2021.

Sosiaalisten tulonsiirtojen vaikutus köyhyyden vähentämiseen on yksi EU:n suurimmista, 54,0 prosenttia vuonna 2019. Vaikka tämä vaikutus heikkeni hieman vuonna 2020, sosiaaliturvajärjestelmä on lieventänyt hyvin pandemian vaikutuksia erityisesti pienituloisiin. Tuloerot ovat EU:n pienimpiä. Lasten kotihoidon tuella, jota maksetaan vanhemmille (pääasiassa naisille), kun lapsi on alle 3-vuotias, arvioidaan olevan jonkin verran kielteisiä vaikutuksia naisten työllisyyteen ja virallisen lastenhoidon käyttöön. Vuonna 2019 virallisissa lastenhoitopalveluissa oli 38,2 prosenttia alle 3-vuotiaista lapsista (hieman yli EU:n keskiarvon, joka on 35,3 %). Suomessa ollaan ottamassa käyttöön perhevapaan uudistusta tasa-arvon lisäämiseksi työelämässä ja sukupuolten välisen palkkaeron kaventamiseksi (16,6 prosenttia vuonna 2019).

Omaan ilmoitukseen perustuvat täyttämättömät hoitotarpeet ovat edelleen haaste. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon pitkät odotusajat koskevat erityisesti niitä, jotka eivät kuulu työterveydenhuollon ja yksityisen sairausvakuutuksen piiriin, ja pienituloisinta viidennestä, johon kuuluvista 5,4 prosenttia ilmoitti täyttämättömistä hoitotarpeista vuonna 2019, kun korkeimmassa tuloviidenneksessä vastaava luku oli 2,8 prosenttia. Omaan ilmoitukseen perustuvat täyttämättömät hoitotarpeet ovat pandemian vuoksi lisääntyneet 4,7 prosentista (vuonna 2019) 5,4 prosenttiin (vuonna 2020). Vastikään hyväksytyn sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen ja suunnitellun 7 päivän hoitotakuun odotetaan parantavan hoidon saatavuutta. Terveydenhuollon työntekijöiden saatavuus on keskeinen haaste tulevalla vuosikymmenellä väestön ikääntymisen vuoksi.

Suomi suoriutuu hyvin täydennys- ja uudelleenkoulutuksesta erityisesti digitaalisten taitojen osalta. Vuonna 2019 perustason tai paremmat digitaaliset taidot oli 76 prosentilla 16–74-vuotiaista, ja aikuisopiskelijoiden osuus oli Suomessa EU:n suurin, sillä 29,0 prosentilla 25–64-vuotiaista oli ollut oppimiskokemus viimeisten neljän viikon aikana (EU:n keskiarvo 10,8 %). Toisaalta korkean osaamistason aikuiset osallistuvat aikuiskoulutukseen huomattavasti enemmän kuin heikomman osaamistason aikuiset. Maalla on hyvin toimiva

osaamisennustejärjestelmä toimintapolitiikkojen tueksi. Ammatillista koulutusta koskevan järjestelmän uudistuksen jälkeen Suomi on toteuttanut vuodesta 2019 alkaen jatkuvan oppimisen uudistusta, jolla lisätään mahdollisuuksia uudelleenkoulutukseen ja jatkuvaan ammatilliseen kehittymiseen koko työelämän ajan.

Suomen toimittamassa elpymis- ja palautumissuunnitelmassa käsitellään työmarkkinoita, täydennys- ja uudelleenkoulutusta sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoalan painopisteitä, jotka ovat merkityksellisiä tätä aihepiiriä koskevan tukivälineen pilarin täytäntöönpanon kannalta. Suunnitelmassa pyritään tukemaan työllisyyttä ehdottamalla toimia, jotka koskevat integroidumpaa ja räätälöidympää tukea työnhakijoille, vanhempien ikäryhmien aktivointia, julkisten työvoimapalvelujen digitalisointia, integroituja keskitettyjä palveluja nuorille, työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton helpottamista ja työkykyä, myös uuden työmarkkinatoimijan avulla. Työntekijöiden täydennys- ja uudelleenkoulutusta edistetään tukemalla jatkuvan oppimisen uudistuksen täytäntöönpanoa. Suunnitelman tavoitteena on parantaa sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaista saatavuutta vähentämällä pandemian aiheuttamaa terveydenhuollon ruuhkautumista ja tukemalla hoitotakuun täytäntöönpanoa. Myös perusterveydenhuoltopalvelujen integrointia ja terveyspalvelujen digitalisointia tuetaan. Suunnitelma on täysin synerginen ESR:n rahoituksen kanssa, jonka tärkeimpiä painopisteitä ovat työllistymismahdollisuuksien, osaamisen ja sosiaalisen osallisuuden parantaminen.

Päätelmä

Kun otetaan huomioon kaikki Suomen suunnittelemat uudistukset ja investoinnit, sen elpymis- ja palautumissuunnitelmalla odotetaan olevan suuri vaikutus jäsenvaltion kasvupotentiaalin, työpaikkojen luomisen sekä taloudellisen, sosiaalisen ja institutionaalisen palautumiskyvyn vahvistamiseen, Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanon edistämiseen, muun muassa lapsia ja nuoria koskevien toimintapolitiikkojen edistämisen kautta, sekä covid-19-kriisin taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten lieventämiseen ja siten taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden ja lähentymisen lujittumiseen unionissa. Tämä oikeuttaisi A-luokitukseen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen liitteessä V olevan arviointikriteerin 2.3 mukaisesti.

4.4. Ei merkittävää haittaa -periaate

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa arvioidaan ”ei merkittävää haittaa” (DNSH) -periaatteen noudattamista. Arvioinnissa noudatetaan menetelmää, joka on esitetty komission teknisissä ohjeissa ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen soveltamiseksi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaisesti (2021/C 58/01). Se kattaa asetuksen (EU) 2020/852 17 artiklassa tarkoitetut kuusi ympäristötavoitetta, jotka ovat ilmastonmuutoksen hillintä, ilmastonmuutokseen sopeutuminen, vesivarojen ja merten luonnonvarojen kestävä käyttö ja suojelu, kiertotalous, ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen sekä biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien suojelu ja ennallistaminen. Ympäristövaikutukset arvioidaan uudistus- tai investointikohtaisesti. Näin ollen Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyvät 18 uudistusta ja 39 investointia edellyttävät 57:ta DNSH-arviointia.

Kussakin DNSH-arvioinnissa noudatetaan kaksivaiheista lähestymistapaa. Ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan, voiko toimenpide aiheuttaa merkittävää haittaa yhdelle tai useammalle ympäristötavoitteelle. Joissakin tapauksissa arvioinnissa todetaan, että merkittävän haitan riskiä ei ole, jolloin toimenpiteen katsotaan olevan asetuksen kyseisen tavoitteen mukainen. Tämä koskee esimerkiksi koulutukseen, työmarkkinoihin ja terveyteen liittyviä toimenpiteitä. Jos analyysissa havaitaan mahdollinen riski (esimerkiksi teollisuuspolitiikan, energiaperuskorjauksen tai kestävän

liikkuvuuden osalta), suoritetaan yksityiskohtaisempi arviointi, jossa Suomi osoittaa, ettei merkittävää haittaa ole.

Tarvittaessa DNSH-arvioinnin vaatimukset on sisällytetty toimenpiteen suunnitteluun ja täsmennetty toimenpiteeseen liittyvässä välitavoitteessa tai tavoitteessa. Näin varmistetaan, että välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamista voidaan arvioida myönteisesti vasta, kun DNSH-periaatteen noudattaminen on varmistettu. Tämä koskee myös laajoja tukijärjestelmiä, jotka kattavat useita sektoreita ja toimintoja (esimerkiksi TKI tai teollisuuden tuki). Jotta voidaan varmistaa DNSH-periaatteen noudattaminen, esimerkiksi energiainfrastruktuuria (investointi P1C1I1) ja uutta energiateknologiaa (investointi P1C1I2) koskevien hankepyyntöjen tukikelpoisuuskriteereissä suljetaan pois haitalliset toiminnot ja edellytetään, että valinta voi kohdistua ainoastaan toimiin, jotka ovat asiaankuuluvan EU:n ja kansallisen ympäristölainsäädännön mukaisia. Näillä toimenpiteillä voidaan myöntää tukea EU:n päästökauppajärjestelmään kuuluville laitoksille. DNSH-periaatteen noudattaminen varmistetaan siten, että toimenpiteiden mukaista tukea voidaan myöntää ainoastaan hankkeille, joiden päästöt ovat selvästi päästökauppajärjestelmän vertailuarvoa pienempiä. Investointien yhteydessä periaatteen noudattamisen varmentaminen tehdään sitovaksi ehdotuspyynnön käynnistämiseen liittyvän välitavoitteen avulla. Vastaavaa menettelyä noudatetaan myös muissa laajoissa rahoitusjärjestelyissä, kuten vähähiilistä vetyä sekä hiilidioksidin talteenottoa ja hyödyntämistä koskevassa toimenpiteessä (P1C2I1) ja toimenpiteissä, jotka koskevat TKI-investointeja ja pk-yritysten kestävän kasvun tukemista komponentissa P3C3 – TKI, tutkimusinfrastruktuuri ja pilotointi.

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa keskitytään erityisesti energian ja teollisuuden päästöjen vähentämiseen (mm. komponentit P1C1 – Energiajärjestelmän murros ja P1C2 – Vihreää ja digitaalista siirtymää tukevat teollisuuden uudistukset). Päästöjen vähentämismahdollisuudet ovat näillä aloilla suuret, mutta asiaankuuluvan infrastruktuurin rakentaminen voi vaikuttaa biologiseen monimuotoisuuteen riippuen siitä, mihin kyseinen infrastruktuuri rakennetaan. Suomi varmistaa, että biologista monimuotoisuutta koskevalle tavoitteelle ei aiheudu merkittävää haittaa, ilmoittamalla asianomaisia toimenpiteitä koskevassa suunnitelmassa yksityiskohtaisesti, että ympäristölupia myönnetään ainoastaan hankkeille, jotka täyttävät ympäristönsuojelulain, jätelain ja luonnonsuojelulain vaatimukset. Komponenttiin P1C2 sisältyvän vetyä koskevan toimenpiteen perusteella tukea voidaan myöntää ainoastaan ”vihreille” vähähiilistä vetyä koskeville hankkeille.

Suunnitelma sisältää komponentin, jolla edistetään päästöjen vähentämistä rakennusten koko elinkaaren ajan (P1C3 – Rakennuskannan ilmasto- ja ympäristövaikutusten pienentäminen). Komponenttiin sisältyy investointitoimenpide, jolla edistetään nykyisten öljypohjaisten lämmitysjärjestelmien korvaamista vähähiilisillä lämmitysjärjestelmillä (lähinnä ilmalämpöpumpuilla) sekä yksityisissä että julkisissa rakennuksissa. DNSH-arvioinnilla varmistetaan, että vaatimus kasvihuonekaasutehokkuuden paranemisesta vähintään 30 prosentilla täyttyy, ja suljetaan pois mahdollisuus käyttää fossiilisiin polttoaineisiin perustuvia lämmitysjärjestelmiä. Toimenpiteen DNSH-arvioinnilla varmistetaan myös se, että ohjelman yhteydessä syntyvä jäte kierrätetään.

Toinen Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman painopisteala on digitalisaatio (pilari 2). Ympäristön kannalta erityisen merkityksellisiä ovat fyysiset investoinnit digitaaliseen

infrastruktuuriin (komponentti P2C1 – digitaalinen infrastruktuuri), jossa maanalainen kaapelointi voi vaikuttaa pohjavesivaroihin. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa varmistetaan, että vesivaroja ja merten luonnonvaroja koskevalle tavoitteelle ei aiheudu merkittävää haittaa, edellyttämällä sitoutumista siihen, että rakennettaessa viestintäverkkoja pohjavesialueilla on otettava huomioon pohjavesien pilaantumisen estämistä koskevat suunnitelmat ja suojaustoimenpiteet. Näillä alueilla rakentamiseen tarvitaan erillinen lupa.

Suunnitelmaan sisältyy myös sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän uudistuksia (pilari 4). DNSH-arviointi on vahvistanut, että niiden ympäristövaikutukset ovat melko vähäiset, joten ne eivät aiheuta merkittävää haittaa kuudelle ympäristötavoitteelle.

Erityistä huomiota kiinnitetään toimenpiteisiin, joiden vaikutuksia ympäristötavoitteisiin on syytä tarkastella huolellisesti. Komponentti P1C5 – Ympäristökestävyys sisältää peltojen kipsikäsittelyä koskevan toimenpiteen, jonka avulla voidaan vähentää maatalouden fosforikuormitusta Itämereen ja edistää viljelysmaan hiilivarantojen säilymistä. Tässä yhteydessä Suomi sitoutuu seuraamaan asianomaisia viljelysmaita ja vesimuodostumia sen varmistamiseksi, että maaperään ja vesiekosysteemeihin tai Suomen hiilitaseeseen ei kohdistu haittavaikutuksia. Jos haittavaikutuksia havaitaan, Suomi sitoutuu toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ekosysteemi ja/tai hiilitase palautetaan ennalleen ja että kipsin käyttö kyseisellä alueella estetään. Tähän investointiin liittyvää rahoitusta ei myöskään saa käyttää kipsin levittämiseen ravintokasveista tuotettavan biopolttoaineen/bioenergian viljelmille. Vastaavien toimenpiteiden yhteydessä aiemmin toteutetut tutkimukset ovat osoittaneet, että pitoisuuden muutokset ovat vähäisiä ja kestoltaan lyhytaikaisia eikä tutkimuksissa ja vedenseurannassa ole havaittu haitallisia vaikutuksia vesieliöihin. Suomi vahvistaa kuitenkin DNSH-arvioinnissaan, että kipsin käyttöön soveltuvat levityspaikat rajataan selkeästi eikä kipsiä levitetä järvien valuma-alueille, happamille sulfaattimaille, pohjavesialueille tai Natura 2000 -alueille. Toinen tähän komponenttiin kuuluva toimenpide koskee maankäyttösektorin ilmastokestäviä toimenpiteitä. Toimenpide kattaa myös täsmämetsätalouden hankkeet, ja siihen on sisällytetty takeet sen varmistamiseksi, että siitä ei aiheudu merkittävää haittaa, suosimalla sekametsiä ja vahvistamalla metsäluonnon monimuotoisuutta esimerkiksi lisäämällä kuolleen puun määrää alueella. Metsissä, joissa sovelletaan jatkuvaan kasvatukseen perustuvia metsänhoitomenetelmiä, ei saa tehdä myöskään avohakkuita eikä uutta tai kunnostusojitusta.

Päätelmä

Kun otetaan huomioon kaikkien suunniteltujen toimenpiteiden arviointi, minkään Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyvien uudistusten ja investointihankkeiden täytäntöönpanotoimenpiteen ei odoteta aiheuttavan ympäristötavoitteille asetuksen (EU) 2020/852 17 artiklassa tarkoitettua merkittävää haittaa. Tämä oikeuttaisi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen liitteessä V olevan arviointikriteerin 2.4 mukaisen A-luokituksen.

4.5. Vihreä siirtymä

Ilmastomerkinnät

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa noudatetaan oikein elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen liitteessä VI esitettyä ilmastoseurantaan

sovellettua menetelmää määrittelemällä kullekin toimenpiteelle tukitoimialat ja vastaavat kertoimet ilmastotavoitteisiin myönnettävän tuen laskemiseksi. On huomattava, että

- elpymis- ja palautumissuunnitelmassa ei mainita ehdotettuihin ilmastorahoitusosuutta koskeviin uudistustoimenpiteisiin liittyviä kustannuksia. Tässä yhteydessä suunnitelmassa ei yksilöidä näiden toimenpiteiden tukitoimialoja, ja ne edistävät ilmastotavoitteen saavuttamista.
- jotkin elpymis- ja palautumissuunnitelman toimenpiteet koostuvat useista alatoimenpiteistä – näiden toimenpiteiden osalta suunnitelmassa ilmoitetaan kunkin alatoimenpiteen tukitoimiala ja lasketaan ilmastovaikutus alatoimenpiteen tasolla.
- välitavoitteisiin ja tavoitteisiin sisältyy tarvittaessa eritelmiä, joilla varmistetaan, että tukitoimialan vaatimukset täyttyvät. Esimerkiksi kun käytetään tukitoimialaa 045a – Kierrätettyjen materiaalien käyttö raaka-aineena tehokkuuskriteerien mukaisesti, välitavoitteessa täsmennetään, että toimenpiteen tavoitteena on muuntaa käsitellyn, erilliskerätyn vaarattoman jätteen painosta vähintään 50 prosenttia uusioraaka-aineiksi.
- ilmastosiirtymään liittyvien tukitoimialojen valinta on hyvin perusteltu ja kuvastaa investointien luonnetta, kohdentamista, tavoitteita tai odotettuja tuloksia.
- elpymis- ja palautumissuunnitelmassa ei ehdoteta ilmastokertoimen korottamista minkään toimenpiteen yhteydessä.

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman ilmastonmuutostavoitteita tukevien toimenpiteiden osuus on 1,048 miljardia euroa eli 50,1 prosenttia suunnitelman kokonaismäärärahoista.[25] Suunnitelman 13 komponentista yhdeksän sisältää menoja, jotka edistävät ilmastotavoitteiden saavuttamista. Menot keskittyvät pilariin 1 (vihreä siirtymä).

Taulukko 7: Ilmastorahoitus ja -kustannukset komponenteittain

Komponentti	Kustannukset (milj. euroa)	Ilmastorahoitus (milj. euroa)	Ilmastorahoitus (prosenttiosuus kokonaiskustannuksista)
P1C1 Energiajärjestelmän murros	318,7	318,7	15,3 %
P1C2 Vihreää ja digitaalista siirtymää tukevat teollisuuden uudistukset ja investoinnit	326	326	15,6 %
P1C3 Rakennuskannan ilmasto- ja ympäristövaikutusten pienentäminen	110	110	5,3 %
P1C4 Yhdyskuntien ja liikenteen vähähiiliset ratkaisut	40	40	1,9 %

[25] Liitteessä olevassa taulukossa esitetään ilmastonseurantamenetelmän yksityiskohtainen soveltaminen kaikkiin toimenpiteisiin ja osatoimenpiteisiin, joilla on ilmastovaikutus.

Komponentti	Kustannukset (milj. euroa)	Ilmastorahoitus (milj. euroa)	Ilmastorahoitus (prosenttiosuus kokonaiskustannuksista)
P1C5 Ympäristökestävyys ja luontopohjaiset ratkaisut	30	24	1,1 %
P2C1 Digitaalinen infrastruktuuri	135	34	1,6 %
P2C2 Datatalouden ja digitalisaation vauhdittaminen	62	0	0 %
P2C3 Digitaalinen turvallisuus	29,75	0	0 %
P3C1 Työllisyys ja työmarkkinat	170	0	0 %
P3C2 Osaamistason nosto ja jatkuvan oppimisen uudistus	107,5	1,5	0,1 %
P3C3 TKI, tutkimusinfrastruktuuri ja pilotointi	267	192	9,2 %
P3C4 Kansainvälisen kasvun kärjet ja koronakriisistä kärsineet alat	94	3,6	0,2 %
P4C1 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden vahvistaminen ja kustannusvaikuttavuuden lisääminen	404,8	0	0 %
Yhteensä	2094,96	1049,8	50,1 %

Toimenpiteet energiantuotannon ja teollisuuden päästöjen vähentämiseksi (komponentit P1C1 ja P1C2) kattavat suuren osan ilmastovaikutuksesta. Tämä saavutetaan investoimalla energiainfrastruktuuriin, uusiin energiateknologioihin, vihreän vedyn ja vähähiilisten kaasujen jakeluun ja teollisuuden prosessien sähköistämiseen. Toimenpiteillä, joihin on merkitty vastaavat tukitoimialat, edistetään ilmastotavoitteiden saavuttamista 645 miljoonalla eurolla. Tämä vastaa yli puolta suunnitelman ilmastorahoitusosuudesta. Suomi varmistaa tarvittaessa välitavoitteilla, että vaadittu energiatehokkuuden, kasvihuonekaasujen päästöjen vähenemisen ja jätteiden muuntamisen taso saavutetaan. On varmistettu, että näille toimenpiteille osoitetaan tarvittavat määrärahat sen varmistamiseksi, että energiansäästöt voidaan tosiasiassa saavuttaa.

Myös investoinnit rakennuskannan hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen edistävät merkittävästi ilmastotavoitteiden saavuttamista. Komponentin P1C3 ”Rakennuskannan ilmasto- ja ympäristövaikutusten pienentäminen” odotetaan osaltaan vähentävän rakennusten rakentamisesta ja lämmityksestä aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä. Komponenttiin sisältyvissä investointitoimenpiteissä keskitytään tukemaan öljypohjaisten lämmitysjärjestelmien korvaamista vähähiilisellä energiatehokkaalla lämmityksellä sekä yksityisissä että julkisissa rakennuksissa ja nopeuttamaan päästöjen vähentämistä edistävien teknologioiden, palvelujen ja toimintamallien

käyttöönottoa rakennusalalla. Rakennusten päästöjä vähentävien toimenpiteiden osuus Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman ilmastorahoitusosuudesta on 110 miljoonaa euroa.

Myös vihreän siirtymän TKI-rahoituksen menot edistävät ilmastotavoitteen saavuttamista. Näissä tutkimustoimissa sekä teknologian siirrossa ja yksityisen ja julkisen sektorin välisessä yhteistyössä keskitytään erityisesti kehittämään innovatiivisten yritysten ratkaisuja, joiden avulla voidaan esimerkiksi mahdollistaa päästövähennykset (komponentti P3C3 – TKI, tutkimusinfrastruktuuri ja pilotointi). Kasvuyritysten tukemisen lisäksi tämä johtaa merkittäviin ilmasto- ja ympäristöhyötyihin. Näiden toimenpiteiden ilmastorahoitusosuus on 192 miljoonaa euroa. Kestävää liikennettä koskevat investointitoimenpiteet komponentissa P1C4 ”Yhdyskuntien ja liikenteen vähähiiliset ratkaisut” tuovat julkisen ja yksityisen lataus- ja tankkausinfrastruktuurin käyttöönottoon 40 miljoonan euron lisärahoituksen. Vaatimattomampi rahoitusosuus saadaan vihreän siirtymän ja digitaalisen muutoksen uudelleenkoulutusohjelmasta. Vähintään 5 prosenttia tämän toimenpiteen määrärahoista kohdennetaan vihreiden taitojen edistämiseen.

Vihreä siirtymä

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman toimenpiteillä edistetään tuloksellisesti vihreää siirtymää, myös luonnon monimuotoisuutta, ja vastataan siitä aiheutuviin haasteisiin. Suunnitelma tukee Suomen vuoden 2035 hiilineutraaliustavoitetta, joka on vahvistettu vuoden 2030 kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassa (NECP 2030). Kyseisessä suunnitelmassa Suomi sitoutuu vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä (-39 prosenttia vuoteen 2005 verrattuna) ja lisäämään uusiutuvan energian käyttöä (uusiutuvien energialähteiden osuus energian kokonaisloppukulutuksesta 51 prosenttia). Yhdessä vuoden 2030 kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman kanssa ilmastolain uudistuksella varmistetaan yhdenmukaisuus energia- ja ilmastoalueiden välillä sekä elpymis- ja palautumissuunnitelmassa suunniteltujen investointien vihreää siirtymää ja energiasiirtymää koskevan ulottuvuuden yhteys.

Elpymis- ja palautumissuunnitelman eri komponentit edistävät vuoden 2030 kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassa tehtyjä sitoumuksia:

- **Komponentin P1C1 tavoitteena on lisätä uusiutuvien energialähteiden osuutta energiantuotannossa.** Tähän komponenttiin sisältyvillä toimenpiteillä on määrä vauhdittaa energiasiirtymää, lisätä uusiutuvien energialähteiden jo ennestään suurta osuutta ja hyödyntää Suomen talouden innovointikapasiteettia. Suomi täydentää näitä investointeja suunnitellulla noin 370 kilometrin pituisen ja 800 MW:n rajayhdysjohdon rakentamisella Pohjois-Suomen ja Pohjois-Ruotsin välille. Hanke rahoitetaan osittain TEN-E-rahoituksella.
- **Komponentti P1C2 tarjoaa rahoitustukea teollisuuden innovointihankkeisiin, jotka on suunnattu paljon energiaa käyttäville yrityksille.** Vähähiilisten prosessien ja teknologioiden tukemisen, teollisuuden prosessien sähköistämisen ja alakohtaisten tiekarttojen laatimisen odotetaan edistävän teollisuuden vähähiilistämistä.
- **Komponentti P1C3 parantaa rakennuskannan energiatehokkuutta.** Suomi aikoo luopua kaikesta fossiiliöljypohjaisesta lämmityksestä julkisissa rakennuksissa vuoteen 2024 mennessä ja kokonaan vuoteen 2030 mennessä. Tähän komponenttiin sisältyvien investointien odotetaan edistävän merkittävästi tämän tavoitteen saavuttamista tukemalla yksityisten ja julkisten rakennusten omistajia fossiiliöljypohjaisten lämmitysjärjestelmien

korvaamisessa vähähiilisillä vaihtoehdoilla. Tämän pitäisi johtaa kasvihuonekaasupäästöjen ja ilmansaasteiden vähenemiseen.

- **Komponentilla P1C4 pyritään edistämään liikenteen kestävyyttä vähentämällä liikenteen päästöjä.** Liikenteen osuus Suomen kokonaispäästöistä on 20 prosenttia. Osana edistymistä kohti hiilineutraaliutta Suomi on asettanut tavoitteeksi vähentää liikenteen päästöjä 50 prosentilla vuoteen 2030 mennessä vuoteen 2005 verrattuna. Tämän komponentin toimenpiteillä pyritään edistämään sähköä tai vaihtoehtoisia polttoaineita käyttävien ajoneuvojen käyttöä investoimalla lataus- ja tankkausinfrastruktuuriin.
- **Komponentti P1C5 lisää luonnon monimuotoisuutta ja vähentää saastumista.** Toimenpiteillä pyritään torjumaan Itämeren rehevöitymistä käsittelemällä peltoja kipsillä. Tämä komponentti edistää myös Suomen kierrätystavoitteiden saavuttamista, kun teollisuuden sivutuotteita käytetään uudelleen. Täsmämetsätalouteen siirtymällä voidaan turvata luonnon monimuotoisuus ja vähentää vesistökuormitusta.

Näillä toimenpiteillä edistetään vihreää siirtymää ja ympäristönsuojelua. Elpymis- ja palautumissuunnitelma auttaa Suomea saavuttamaan kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassa 2030 asetetut kansalliset energia- ja ilmastotavoitteet sekä sen kansallisen tavoitteen hiilineutraaliuden saavuttamisesta vuoteen 2035 mennessä.

Suunnitelma sisältää vain vähän toimenpiteitä biologisen monimuotoisuuden lisäämiseksi. Komponentin P1C5 odotetaan jossain määrin edistävän biologista monimuotoisuutta toimenpiteillä, joissa keskitytään ravinteiden kierrätykseen ja metsänhoitoon. Suomen kohtaamiin haasteisiin vastaamiseksi tarvitaan laajempi lähestymistapa biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseen, myös meriympäristössä. Suomen olisi harkittava ympäristöhaasteisiin ja investointitarpeisiin vastaamista näillä aloilla muiden EU:n rahastojen tuella.

Päätelmä: Kun otetaan huomioon kaikkien suunniteltujen toimenpiteiden arviointi, elpymis- ja palautumissuunnitelman odotetaan suuressa määrin edistävän merkittävästi vihreää siirtymää tai siihen liittyviin haasteisiin vastaamista ja varmistavan, että vähintään 37 prosenttia sen kokonaismäärärahoista edistää ilmastotavoitteen saavuttamista. Tämä oikeuttaisi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen liitteessä V olevan kriteerin 2.5 mukaisen A-luokituksen.

4.6. Digitaalinen muutos

Digitaalisten toimien seuranta

Digitaalisia tavoitteita edistävien uudistusten ja investointien osuus suunnitelman kokonaismäärärahoista on 27,0 prosenttia. Merkittävä panos saadaan digitalisaatiota ja datataloutta koskevan **pilarin 2** kolmesta komponentista, erityisesti investoinneista digitaaliseen infrastruktuuriin. Lisäksi toimenpiteillä, jotka koskevat energiajärjestelmän murrosta (komponentti P1C1), työllisyyden lisäämistä, osaamistason nostamista sekä tutkimusta ja kehitystä (pilari 3) ja terveydenhuollon digitalisaatiota (pilari 4), edistetään merkittävästi digitaalisia tavoitteita.

Suunnitelmassa noudatetaan oikein elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen liitteessä VII vahvistettua digitaalisten toimien seurantaa koskevaa menetelmää määrittelemällä tukitoimialat ja vastaavat kertoimet digitaalisia tavoitteita koskevan tuen laskemiseksi kunkin toimenpiteen osalta (liitteessä olevassa taulukossa esitetään digitaalisten

toimien seurantaa koskevan menetelmän yksityiskohtainen soveltaminen). Suunnitelmassa ei ehdoteta kertoimien korottamista. On huomattava, että

- jotkin elpymis- ja palautumissuunnitelman toimenpiteet koostuvat useista alatoimenpiteistä – näiden toimenpiteiden osalta suunnitelmassa ilmoitetaan kunkin alatoimenpiteen tukitoimiala ja lasketaan digitaalialan rahoitusosuus alatoimenpiteen tasolla. Tämä koskee erityisesti toimenpiteitä, jotka liittyvät jatkuvaan oppimiseen, TKI-toimintaan ja pk-yritysten tukemiseen.
- digitaaliseen muutokseen liittyvien tukitoimialojen valinta on hyvin perusteltu ja kuvastaa investointien luonnetta, kohdentamista, tavoitteita tai odotettuja tuloksia.

Taulukko 8: Digitaalialan rahoitus komponenttia kohti

Komponentti	Kustannukset (milj. euroa)	Digitaalialan rahoitusosuus (milj. euroa)	Digitaalialan rahoitusosuus (prosenttiosuus kokonaiskustannuksista)
P1C1 Energiajärjestelmän murros	318,7	62,0	2,9 %
P2C1 Digitaalinen infrastruktuuri	135,0	135,0	6,4 %
P2C2 Datatalouden ja digitalisaation vauhdittaminen	62,0	62,0	3,0 %
P2C3 Digitaalinen turvallisuus	29,8	20,0	1,0 %
P3C1 Työllisyys ja työmarkkinat	170,0	40,0	1,9 %
P3C2 Osaamistason nosto ja jatkuvan oppimisen uudistus	107,4	52,9	2,5 %
P3C3 TKI, tutkimusinfrastruktuuri ja pilotointi	267,0	18,0	0,9 %
P3C4 Kansainvälisen kasvun kärjet ja koronakriisistä kärsineet alat	94,0	30,0	1,4 %
P4C1 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden vahvistaminen ja kustannusvaikuttavuuden lisääminen	404,8	144,8	6,9 %
Suunnitelma yhteensä	**2094,7**	**564,7**	**27,0 %**

Digitaalinen muutos

Suunnitelma sisältää useita toimenpiteitä, joiden odotetaan edistävän digitaalista muutosta ja vastaavan siitä aiheutuviin haasteisiin kestävällä tavalla. Suunnitelman pääpaino on sähköisessä hallinnossa, julkisten palvelujen digitalisoinnissa ja paikallisissa digitaalisissa ekosysteemeissä. Toimenpiteillä edistetään terveydenhuolto- ja työllisyyspalvelujen sekä rautatiejärjestelmien digitalisaatiota ja älykkäiden energiaverkkojen käyttöönottoa (yhteensä noin 332 milj. euroa). Lisäksi Suomi aikoo investoida datavetoiseen innovointiin (37 milj. euroa) ja kyberturvallisuuteen (20 milj. euroa). Muita investointeja tehdään digitaalisiin taitoihin (52,9 milj. euroa), yhteenliitettävyyteen (50 milj. euroa), kehittyneiden teknologioiden käyttöönottoon ja digitaaliseen TKI-toimintaan (43 milj. euroa) sekä yritysten digitalisaatioon, pk-yritykset mukaan lukien (30 milj. euroa).

Investoinnit ja uudistukset liittyvät myös seuraaviin lippulaivahankkeisiin, jotka esitettiin vuotuisessa kestävän kasvun strategiassa 2021: *yhteenliittäminen* (nopeiden laajakaistapalvelujen tuominen kaikkien alueiden ja kotitalouksien saataville), *nykyaikaistaminen* (julkishallinnon digitalisointi), *uudelleen- ja täydennyskoulutus* (digitaalisia taitoja tukeva koulutus), *mittakaavan kasvattaminen* (tehokkaimpien, edistyneimpien ja ympäristön kannalta kestävimpien prosessorien kehittäminen) sekä *lataus ja tankkaus* (tulevaisuuden vaatimukset

huomioon ottavan puhtaan teknologian edistäminen kestävien, helposti saavutettavien ja älykkäiden liikennemuotojen ja lataus- ja tankkausasemien käyttöönoton sekä joukkoliikenteen laajentamisen nopeuttamiseksi).

Suunnitelmassa esitetyt toimet ovat yhdenmukaisia asiaankuuluvien digitaalialan kansallisten strategioiden ja suunnitelmien kanssa. Investoinnit digitaaliseen infrastruktuuriin ovat linjassa liikenne- ja viestintäministeriön lokakuussa 2018 esittämässä digitaalisen infrastruktuurin strategiassa esitettyjen toimien kanssa. Strategiassa esitetään tavoitteet, jotka koskevat digitaalisen infrastruktuurin kehittämistä Suomessa vuoteen 2025 saakka, sekä menetelmät niiden saavuttamiseksi. Rautatiepalvelujen digitalisoinnin osalta suunnitelman toimilla edistetään tavoitetta puolittaa liikenteen päästöt vuoteen 2030 mennessä 6. toukokuuta 2021 hyväksytyn fossiilittoman liikenteen tiekartan mukaisesti. Ne ovat myös yhdenmukaisia vuosien 2021–2032 valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman kanssa, jonka hallitus hyväksyi huhtikuussa 2021. Rahanpesun torjuntaan liittyvä uudistus on yhdenmukainen vuonna 2020 hyväksytyn vuosien 2020–2023 harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelman kanssa, jonka mukaan toimien kohteita voisivat olla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen tähtäävän tietojenvaihdon esteet.

Suunnitelman toimenpiteiden odotetaan edistävän EU:n tasolla määriteltyjä neljää strategista painopistettä, jotka vahvistettiin äskettäin annetussa Euroopan digitaalista vuosikymmentä koskevassa tiedonannossa[26]: osaaminen, infrastruktuurit, yritysten digitalisaatio ja julkisten palvelujen digitalisointi.

Suunnitelmaan sisältyy useita toimenpiteitä, joilla pyritään hyödyntämään parhaalla mahdollisella tavalla digitaalisen muutoksen tarjoamat mahdollisuudet julkisella sektorilla. Rahanpesun torjuntasäännöstön uudistuksen odotetaan parantavan toimivaltaisten viranomaisten välistä tietojen keruuta ja vaihtoa muun muassa automaattisen tietojenkäsittelyn ja analysoinnin avulla. Suunnitelman mukaan huoneistotietojärjestelmän kattavuutta on tarkoitus parantaa taloyhtiölainoja koskevilla tiedoilla, minkä odotetaan tukevan kotitalouksien velkaantuneisuuden seurannan tehostamista ja luottorekisterijärjestelmän perustamista. Suomi aikoo myös edistää monenlaisia digitaalisia innovaatioita työllisyyspalveluissa ja sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla, lisätä resurssitehokkuutta, tukea ennaltaehkäiseviä palveluja, mahdollistaa asiantuntemuksen jakamisen eri alueiden ja palveluntarjoajien välillä sekä vahvistaa asiakkaiden asemaa.

Suomen suunnitelma sisältää merkittäviä toimenpiteitä, joilla tuetaan digitaalisten taitojen kehittämistä ja lisätään työllisyyttä uusien digitaalisten ratkaisujen avulla. Uudelleen- ja täydennyskoulutuksen alalla Suomen suunnitelma sisältää jatkuvan oppimisen uudistuksen, johon liittyy laaja digitalisaatio-ohjelma jatkuvan oppimisen digitaalisten palvelujen ja tietoresurssien rakentamiseksi. Tavoitteena on helpottaa digitaalisten koulutuspalvelujen saatavuutta ja luoda erityinen digitaalisia taitoja koskeva koulutusohjelma. Suomi pyrkii myös lisäämään korkea-asteen opiskelijoiden määrää työvoimapulasta kärsivillä aloilla, myös tieto- ja viestintätekniikan alalla. Ammattitaitoisten työntekijöiden ja kansainvälisten opiskelijoiden maahanmuuttoa tuetaan kehittämällä uusia digitaalisia infrastruktuureja ja toimintoja, jotta voitaisiin nopeuttaa

[26] COM(2021) 118 - ”2030 digitaalinen kompassi: eurooppalainen lähestymistapa digitaalista vuosikymmentä varten”, 9.3.2021.

lupamenettelyjä ja helpottaa näin työvoima- ja osaajapulaa tietyillä aloilla. Ahvenanmaalla suunnitelman odotetaan tukevan opiskelijakeskeisen digiopetuksen käyttöönottoa kaikissa korkeakouluopinnoissa, kun perustetaan uusia opinto-ohjelmia erityisesti digitalisaation ja automaation alalla.

Suunnitelmassa kaavaillaan investointeja tutkimukseen ja innovointiin useilla digitaalisen muutoksen kannalta keskeisillä aloilla. Suunnitelmasta on tarkoitus rahoittaa erityisesti soveltavaa tutkimusta ja uuden teknologian käyttöönottoa Suomen kilpailukyvyn, tietoturvan ja suvereniteetin turvaamiseksi. Mikroelektroniikan alalla on tarkoitus myöntää taloudellista tukea, jotta voidaan nopeuttaa ja lisätä suomalaisten yritysten investointeja mikroelektroniikan tuotannon arvoketjun kehittämiseen ja parantaa valmiuksia suunnitella ja valmistaa puolijohdekomponentteja Suomessa ja EU:ssa. Suunnitelmalla on myös tarkoitus tukea 6G:n, tekoälyn ja kvanttilaskennan kehittämistä, sillä niitä pidetään tulevaisuudessa tärkeinä teknologisen kilpailukyvyn kannalta. Lisäksi suunnitelmaan sisältyy investointipaketti, jonka tavoitteena on investoida tutkimus- ja innovaatioinfrastruktuuriin, jolla tuetaan laajemmin kestävää kasvua ja digitalisaatiota.

Digitaaliseen infrastruktuuriin tehtävien investointien odotetaan korjaavan yhteenliitettävyyden puutteita yhä digitaalisemman yhteiskunnan tarpeisiin vastaamiseksi. Suomi aikoo investoida kiinteisiin nopeisiin laajakaistaverkkoihin alueilla, joilla ei ole kaupallista tarjontaa, eli erityisesti harvaan asutuilla alueilla, mikä on yhdenmukaista kansallisen laajakaistastrategian (digitaalisen infrastruktuurin strategia 2025) kanssa. Uusien digitaalisten ratkaisujen käyttöönotto eri aloilla edellyttää nopeita ja luotettavia viestintäverkkoja, erityisesti kriittisiä sovelluksia varten. Lisäksi suunnitelmaan sisältyy investointi rautatieliikenteen digitalisointiin. Erityisesti Digirata-hankkeen tavoitteena on ottaa käyttöön uusi junankulunvalvontajärjestelmä, jonka avulla Suomen odotetaan lisäävän järjestelmän kapasiteettia ja parantavan palvelun laatua sekä saavuttavan päästövähennystavoitteensa.

Suunnitelmaan sisältyy myös toimenpiteitä yritysten digitalisaation tukemiseksi. Suomi pyrkii erityisesti edistämään vähintään 240 pk-yrityksen kansainvälisen liiketoiminnan kehittämistä kasvua vauhdittavalla ohjelmalla, jonka odotetaan edistävän uusien digitaalisten ratkaisujen soveltamista. Lisäksi Suomi aikoo reaaliaikatalous-aloitteessa investoida yhteisiin ratkaisuihin luodakseen yrityksille ekosysteemin, joka helpottaa digitaalisten liiketoimintatietojen vaihtoa ja talousraportointia ja mahdollistaa automatisoidut prosessit ja lisää siten tuottavuutta. Virtuaalisen alustan odotetaan tarjoavan suomalaisyrityksille yhtenäisiä ja käyttäjäystävällisiä palveluja, joilla parannetaan niiden maailmanlaajuista tunnettuutta, niin että maahan saataisiin houkuteltua ulkomaisia yrityksiä ja työntekijöitä.

Suunnitelmaan kuuluviin ilmasto- ja ympäristötoimenpiteisiin sisältyy myös uuden digitaaliteknologian soveltaminen. Tämä koskee erityisesti energiainfrastruktuuriin tehtäviä investointeja, joilla pyritään tukemaan älykkäitä energiajärjestelmiä (älykkäät verkot) ja digitaalisten ratkaisujen käyttöä (älykkäät mittarit), niin että energiankulutuksen joustavuutta voitaisiin hyödyntää täysimääräisesti. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen ansiosta päästöjä pitäisi voida seurata rakennusten koko elinkaaren ajan älykkään digitaaliteknologian avulla. Kiertotalouden edistämiseksi suunnitelmassa esitetään lisäksi sellaisten digitaalisten alustojen ja palvelujen soveltamista, joilla edistetään keskeisten materiaalien ja teollisuuden sivutuotteiden uudelleenkäyttöä ja kierrätystä.

Suunnitelmaan sisältyvät digitaaliset toimenpiteet parantavat Suomen häiriönsietokykyä. Suunnitelma sisältää erityisesti toimenpiteitä kyberturvallisuuden parantamiseksi. Jopa 2 000 virkamiehelle on tarkoitus antaa tähän liittyvää koulutusta vuoteen 2025 mennessä. Lisäksi suunnitelmaan sisältyy rahoitustukea kyberturvallisuustaitojen kehittämiseen. Ehdotetuilla uudistuksilla ja investoinneilla pyritään myös parantamaan julkishallinnon digitaalisia palveluja, julkiset työllisyyspalvelut mukaan luettuina, ja lieventämään pandemian vaikutuksia heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin. Lisäksi digitaalisiin terveysratkaisuihin tehtävien investointien odotetaan parantavan terveydenhuoltojärjestelmän kantokykyä.

Päätelmä

Kun otetaan huomioon kaikkien suunniteltujen toimenpiteiden arviointi, elpymis- ja palautumissuunnitelman odotetaan suuressa määrin edistävän merkittävästi digitaalista muutosta tai vastaavan siitä aiheutuviin haasteisiin ja varmistavan, että vähintään 20 prosenttia sen kokonaismäärärahoista käytetään digitaalisten tavoitteiden tukemiseen. Tämä oikeuttaisi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen liitteessä V olevan kriteerin 2.6 mukaisen A-luokituksen.

4.7. Suunnitelman pysyvät vaikutukset

Rakenteelliset muutokset hallinnossa ja instituutioissa

Suunniteltujen uudistusten ja investointien toteuttamisen odotetaan johtavan hallinnossa rakenteellisiin muutoksiin, jotka parantavat Suomen julkishallinnon vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Suunnitelman odotetaan johtavan institutionaalisiin muutoksiin julkisissa palveluissa ja paikallis- ja aluehallinnon organisoinnissa, kun julkishallinnon palveluja uudistetaan ja digitalisoidaan. Komponentit P2C2, P2C3 ja P3C1 sisältävät aloitteita, joiden tavoitteena on kehittää edelleen tulevaisuuden digitaalista julkishallintoa digitaalisen infrastruktuurin jatkuvan modernisoinnin avulla niin, että voidaan vastata kaikkien kansalaisten ja yritysten tarpeisiin. Näitä ovat muun muassa uudistukset ja investoinnit, jotka koskevat reaaliaikatalous-ohjelmaa (RTE), datatalouden ja digitalisaation nopeuttamista (Virtual Finland), huoneistotietojärjestelmän kehittämistä, rahanpesun ehkäisemisen tehokkaan valvonnan ja täytäntöönpanon varmistamista, kyberturvallisuuden siviilitaitojen kehittämistä sekä useiden työmarkkinoihin liittyvien välineiden digitalisointia. Komponenttiin P3C1 sisältyvien toimenpiteiden odotetaan edistävän julkisten työvoimapalvelujen pitkän aikavälin rakenteellisia muutoksia pohjoismaisen työvoimapalvelumallin täytäntöönpanon ja julkisten työvoimapalvelujen digitalisoinnin myötä. Suunnitelmassa kaavaillaan myös työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton oleskelulupien järkeistämistä ja digitalisointia koskevaa hanketta, jonka odotetaan tuottavan myönteisiä pysyviä vaikutuksia, kun maahan saadaan houkuteltua lisää osaajia. Lisäksi Suomi on viime vuosina keskittynyt integroituihin työllisyys-, koulutus- ja terveyspalveluihin, joita tuetaan edelleen tällä komponentilla, mikä edistää julkisten palvelujen tarjonnan pitkän aikavälin muutoksia.

Komponentissa P3C2 ehdotetut toimenpiteet edistävät erittäin todennäköisesti pitkällä aikavälillä myönteisiä rakenteellisia ja systeemisiä muutoksia jatkuvan oppimisen järjestelmän ja korkea-asteen koulutusjärjestelmän digitalisoinnissa sekä julkishallinnon toiminnan parantamisessa yleisesti. Jatkuvan oppimisen digitalisaatio-ohjelman tavoitteena on parantaa yhteentoimivuutta ja

tehokkuutta sekä resurssien käytössä että toimintamenetelmissä, varautumalla työvoima- ja osaamistarpeisiin ja kehittämällä räätälöityjä koulutus- ja neuvontapalveluja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon (SOTE) uudistuksella, jota käsitellään osittain komponentissa P4C1, siirretään sosiaali- ja terveyspalvelujen hallinnointia ja organisointia koskevia vastuita yli 300 kunnalta 21 hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille. Ehdotettujen toimenpiteiden ja erityisesti digitalisaatioon tehtävien investointien sekä käynnissä olevien kansallisten toimenpiteiden odotetaan myös vaikuttavan myönteisesti sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kantokykyyn ja saatavuuteen. Kun näillä toimenpiteillä kehitetään kansalaisille suunnattuja digitaalisia palveluja, ammatillisia järjestelmiä ja alueellisen ja kansallisen tason hallintaratkaisuja, niillä on edellytykset saada aikaan kestäviä ratkaisuja ja vastata terveydenhuoltoalan kasvaviin tarpeisiin ja paineisiin.

Rakenteelliset muutokset toimintapolitiikoissa

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma sisältää laajan valikoiman uudistuksia, joilla saadaan todennäköisesti aikaan pysyviä vaikutuksia monilla politiikan aloilla talouden muutoksen tukemiseksi. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi ne, joilla edistetään vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta ja edistetään innovointia. Suunnitelman pilariin 1 kuuluvissa komponenteissa vihreää siirtymää edistävillä toimintapolitiikoilla pyritään saamaan aikaan pysyviä vaikutuksia vähentämällä kasvihuonekaasupäästöjä rakenteellisesti siellä, missä niitä syntyy eniten eli energiantuotannossa, teollisuudessa, rakennuksissa ja liikenteessä. Kun vihreää siirtymää tuetaan voimakkaasti, talouden uudet vähähiiliset ratkaisut voisivat vauhdittaa kehittyvien alojen kasvua ja luoda siten lisää mahdollisuuksia talouskasvuun. Tämän odotetaan vievän Suomen vakaasti kohti kasvihuonekaasujen huomattavaa ja pysyvää vähentämistä, mikä edistää sen tavoitetta olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä. Suunnitelman pilariin 1 sisältyvien toimenpiteiden odotetaan edistävän tätä kokonaistavoitetta tarjoamalla rahoitusta useilla eri aloilla toteutettaville hankkeille, joilla päästöjä voidaan vähentää merkittävästi. Kivihiilen energiakäytön asteittainen vähentäminen, investoinnit uusiutuvien energialähteiden osuuden kasvattamiseen energiapaletissa sekä investoinnit vetyyn ovat esimerkkejä toimenpiteistä, joiden odotetaan saavan aikaan pysyviä vaikutuksia Suomen energia-alan ja teollisuuden rakenteessa.

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa kaavailtujen investointien ja uudistusten toteuttamisen odotetaan johtavan uusiin rakenteellisiin muutoksiin useilla aloilla ja vaikuttavan erittäin myönteisesti maan taloudelliseen ja sosiaaliseen palautumiskykyyn. Suunnitelman mukaisilla investoinneilla teknologiaan, innovointiin (vihreät teknologiat, digitalisaatio ja terveydenhuolto), digitalisaatioon ja osaamiseen pyritään saamaan aikaan suotuisia ja pysyviä vaikutuksia tuottavuuteen ja sen myötä Suomen talouden potentiaaliseen kasvuun. Investointien odotetaan parantavan pk-yritysten palautumiskykyä ja tuottavuutta ja tarjoavan samalla vahvoja kannustimia innovatiivisille yrityksille. Suunnitelman komponentteihin P2C2, P3C2, P3C3 ja P4C1 kuuluvilla kunnianhimoisilla TKI-hankkeilla voi olla pitkäaikaisia myönteisiä vaikutuksia ilmastotavoitteisiin ja digitaaliseen muutokseen. Sen, että koko suunnitelmassa keskitytään digitalisaatioon, odotetaan parantavan tuottavuutta pitkällä aikavälillä. Erityisesti laajakaistaverkon valmiiksi saattaminen parantaa nopeiden internet-yhteyksien saatavuutta. Tästä hyötyvät niin kansalaiset ja kotitaloudet kuin yrityksetkin maan harvempaan asutuilla alueilla, kun kaikki voivat osallistua ylöspäin suuntautuvaan sosiaaliseen ja taloudelliseen lähentymiseen digitalisaation ja yhteyksien vahvistamisen ansiosta.

Toimenpiteet, joiden avulla pyritään lisäämään työllisyyttä ja työllistettävyyttä täydennys- ja uudelleenkoulutuksen avulla, tuovat niin ikään myönteisiä vaikutuksia potentiaaliseen kasvuun pitkällä aikavälillä. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin mukaisesti toteutettavat aktiivisen työvoimapolitiikan uudistukset voivat edistää voimakkaasti sekä työvoiman tarjontaa että eri ryhmien työllistettävyyttä. Suunnitelmaan sisältyy myös laajamittaisia investointeja työikäisten täydennys- ja uudelleenkoulutukseen vihreän siirtymän ja digitaalisen muutoksen tarpeiden mukaisesti. Nuorisotyöllisyyttä pyritään edistämään erityisesti integroimalla työllisyys-, koulutus- ja terveyspalveluja tehokkaammin Ohjaamon keskitettyihin palvelupisteisiin. Toimenpiteiden odotetaan helpottavan nuorten integroitumista työmarkkinoille ja ehkäisevän työttömyyden rakenteellista kasvua.

Lisäksi suunnitteilla on investointeja korkeakoulujen roolin vahvistamiseksi. Suunniteltujen investointien tavoitteena on nostaa koulutustasoa lisäämällä korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden määrää. Tämän odotetaan edistävän talouden elpymistä ja lieventävän covid-19-pandemian kielteisiä vaikutuksia nopeuttamalla nuorten pääsyä korkea-asteen koulutukseen. Toimenpiteellä lisätään korkeakoulujen aloituspaikkoja erityisesti työvoimapulasta kärsivillä aloilla, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutuksen, tekniikan ja tieto- ja viestintätekniikan alalla. Tällaisilla korkea-asteen koulutukseen tehtävillä investoinneilla odotetaan olevan myönteisiä heijastusvaikutuksia ja pysyviä vaikutuksia talouteen ja yhteiskuntaan muun muassa innovointipotentiaalin kasvun ja talouden tuotannon monipuolistumisen muodossa.

Pysyvät vaikutukset

Suomen suunnitelmassa pyritään puuttumaan moniin rakenteellisten haasteiden taustalla oleviin syihin. Suomen tuottavuus on elektroniikka-alalla viime vuosikymmenen ja viime vuosien aikana koetun takaiskun jälkeen pysynyt verrattain alhaisena, mistä on osoituksena se, että tuotannolliset investoinnit ovat jääneet jälkeen EU:n vertailumaista. Lisäksi työllisyysasteen nostaminen on vaikeaa, mikä johtuu osaamisen kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuudesta ja etuusjärjestelmän monimutkaisuudesta, joka luo esteitä työn vastaanottamiselle, sekä terveyteen liittyvistä syistä. Suunnitelmaan sisältyy mittavia investointeja laitteisiin, mukaan lukien vihreät teknologiat ja digitalisaatio, sekä tutkimukseen ja innovointiin. Lisäksi on tarkoitus toteuttaa merkittäviä toimia työttömyyden vähentämiseksi ja parantaa kannustimia työn vastaanottamiseen muun muassa toteuttamalla pohjoismainen työvoimapalvelumalli ja uudelleen- ja täydennyskoulutusta ja työkyvyn parantamista koskevia toimenpiteitä sekä poistamalla asteittain ennen lakisääteistä eläkeikää myönnetyt työttömyyskorvauksen lisäpäivät (nk. eläkeputki).

Merkittävät toimenpiteet täyttävät hyvien käytäntöjen mukaiset vaatimukset. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutuksen alalla ehdotetut uudistukset ja investoinnit vastaavat täysin EU:n muita aloitteita, kuten EU:n osaamisohjelmaa, uudelleen- ja täydennyskoulusta (”Reskill and upskill”) koskevaa EU:n lippulaivahanketta, neuvoston suositusta ammatillisesta koulutuksesta ja taitojen parantamisesta sekä EASE-suositusta. Ehdotetut toimenpiteet ovat myös perusoikeuksien ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin mukaisia, mukaan lukien oikeus laadukkaaseen ja inklusiiviseen opetukseen, koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen, yhtäläiset mahdollisuudet kaikille ja terveydenhuollon yhdenvertainen saatavuus. Koska suunnitelmassa painotetaan vahvasti julkisten palvelujen digitalisointia, muita heikommassa asemassa oleville väestöryhmille olisi kuitenkin taattava myös jatkossa yksilölliset sosiaali- ja terveyspalvelut.

Myönteinen vaikutus julkisen talouden kestävyyteen on varmistettu. Erityisesti työmarkkinoiden (P3C1), koulutuksen ja osaamisen (P3C2) ja terveydenhuollon (P4C1) alalla ehdotettujen uudistusten odotetaan edistävän julkisten menojen tehokkuutta ja julkisen velan vakautumista keskipitkällä aikavälillä. Jos uudistuksilla onnistutaan vahvistamaan julkisen velan kestävyyttä ja lisäämään julkisen talouden liikkumavaraa mahdollisten kielteisten häiriöiden tasoittamiseksi, niillä voi olla myönteinen vaikutus myös pitkän aikavälin kasvuun.

Ehdotetuista toimenpiteistä on päätetty osallistavalla tavalla, ottaen huomioon asiaankuuluvien sidosryhmien kuuleminen, ja myös niiden täytäntöönpanon odotetaan olevan osallistavaa. Ehdotetuista toimenpiteistä on järjestetty laaja sidosryhmien kuuleminen. Keskeiset sidosryhmät ovat edelleen täysimääräisesti mukana täytäntöönpanovaiheessa, mukaan lukien ehdotettujen ratkaisujen validointi ja/tai arviointi ja täytäntöönpanon seuranta.

Päätelmä

Kun otetaan huomioon kaikki Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassaan suunnittelemat uudistukset ja investoinnit, niiden täytäntöönpanon odotetaan johtavan suuressa määrin rakenteellisiin muutoksiin hallinnossa, asianomaisissa instituutioissa ja asiaa koskevissa toimintapolitiikoissa ja vaikuttavan pysyvästi. Tämä oikeuttaisi elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen liitteessä V olevan kriteerin 2.7 mukaisen A-luokituksen.

4.8. Välitavoitteet, tavoitteet, seuranta ja täytäntöönpano

Suunnitelman täytäntöönpanon, edistymisen seurannan ja raportoinnin tehtäväksi saaneen yksikön asianmukaisuus

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpano-, seuranta- ja raportointiprosessi toteutetaan Suomen korkeimmalla hallintotasolla erityisessä ministerityöryhmässä, jonka hallitus nimitti 14. tammikuuta 2021 ja jonka puheenjohtajana toimii valtiovarainministeri. Työryhmä koostuu hallituspuolueita edustavista ministereistä, ja sen tehtävänä on ohjata ja seurata Suomen kestävän kasvun ohjelman täytäntöönpanoa, joka rahoitetaan maan elpymis- ja palautumissuunnitelman avulla.

Suomen kestävän kasvun ohjelman täytäntöönpanoa koordinoi hallinnollisesti ministeriöiden välinen koordinaatioryhmä, joka koostuu kaikkien ministeriöiden edustajista ja jonka puheenjohtajana toimii valtiovarainministeriö. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman koordinaatioon, hallintoon, valvontaan ja tarkastuksiin liittyvät keskustason tehtävät keskitetään valtiovarainministeriöön. Sitä tukee suunnitelman täytäntöönpano- ja seurantaprosessissa tekninen sihteeristö, joka toimii valtiokonttorin yhteydessä osana valtiovarainministeriön hallintoa. Sihteeristö toimii yhteyselimenä suunnitelman täytäntöönpanosta ja seurannasta vastaavien ministeriöiden ja virastojen välillä.

Elpymis- ja palautumissuunnitelmassa esitettyjen uudistusten täytäntöönpano edellyttää erityistä korkean tason seurantaa, josta vastaa ministerityöryhmä. Valtiovarainministeriö valvoo uudistusten ja investointien toteuttamista koordinointielimenä. Kunkin uudistuksen täytäntöönpanosta, sen etenemisen seurannasta ja välitavoitteiden saavuttamisesta vastaavat ministeriöt ja virastot on nimetty. Tehtävänjako on selkeä ja eri roolit ja vastuualueet on määritelty

asianmukaisesti, edellyttäen että niihin liittyvien oikeudellisten toimivaltuuksien voimaantuloa koskeva välitavoite saatetaan onnistuneesti päätökseen.

Valtiovarainministeriö seuraa säännöllisesti ja keskitetysti investointeihin liittyvien tavoitteiden ja välitavoitteiden saavuttamista asiasta vastaavien julkishallintojen keräämien ja raportoimien tietojen perusteella. Kutakin uudistusta ja investointia varten on nimetty vastuuelin suunnitelman täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden keskuudesta (työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Business Finland, Energiavirasto, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA), alueelliset elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) jne.). Näiden elinten tehtävänä on erityisesti antaa valtiovarainministeriölle ja tekniselle sihteeristölle tietoa tavoitteiksi ja välitavoitteiksi valittujen indikaattorien toteutumisesta erityisen tietojärjestelmän välityksellä. Suunnitelma sisältää kattavat tiedot hallinnon tarkastuksista ja osoittaa selkeästi, että Suomen viranomaisten käyttöön ottamalla järjestelmällä varmistetaan suunnitelman täytäntöönpanon tiivis seuranta ja välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamista koskeva luotettava raportointi komissiolle. Näiden tehtävien hoitaminen riippuu ratkaisevasti siitä, miten suunnitellun tietojärjestelmän perustaminen onnistuu.

Välitavoitteet, tavoitteet ja indikaattorit

Suunnitelman 140 välitavoitetta ja tavoitetta kattavat elpymis- ja palautumistukivälineen koko tukikelpoisuuskauden, ja tavoitteet painottuvat jonkin verran tukikelpoisuuskauden loppupuolelle. Lähelle elpymis- ja palautumistukivälineen elinkaaren alkua asetetut välitavoitteet liittyvät pääasiassa sellaisten investointivälineiden perustamiseen, joilla on suhteellisen laaja tehtäväalue, sekä useisiin uudistustoimenpiteisiin, jotka muodostavat perustan asiaankuuluville investoinneille. Tässä suhteessa monien toimenpiteiden käyttöönotto voi olla nopeaa ja alkuperäisten välitavoitteiden saavuttamatta jäämisen riskiä pidetään vähäisenä.

Suunnitelman välitavoitteet ja tavoitteet ovat selkeitä ja realistisia. Välitavoitteiden tai tavoitteiden määrä toimenpidettä kohden (1–4) kuvastaa asianmukaisesti toimenpiteiden elinkaarta. Välitavoitteet ja tavoitteet kuvastavat asianmukaisesti uudistusten ja investointien toteuttamisen eri vaiheita. Useimpien toimenpiteiden välitavoitteet ja tavoitteet liittyvät toimenpiteen perustamiseen tai voimaantuloon. Valtaosa välitavoitteista ja tavoitteista liittyy Suomelle annetuissa maakohtaisissa suosituksissa esitettyihin julkishallinnon toimintapolitiikkojen muutoksiin. Esimerkkeinä voidaan mainita ilmastolain muutos, jatkuvan oppimisen uudistus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jotka kaikki on tarkoitus hyväksyä vuosina 2021–2023. Joihinkin laajoihin investointiohjelmiin sisältyy lopullinen tuotostavoite, joka mittaa asianmukaisesti sitä, onko toimenpiteen tavoite saavutettu. Niiden investointiohjelmien osalta, joissa tämä ei ole ollut mahdollista, suunnitelmaan on otettu sen sijaan talousarvion toteuttamista koskevat tavoitteet. Näin on silloin, kun etukäteen ei ole selvää, onko rahoitettavana vain muutamia suuria hankkeita vai useampia pieniä hankkeita. Välitavoitteet ja tavoitteet ovat yhdenmukaisia toimenpiteiden pitkän aikavälin päämäärien kanssa.

Ehdotetut indikaattorit ovat merkityksellisiä, hyväksyttäviä ja luotettavia. Ne ovat helposti mitattavissa olevia ja tarkoituksenmukaisia indikaattoreita toimenpiteiden täytäntöönpanon edistymisestä. Yleisesti ottaen valtio voi vaikuttaa indikaattoreihin, koska ne kuvaavat joko valtion antamaa panosta tai tuotosta. Hallituksen vaikutusvallan ulkopuolelle jäävien tekijöiden voidaan

odottaa vaikuttavan vain harvoihin indikaattoreihin. Niiden vähäisen määrän vuoksi toteutumatta jäämisen riskiä pidetään vähäisenä.

Joidenkin indikaattorien tavoitetasoa voidaan pitää vaatimattomana. Tämä varovainen lähestymistapa auttaa kuitenkin varmistamaan, että hallitus saavuttaa välitavoitteen tai tavoitteen esimerkiksi tapauksissa, joissa tiettyjen investointiohjelmien edunsaajien määrä on epävarma. Tämä koskee toimenpiteitä, joilla pyritään edistämään erittäin innovatiivisia aloja ja joiden talousarvion täysimääräinen toteutuminen riippuu siitä, miten markkinatoimijat kehittävät asianomaisia teknologioita esimerkiksi teollisuuden päästöjen vähentämiseksi.

Yleiset organisatoriset järjestelyt

Valtiovarainministeriö valvoo suunnitelman täytäntöönpanon koordinointia, seurantaa ja raportointia. Se muun muassa

- varmistaa EU:n säännösten noudattamisen
- seuraa suunnitelman strategisten ja operatiivisten päämäärien täysimääräistä ja oikea-aikaista saavuttamista välitavoitteiden ja tavoitteiden avulla
- laatii maksupyynnöt toimivaltaisilta viranomaisilta saatujen tietojen ja raporttien perusteella ja toimittaa ne komissiolle
- varmistaa suunnitelman tulosten arvioinnin ja tuloksista tiedottamisen sekä
- antaa teknistä apua toimivaltaisille viranomaisille.

Valtiovarainministeriö valvoo suunnitelman täytäntöönpanoa ja vastaa yhteydenpidosta EU:n toimielinten kanssa. Vastuu täytäntöönpanosta jaetaan komponenteittain asianomaisten ministeriöiden kesken. Lisäksi valtiovarainministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön tehtävänä on koordinoida tarkastusjärjestelmiä ja valvoa vastuuministeriöiden varojen käyttöä sekä välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamista. Vuorovaikutusta valvontajärjestelmän kanssa kuvataan yksityiskohtaisesti kohdassa 4.10.

Päätelmä

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa ehdotettujen järjestelyjen odotetaan olevan riittäviä varmistamaan suunnitelman tehokas seuranta ja täytäntöönpano, mukaan lukien suunniteltu aikataulu, välitavoitteet ja tavoitteet sekä niihin liittyvät indikaattorit. Tämä oikeuttaa A-luokitukseen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen liitteessä V olevan arviointikriteerin 2.8 mukaisesti.

4.9. Kustannukset

Suomi on toimittanut kustannusarviot kaikista asiaankuuluvista suunnitelmaan sisältyvistä toimenpiteistä. Muutamissa tapauksissa suunnitelman uudistusten yhteydessä ei mainita kustannuksia, vaikka suunnitelma sisältää myös uudistuksia, jotka liittyvät elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettaviin menoihin. Suunnitelmaan sisältyvät uudistukset ja investoinnit täyttävät elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa vahvistetut tukikelpoisuuskriteerit. Kaikki toimenpiteet toteutetaan 1. helmikuuta 2020 jälkeen, ja niiden toteuttamiseen liittyvät toimet on määrä toteuttaa viimeistään 31. elokuuta 2026. Arvonlisävero (alv) ei sisälly kustannusarvioihin, joihin haetaan rahoitusta elpymis- ja palautumistukivälineestä.

Kustannuserittely on riittävän yksityiskohtainen. Arviot perustuvat suurelta osin vertailuihin aiempien investointiohjelmien ja samantyyppisten sopimusten kanssa tai hallituksen laatimiin vaikutustenarviointeihin ja sisäiseen asiantuntemukseen. Vakiomallissa ehdotetut taulukot on täytetty ja esitetty. Ne toimitettiin erillisinä asiakirjoina, joissa on yksityiskohtaisempi kuvaus kustannusarvioista. Kustannusarvioita ei ole validoitu riippumattomassa julkisessa elimessä, kuten kansallisessa tuottavuuskomiteassa tai riippumattomassa finanssipolitiikan instituutiossa. Kustannusarvioiden ja niiden perustelemiseksi esitettyjen asiakirjojen arvioinnin perusteella suurin osa kustannuksista on hyvin perusteltuja, kohtuullisia ja uskottavia.

Suomi on toimittanut yksityiskohtaiset selitykset kustannusarvioiden kohtuullisuuden perustelemiseksi. Asiakirjojen analysoinnin perusteella kustannusten arvioinnissa on käytetty monenlaisia menetelmiä. Useimpien toimenpiteiden kustannukset on arvioitu vastaavien aiemmin toteutettujen tai rinnakkaisten hankkeiden perusteella (esim. energia- tai TKI-investointeja koskevat laajat investointiohjelmat) tai käynnissä olevia uudistuksia koskevien hallituksen vaikutustenarvioiden pohjalta (esim. pohjoismainen työvoimapalvelumalli, jatkuvan oppimisen uudistus sekä sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen toteuttamista koskevat investoinnit). Joissain tapauksissa kustannusarviot perustuvat riippumattomiin selvityksiin (Digirata-hanke), tiedemaailman tutkimussuunnitelmiin (kyberturvallisuus) tai alustaviin ehdotuspyyntöihin (innovaatioinfrastruktuurit). Kustannusarviot on esitetty synteettisesti. Keskeiset oletukset ja kustannustekijät on täsmennetty selkeästi, niin että niiden perusteella on voitu määrittää käytetty menetelmä. Kokonaisuutena yli kolme neljäsosaa suunnitelmaan sisältyvistä toimenpiteistä on saanut kustannusarvioiden kohtuullisuuden arvioinnissa korkean arvosanan. Kustannusarvioiden kohtuullisuuden katsotaan olevan hyvin perusteltu.

Suomi on käyttänyt vertailukustannuksia kustannusarvioidensa uskottavuuden perustelemiseen. Monet suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet ovat ehdotuspyyntöihin perustuvia laajoja investointiohjelmia, joiden kaltaisia ohjelmia on toteutettu aiemminkin. Tällöin on toimitettu historiallisia tai vertailevia tietoja keskeisistä kustannustekijöistä. Todistusasiakirjoja ei kuitenkaan ole toimitettu johdonmukaisesti suunnitelman kaikista osa-alueista. Joidenkin toimenpiteiden osalta ei ole toimitettu lainkaan yksityiskohtaisia vertailutietoja kustannuksista tai asiaa koskevia selvityksiä. Komission yksiköiden arvion mukaan useimpien toimenpiteiden kustannukset vastaavat samankaltaisten uudistusten ja investointien kustannuksia, myös sellaisten, jotka on rahoitettu muista EU:n ohjelmista. Kun otetaan huomioon kustannusarvioiden ennakkoarvioinnin rajoitukset, rahoitettaviksi ehdotetut määrät katsottiin yleensä ottaen asianmukaisiksi ja kustannusarvioiden uskottavuus on melko vankka.

Suhteellisen suuri osuus (14 %) Suomen suunnitelman kokonaiskustannuksista liittyy väliaikaisen henkilöstön kustannuksiin. Nämä ovat tyypillisesti julkisen sektorin väliaikaisesta henkilöstöstä johtuvia kustannuksia, jotka liittyvät erottamattomasti työmarkkinoiden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusten toteuttamiseen. Uudistusten ja investointien toteuttamiseen kyseisillä aloilla tarvitaan runsaasti inhimilliseen pääomaan kohdistuvia menoja. Suomen viranomaiset ovat ilmoittaneet aikovansa turvautua monissa tapauksissa väliaikaisesti palkattaviin sisäisiin asiantuntijoihin ulkoisten konsulttipalvelujen sijaan. Suunnitelmassa esitettyjen yksityiskohtaisten selvitysten mukaan nämä kustannukset on katsottu perustelluiksi ja väliaikaisiksi (toisin sanoen niitä ei jatketa suunnitelman toteuttamisen jälkeen).

Suomi on vahvistanut, että samoja kustannuksia ei kateta samanaikaisesti elpymis- ja palautumissuunnitelmasta ja jo myönnetystä tai suunnitellusta unionin rahoituksesta, mikä on elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 9 artiklan säännösten mukaista. Suomi on yksilöinyt muutamia tapauksia, joissa investointeja suunnitellaan rahoitettavan sekä elpymis- ja palautumissuunnitelmalla että muulla EU:n rahoituksella. Näissä harvoissa tapauksissa Suomi on toimittanut riittävästi tietoa kustannuksista, jotka on tarkoitus rahoittaa kustakin rahoituslähteestä. Tässä yhteydessä on todettava, että Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastojen) täytäntöönpanoa koskevien suunnitteluasiakirjojen laatiminen on vielä alkuvaiheessa. Suomi on vahvistanut, että täytäntöönpanovaiheessa otetaan käyttöön erityisiä järjestelyjä, jotta voidaan välttää päällekkäinen rahoitus, ERI-rahastoista saatava rahoitus mukaan lukien [(ks. lisätietoja järjestelyistä päällekkäisen rahoituksen estämiseksi kohdassa 4.10 ”Valvonta ja tarkastukset”)].

Kun otetaan huomioon suunnitelman taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset sekä kustannusarvioiden kohtuullisuus ja uskottavuus, suunnitelman katsotaan olevan kustannustehokkuusperiaatteen mukainen. Samalla investointisuunnitelmassa esitetyt tuotostavoitteet ovat oikeassa suhteessa esitettyihin kustannusperusteisiin ja oletuksiin.

Päätelmä

Suomen toimittamat perustelut elpymis- ja palautumissuunnitelman arvioitujen kokonaiskustannusten määrästä ovat jossakin määrin kohtuullisia ja jossakin määrin uskottavia, kustannustehokkuusperiaatteen mukaisia ja oikeassa suhteessa odotettuihin kansallisiin taloudellisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin. Suomi on toimittanut riittävät tiedot ja todisteet siitä, että tukivälineestä rahoitettavien elpymis- ja palautumissuunnitelman uudistusten ja investointien arvioitujen kustannusten määrää ei rahoiteta jo myönnetystä tai suunnitellusta unionin rahoituksesta. Tämä takaisi B-luokituksen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen liitteessä V esitetyn arviointikriteerin 2.9 mukaisesti.

4.10. Valvonta ja tarkastukset

Sisäisen valvonnan järjestelmän luotettavuus sekä roolien ja vastuiden jakautuminen

Valtiovarainministeriö vastaa koordinoinnista, valvonnasta ja tarkastuksista, maksupyyntöjen laatimisesta ja johdon vahvistuslausumien antamisesta. Se vastaa myös seurannasta ja raportoinnista, laatii maksupyyntöihin liitettävän tarkastusyhteenvedon ja toimii yhteyspisteenä komission suuntaan. Koordinointiin, hallinnointiin, täytäntöönpanon valvontaan sekä petostentorjuntaan ja päällekkäisen rahoituksen ehkäisemiseen liittyvissä tehtävissä valtiovarainministeriötä avustaa tekninen sihteeristö (ks. lisätietoja kohdassa 4.8). Eri ministeriöt ja virastot vastaavat avustusten ja tukien hallinnoinnista sekä mahdollisista korjauksista ja takaisinperinnöistä omilla hallinnonaloillaan.

Valtiovarainministeriö tekee tarkastus- ja valvontakäyntejä tukea myöntäviin viranomaisiin. Valvontatoimia toteutetaan vuotuisen suunnitelman mukaisesti riskiarvioon perustuen. Suunnitelman mukaan valvontakäynneillä pyritään mahdollisimman laajaan kattavuuteen. Valvontatoimilla varmistetaan myös ohjelman seurantatietojen oikeellisuutta sekä havaittuja puutteita koskevien korjaavien toimien toimeenpanoa. Valvontatoimia koskevat tiedot tallennetaan yhteiseen tietojärjestelmään.

Tarkastuksista vastaa valtiovarainministeriön tarkastustoiminto. Tarkastustoiminto on osa valtiovarainministeriötä, mutta riippumaton ministeriön muista ohjelmaan liittyvistä hallinnointi- ja valvontatehtävistä. Tarkastusstrategian laatimisesta ja päivittämisestä vastaa valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toimintoon kuuluva tarkastusviranomaisyksikkö. Se suorittaa sekä valvontajärjestelmän että yksittäisten hankkeiden / elpymis- ja palautumissuunnitelman toimenpiteiden tarkastukset. Suunnitelman mukaan hanketarkastukset toteutetaan satunnaisotannalla ja järjestelmätarkastukset riskiperusteisesti tarkastusstrategian ja -suunnitelman pohjalta. Alustavan tarkastusstrategian mukaan vuosittain tehtäisiin 2–5 järjestelmätarkastusta ja 30 tilastolliseen otantaan perustuvaa hanketarkastusta. Tarkastusstrategiassa määritellään käytettävä satunnaisotantamenetelmä sekä hanketarkastuksissa arvioitavien tarkastusprioriteettien vähimmäismäärä. Strategiassa määritellään riskitason arviointiperusteet, joissa huomioidaan rahoituksen määrä sekä hankkeiden ja toimenpiteiden määrä ja koko. Lisäksi hyödynnetään muista ohjelmista sekä muiden viranomaisten valvonta- ja tarkastuskäynneistä saatuja kokemuksia. Tarkastusviranomainen voi ulkoistaa osan järjestelmä- ja hanketarkastuksista tarjouskilpailulla julkishallinnon ulkopuolisille riippumattomille tilintarkastusyksiköille.

Myös valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) tarkastaa suunnitelman täytäntöönpanon. VTV on eduskunnalle raportoiva virasto, joka suorittaa osana valtion budjetin toimeenpanon valvontaa tarkastuksia, jotka voivat kohdistua niin valtion kirjanpitoyksiköihin kuin Suomessa käytettäviin EU-varoihin, mukaan lukien elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpano. VTV:n toteuttamien tarkastusten huomioiden ja suositusten toimeenpano on tarkastuksen kohteena olevan viranomaisen vastuulla. Valtiovarainministeriö huomioi VTV:n suositukset suunnitelman toimeenpanossa.

Valvontajärjestelmien, tietotekniikkajärjestelmien ja muiden asiaankuuluvien järjestelyjen riittävyys

Valtionavustuksen saajien on annettava tarkastusta suorittavalle virkamiehelle kaikki tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot ja selvitykset, asiakirjat, tallenteet ja muu aineisto sekä muutoinkin avustettava tarkastuksessa Lisäksi suunnitelmassa mainitaan useita valtionavustuslakiin ja rikoslakiin perustuvia takaisinperinnän oikeusperustoja, jotka liittyvät rahoitustukea koskeviin sääntöjenvastaisuuksiin. Tähän sisältyvät oikeusperustat, jotka koskevat sääntöjenvastaisuuksien vuoksi tehtävää takaisinperintää, ja tällaisissa tapauksissa rikoslain nojalla määrättävät seuraamukset. Näin ollen suunnitelmassa kuvataan asianmukaisesti ministeriöiden ja virastojen velvoitteet toteuttaa korjaavia toimia ja periä varoja takaisin.

Suomi on sitoutunut perustamaan kattavan tietojärjestelmän, joka helpottaa suunnitelman täytäntöönpanoa ja seurantaa. Uusi järjestelmä on tarkoitus luoda osittain olemassa olevien järjestelmien pohjalta, jotta voidaan mahdollistaa tarvittavat tiedonsiirrot komission tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysvälineeseen (ARACHNE). On myös tarkoitus selvittää ARACHNE-järjestelmän käyttöönottoa Suomessa. Tietojärjestelmän perustaminen suunnitelman täytäntöönpanoa koskevista tarkastus- ja valvontatoimista saatujen tietojen keräämistä varten on suunnitelmassa erillinen välitavoite, joka on saavutettava ennen kuin ensimmäinen suunnitelmaan perustuva maksupyyntö voidaan esittää. Järjestelmässä on oltava ainakin seuraavat toiminnot: a) tietojen kerääminen ja välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisen seuraaminen b) elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 22 artiklan 2 kohdan d alakohdan i–iii luetelmakohdassa vaadittujen tietojen kerääminen, säilytys ja saataville asettaminen. Tarkastusviranomaisen tarkastuskertomuksessa on vahvistettava tietojärjestelmän toiminnot ja se, että järjestelmä on täysin toimiva ja toiminnassa. Tämän tietojärjestelmän perustamisen ja käytön avulla varmistetaan, että kaikki vaaditut tiedot kerätään ja että niitä säilytetään EU:n varainhoitoasetuksen 132 mukaisesti.

Vakavat sääntöjenvastaisuudet voidaan havaita koordinointielimen, ministeriöiden, virastojen tai tarkastuselinten valvonnan avulla. Sääntöjenvastaisuuksista raportoiminen asianomaisille tarkastusviranomaisille ja OLAFille on ministeriöiden ja tukia myöntävien viranomaisten tehtävä. Kukin ministeriö ja tukia myöntävä viranomainen vastaa myös mahdollisten sääntöjenvastaisuuksien vuoksi tehtävistä korjaavista toimenpiteistä, myös takaisinperinnästä tukeen sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi poliisilla ja veroviranomaisilla on menettelyjä ja erityisiä kanavia petoksista ja sääntöjenvastaisuuksista ilmoittamista varten, ja ne ovat valmiit käytettäväksi myös elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanossa. Suunnitelmassa todetaan myös, että eturistiriitojen välttäminen on turvattu hallintolaissa (434/2003).

Kokonaisarvio valvontajärjestelmien ja muiden asiaankuuluvien järjestelyjen riittävyydestä on myönteinen, joskin yksityiskohtien kuvaus on suunnitelmassa joiltain osin puutteellinen. Tämä koskee muun muassa menettelyjä vakavien sääntöjenvastaisuuksien havaitsemiseksi, henkilöstölle annettavaa koulutusta petosten ehkäisemiseksi, väärinkäytösten paljastajien suojelua, petosriskien arviointia, täytäntöönpanoelinten kanssa tehtäviä sopimusjärjestelyjä sekä avoimuussääntöjä.

Järjestelyjen riittävyys päällekkäisen EU-rahoituksen välttämiseksi

Suunnitelmassa todetaan, että päällekkäinen rahoitus estetään huolehtimalla tehokkaasta koordinoinnista viranomaisten välillä prosessin kaikissa vaiheissa. Jokaisella ministeriöllä ja tukia myöntävällä viranomaisella on päällekkäisen rahoituksen ehkäisemistä ja valvontaa varten omat menettelynsä, joita ei kuitenkaan selitetä suunnitelmassa yksityiskohtaisesti.

Valvontatoiminnon lakisääteinen toimeksianto ja hallinnolliset valmiudet

Suunnitelman mukaan valtiovarainministeriölle annetaan elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanoa koskevassa laissa valtuudet ohjata toimeenpanosta, hallinnosta ja valvonnasta vastaavia viranomaisia, antaa asetuksia varojen käytöstä ja raportoinnista sekä suorittaa valvontakäyntejä viranomaisiin, hankkeisiin ja muihin toimenpiteisiin. Kukin ministeriö vastaa toimeenpanon hallinnosta ja valvonnasta omalla hallinnonalallaan (työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ulkoministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö). Ministeriöt ja tukia myöntävät viranomaiset ovat vastuussa elpymis- ja palautumissuunnitelman toimenpiteiden toteuttamisesta valtionavustuslain (688/2001) tai erityislainsäädännön perusteella. **Suunnitelma sisältää sitoumuksen, jonka mukaan Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanon koordinointiin, seurantaan, valvontaan ja tarkastuksiin osallistuville elimille (myös valtiovarainministeriön controller -toiminnolle) myönnetään lakisääteiset valtuudet.** Näiden oikeudellisten valtuuksien vahvistaminen on sisällytetty suunnitelmaan erilliseksi välitavoitteeksi: elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanoa koskevan lain voimaantulo. Laissa on vahvistettava niiden elinten tehtävät ja vastuualueet, joiden tehtävänä on varmistaa a) välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamisen seurantaan liittyvien tietojen kerääminen ja niiden luotettavuus; b) että käytössä on tarvittavat menettelyt johdon vahvistuslausumien, tarkastusyhteenvetojen ja maksupyyntöjen laatimiseksi; c) että tuensaajien, toimeksisaajien, alihankkijoiden ja tosiasiallisten edunsaajien tietojen keräämistä ja tallentamista koskevat periaatteet on vahvistettu elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 22 artiklan mukaisesti. Lain on tultava voimaan ennen ensimmäisen elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisen maksupyynnön esittämistä.

Suunnitelman mukaan sen toimeenpanon koordinoinnista, hallinnosta, valvonnasta ja tarkastuksista vastaavat viranomaiset aloittavat toimintansa vuoden 2021 viimeisellä neljänneksellä. Näin ollen suunnitelmaan sisältyy tätä koskeva välitavoite, joka on saavutettava ennen ensimmäisen maksupyynnön esittämistä. Suunnitelmassa esitetään tarvittavat hallinnolliset resurssit tarvittavan lisähenkilöstön määränä.

Päätelmä

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa ehdotetut järjestelmät, joiden avulla on tarkoitus ehkäistä, paljastaa ja korjata tukivälineen perusteella myönnettyjen varojen käyttöön liittyvää lahjontaa, petoksia ja eturistiriitoja, sekä järjestelmät tukivälineestä ja muista unionin ohjelmista myönnettyjen varojen päällekkäisyyden välttämiseksi, arvioidaan asianmukaisiksi, edellyttäen että valvontaa ja tarkastusta koskevaan välitavoitteeseen liittyvät lisäjärjestelyt (elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanoa koskevan lain voimaantulo) ja tietojärjestelmään (valvonta- ja tarkastusjärjestelmän tietovaranto) liittyvä välitavoite täyttyvät ajallaan. Tämä

oikeuttaisi A-luokitukseen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen liitteessä V olevan arviointikriteerin 2.10 mukaisesti. Muutoin luokitus olisi C.

4.11. Yhdenmukaisuus

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmalla on keskeinen sija Suomen kestävän kasvun ohjelmassa. Kestävän kasvun ohjelman tavoitteena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, lisätä tuottavuutta, nostaa työllisyysastetta, varmistaa nopeampi pääsy hoitoon ja edistää alueellista, sosiaalista ja sukupuolten välistä tasa-arvoa. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelma on johdonmukainen, ja siinä esitetään selkeä strateginen visio näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tukivälineen kuusi strategista tavoitetta on jaettu suunnitelmassa neljään pilariin: 1) vihreä siirtymä, 2) digitaalinen muutos, 3) työllisyys ja osaaminen, tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta, tutkimusinfrastruktuuri, tuki pienille ja keskisuurille yrityksille, kasvualat ja 4) sosiaali- ja terveydenhuolto.

Näiden neljän pilarin avulla varmistetaan suunnitelman 13 komponentin ja niihin sisältyvien yksittäisten toimenpiteiden johdonmukaisuus. Elpymis- ja palautumissuunnitelma tarjoaa kokonaisuutena tasapainoisen yhdistelmän uudistuksia ja investointeja. Suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet vahvistavat ja täydentävät toisiaan: uudistuksilla yhtäältä luodaan edellytykset suunniteltuille investoinneille, ja toisaalta investoinneilla tuetaan ja toteutetaan käytännössä laajempia uudistustoimia. Näin saadaan aikaan toisiaan vahvistavia vaikutuksia ja synergioita. Komponenteilla on selkeä ja merkityksellinen rakenne, jossa keskitytään selkeästi yksilöityihin yleisiin haasteisiin ja tavoitteisiin. Komponenteissa on vahvat yhteydet keskenään johdonmukaisten uudistusten ja investointien välillä. Toimenpiteet ovat yhdenmukaisia myös asiaa koskevien kansallisten politiikkakehysten, kuten hallitusohjelman, jatkuvan oppimisen uudistuksen ja kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman, kanssa.

Toisiaan vahvistavat toimenpiteet

Kuhunkin komponenttiin sisältyy merkityksellisiä uudistuksia, jotka täydentävät investointitoimenpiteitä ja vahvistavat niiden vaikutusta. Tässä jaksossa esitetään joitakin esimerkkejä siitä, miten toimenpiteet vahvistavat toisiaan komponenttien sisällä. Pilariin 1 sisältyvillä toimenpiteillä edistetään Suomen hallituksen tavoitetta hiilineutraaliuden saavuttamisesta vuoteen 2035 mennessä, mikä vahvistaa myös näiden toimenpiteiden keskinäistä johdonmukaisuutta. Uudistukset ja investoinnit vahvistavat toisiaan myös tämän pilarin eri komponenttien välillä. Esimerkiksi komponenttiin P1C1 sisältyy uudistus, jonka tavoitteena on vähentää merkittävästi kivihiilen energiakäyttöä, ja investointeja uusiutuvia energialähteitä koskevaan infrastruktuuriin ja teknologiaan. Nämä toimenpiteet liittyvät tiiviisti toisiinsa, ja niiden täysimääräinen täytäntöönpano vahvistaa niiden vaikutuksia. Komponenttiin P2C2 sisältyvillä uudistuksilla ja investoinneilla, kuten ”Yritysten digitalous – Reaaliaikatalous-ohjelma (RTE)” (toimenpiteet P2C2R1 ja P2C2I1), ”Virtual Finland -ohjelma” (investointi P2C2I2) ja ”Kärkiteknologioiden vauhdittaminen (mikroelektroniikka, 6G, tekoäly ja kvanttilaskenta)” (investointi P2C2I3), on samat maan kokonaistuottavuuden ja kilpailukyvyn parantamista koskevat tavoitteet kuin komponenttiin P3C3 kuuluvilla TKI-rahoitustoimilla. Vastaavasti ”Virtual Finland -ohjelmaan” kuuluvalla palvelujen digitalisoinnilla pyritään hyvin yleisluontoiseen Suomen suunnitelman tavoitteeseen, joka koskee uusien digitaalisten palvelujen luomista ja olemassa olevien prosessien korvaamista. Useita tällaisia toimenpiteitä sisältyy esimerkiksi Suomen

suunnitelman pilariin 3, kuten uudistus P3C1R3 ”Työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton sujuvoittaminen ja kansainvälisten rekrytointien helpottaminen”. Komponentissa P3C1 ehdotetut toimenpiteet vaikuttavat erityisen johdonmukaisilta, koska niiden kaikkien tavoitteena on nostaa työllisyysastetta ja edistää hallituksen kunnianhimoisen työllisyystavoitteen [75 %] saavuttamista. Tämä toteutetaan parantamalla integroituja työllisyys- ja muita palveluja (mm. pohjoismainen työvoimapalvelumalli, nuorille tarkoitetut keskitetyt Ohjaamo-palvelupisteet, työkykypalvelut) ja aktivoimalla ja/tai tuomalla työmarkkinoille eri ryhmiä (mm. vanhemmat ikäryhmät, nuoret, osatyökykyiset, kansainväliset asiantuntijat). Komponenttiin P3C2 kuuluvat kaksi uudistustoimenpidettä, joilla tuetaan jatkuvan oppimisen uudistusta (täydennys- ja uudelleenkoulutus), ovat sekä keskenään johdonmukaisia että yhdenmukaisia kansallisten uudistustoimenpiteiden kanssa ja muodostavat näin kattavan uudistuspaketin. Vaikka komponentissa P3C2 ehdotetut kaksi korkeakoulutusta koskevaa toimenpidettä, eli korkeakoulutuksen digitalisaatio jatkuvan oppimisen digitalisaatio-ohjelman avulla ja investointi 600 uuden aloituspaikan perustamiseen korkeakouluihin, eivät muodosta kovin johdonmukaista uudistus- ja investointipakettia, ne liittyvät käynnissä oleviin kansallisiin toimenpiteisiin (9 400 uuden korkeakoulujen aloituspaikan rahoittaminen valtion talousarviosta vuosina 2020–2022). Vaikka komponenttiin P3C2 sisältyvä Ahvenanmaata koskeva toimenpide on erillinen suhteessa manner-Suomen toimenpiteisiin, myös sillä on hyvin samankaltaiset tavoitteet, jotka tukevat toisiaan.

Pilariin 4 sisältyvät toimenpide-ehdotukset ovat johdonmukaisia, sillä niillä kaikilla pyritään parantamaan sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen yhdenvertaista saatavuutta kansallisella tasolla määriteltyjen yleisten periaatteiden ja kriteerien mukaisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon (SOTE) uudistus, jossa muokataan sosiaali- ja terveyspalvelujen organisointia ja hallinnointia (siirtämällä vastuuta kunnilta hyvinvointialueille), ja ehdotetut investoinnit hoitotakuun ja palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden varmistamiseksi liittyvät kuitenkin löyhästi toisiinsa (nämä toimet eivät kuulu elpymis- ja palautumissuunnitelmaan eikä niistä ole vielä annettu sääntelyä). Suomessa ei ole kattavaa kansallista sosiaali- ja terveydenhuoltostrategiaa, joka tarjoaisi strategisen perustan ja selkeän tiekartan ehdotetuille kansallisille ja alueellisille investoinneille.

Toimenpiteiden täydentävyys

Monet toimenpiteet tukevat myös muihin komponentteihin tai samaan pilariin liittyviin strategioihin sisältyviä toimenpiteitä. Suunnitelman komponenttiin P2C1 sisältyy investointi rautatieliikenteen digitalisointiin. Aloitteeseen sisältyvän tehokkuustavoitteen lisäksi ehdotetun investoinnin odotetaan myös auttavan Suomea saavuttamaan liikennettä koskevat päästövähennystavoitteet, jotka mainitaan nimenomaisesti komponentissa P1C4, ja sujuvoittavan komponentissa P1C1 tavoitteeksi asetetun energiasiirtymän toteuttamista. Komponentissa P2C2 korostetaan myös digitaalista infrastruktuuria, erityisesti kehittämällä viestintäverkkojen laatua ja saatavuutta. Tämä on yhdenmukaista sen kanssa, että Suomen on jatkettava toimia nopean laajakaistan käyttöön ottamiseksi ja muun digitaalisen infrastruktuurin parantamiseksi. Sen lisäksi, että myös tällä aloitteella pyritään lisäämään tehokkuutta logistiikkaa järkeistämällä, ehdotettujen toimenpiteiden voidaan myös odottaa edistävän talouden toimeliaisuuden ylläpitämistä ja siten työllisyyttä syrjäisillä alueilla. Näin ollen toimenpiteet täydentävät komponenttiin P3C1 sisältyviä toimenpide-ehdotuksia, joiden kaikkien tavoitteena on työllisyyden lisääminen. Vastaavasti nopean laajakaistan käyttöönottoa ja muun digitaalisen infrastruktuurin parantamista koskevien

toimien voidaan myös odottaa edistävän merkittävästi terveydenhuoltopalvelujen digitaalista saatavuutta erityisesti syrjäisillä alueilla, mikä on tavoitteena sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja koskevan komponentin P4C1 yhteydessä ehdotetuissa toimenpiteissä. Komponentissa P3C2 tavoitteeksi asetetulla korkeakoulujen aloituspaikkojen lisäämisellä pyritään lisäämään korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden määrää maassa. Pidemmällä aikavälillä tämä toimenpide täydentää komponenttiin P3C1 kuuluvaa työllisyystavoitetta ja edistää myös komponentissa P4C1 mainittuja tavoitteita, jotka koskevat terveydenhuollon työntekijäpulan lievittämistä ja hoidon yhdenvertaista saatavuutta.

Mitkään eri komponentteihin sisältyvistä toimenpiteistä (uudistuksista tai investoinneista) eivät ole ristiriidassa keskenään tai heikennä toisten toimenpiteiden vaikuttavuutta. Ei ole havaittavissa merkittäviä epäjohdonmukaisuuksia, joiden vuoksi jonkin komponentin tavoitteet ja toimenpiteet voisivat vahingoittaa jonkin toisen komponentin tavoitteita ja toimenpiteitä. Tavoitteiden, suunnitellun täytäntöönpanon ja vaikutusten välillä ei myöskään ole merkittäviä ristiriitoja. Suunnitelmassa on myös asianmukaisesti huolehdittu siitä, että toimenpiteiden toteuttamisaikatauluilla varmistetaan niiden onnistunut toteutus.

Kun otetaan huomioon Suomen kohtaamat haasteet, elpymis- ja palautumissuunnitelma on tasapainoinen yhdistelmä uudistuksia ja investointeja. Kuten suunnitelman kohdassa 4.2 todetaan, siinä vastataan merkittävään osaan Suomelle talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetuista maakohtaisista suosituksista, joten ehdotetut uudistukset ja investoinnit ovat asianmukaisia. Yhdenmukaisuuden lisäämiseksi eri välineiden välillä, erityisesti EU:n koheesiopolitiikan rahastojen kanssa, kannustetaan resurssien tasapainoiseen alueelliseen kohdentamiseen.

Päätelmä

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman kaikkien komponenttien laadullinen arviointi, niiden yksilöllinen painoarvo (tärkeys, merkityksellisyys, rahoitus) ja niiden vuorovaikutus huomioon ottaen suunnitelma sisältää uudistusten ja julkisten investointien toteuttamiseen tähtääviä toimenpiteitä, joita on pidettävä suuressa määrin johdonmukaisina. Tämä oikeuttaisi A-luokitukseen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen liitteessä V olevan arviointikriteerin 2.11 mukaisesti.

5. LIITE[27]

Toimenpiteen/alatoimenpiteen tunnus	Toimenpiteen/alatoimenpiteen nimi	Arvioidut kustannukset (milj. euroa), ilman alv:tä	Ilmasto		Digitaalisuus	
			Tukitoimiala	Kerroin %	Tukitoimiala	Kerroin %
P1C1I1	Energiainfrastruktuuri-investoinnit	155	033	100 %	033	40 %
P1C1I2a	Investoinnit uuteen energiateknologiaan – geoterminen energia	36	032	100 %		
P1C1I2b	Investoinnit uuteen energiateknologiaan – kaukolämpö	25	034bis	100 %		
P1C1I2c	Investoinnit uuteen energiateknologiaan – tuulienergia	50	028	100 %		
P1C1I2d	Investoinnit uuteen energiateknologiaan – aurinkoenergia	10	029	100 %		
P1C1I2e	Investoinnit uuteen energiateknologiaan – biomassa	40	030bis	100 %		
P1C1I3a	Uusiutuvan energian investointi Ahvenanmaalla – tuulienergia	1,7	028	100 %		
P1C1I3b	Uusiutuvan energian investointi Ahvenanmaalla – aurinkoenergia	1	029	100 %		
P1C2I1	Vähähiilinen vety sekä hiilidioksidin talteenotto ja hyödyntäminen	156	032	100 %		
P1C2I2	Teollisuuden prosessien suora sähköistäminen ja vähähiilistäminen	60	024ter	100 %		

27 Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman kokonaiskustannukset ovat suuremmat kuin Suomelle myönnettävä rahoitustuki, jota ei makseta takaisin. Suomi kuitenkin varmistaa, että kaikki taulukossa mainittuihin ilmastotavoitteita tukeviin investointitoimenpiteisiin liittyvät menot rahoitetaan kokonaisuudessaan elpymis- ja palautumistukivälineen varoista.

Toimenpiteen/alatoimenpiteen tunnus	Toimenpiteen/alatoimenpiteen nimi	Arvioidut kustannukset (milj. euroa), ilman alv:tä	Ilmasto		Digitaalisuus	
			Tukitoimiala	Kerroin %	Tukitoimiala	Kerroin %
P1C2I3	Keskeisten materiaalien ja teollisuuden sivuvirtojen uudelleenkäyttö ja kierrätys	110	045bis	100 %		
P1C3I1	Rakennusten lämmitysjärjestelmien vaihtaminen fossiilisesta öljystä vähähiilisiin lämmitysmuotoihin	70	025bis	100 %		
P1C3I2	Vähähiilisen rakennetun ympäristön ohjelma	40	022	100 %		
P1C4I1	Julkinen liikennesähkön ja -kaasun lataus- ja tankkausinfrastruktuuri	20	077	100 %		
P1C4I2	Yksityinen latausinfrastruktuuri	20	077	100 %		
P1C5I1	Peltojen kipsikäsittely ja ravinteiden kierrätys	20	045bis	100 %		
P1C5I2	Maankäyttösektorin ilmastokestävät toimenpiteet	10	050	40 %		
P2C1I1	Viestintäverkkojen laadun ja saatavuuden kehittäminen	50			053	100 %
P2C1I2	Digiratahanke	85	071	40 %	071	100 %
P2C2I1	Digitalous	14			011	100 %
P2C2I2	Virtual Finland	9			011	100 %
P2C2I3a	Mikroelektroniikan arvoketju	15			021 c	100 %

Toimenpiteen/alatoimenpiteen tunnus	Toimenpiteen/alatoimenpiteen nimi	Arvioidut kustannukset (milj. euroa), ilman alv:tä	Ilmasto		Digitaalisuus	
			Tukitoimiala	Kerroin %	Tukitoimiala	Kerroin %
P2C2I3b	6G:n, tekoälyn ja kvanttilaskennan kehittämisympäristöt	10			021 c	100 %
P2C2R1	Huoneistotietojärjestelmä	14			011	100 %
P2C3R1	Tehokas rahanpesun estäminen	10			011	100 %
P2C3I1	Kyberturvallisuuden tutkimusinvestoinnit	5			021 d	100 %
P2C3I2	Kyberturvallisuuden harjoitustoiminta	5			021 d	100 %
P3C1R1	Pohjoismainen työvoimapalveluiden malli	20			011	100 %
P3C1R3	Työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton sujuvoittaminen ja kansainvälisten rekrytointien helpottaminen	20			011	100 %
P3C2R1a	Jatkuvan oppimisen uudistus – digitaaliset taidot	4,5			108	100 %
P3C2R1b	Jatkuvan oppimisen uudistus – vihreät taidot	1,5	01	100 %	01	
P3C2I1	Jatkuvan oppimisen digitalisaatio-ohjelma	46			011	100 %
P3C2I3	Jatkuva oppiminen ja digitalisaatio: Ahvenanmaa	2 437			108	100 %
P3C3I6	Innovaatio- ja tutkimusinfrastruktuurin edistäminen – kansalliset infrastruktuurit	8			009bis	100 %
P3C3I7	Innovaatio- ja tutkimusinfrastruktuurin	25			019	40 %

Toimenpiteen/alatoimenpiteen tunnus	Toimenpiteen/alatoimenpiteen nimi	Arvioidut kustannukset (milj. euroa), ilman alv:tä	Ilmasto		Digitaalisuus	
			Tukitoimiala	Kerroin %	Tukitoimiala	Kerroin %
	edistäminen – kilpailtu rahoitus innovaatioinfrastruktuureihin					
P3C3I1	Vihreää siirtymää edistävä TKI-rahoituksen kokonaisuus – veturihankkeet	100	022	100 %		
P3C3I2	Vihreää siirtymää edistävä TKI-rahoituksen kokonaisuus – Suomen akatemia	45	022	100 %		
P3C3I3	Vihreää siirtymää edistävä TKI-rahoituksen kokonaisuus – Business Finland	27	022	100 %		
P3C3I4	Vihreää siirtymää tukeva TKI-rahoituksen kokonaisuus – innovatiivisten kasvuyritysten tukeminen	20	022	100 %		
P3C4I1	Kasvun kiihdyttämisohjelma pienille yrityksille	10			015	40 %
P3C4I2a	Kansainvälisen kasvun kärkialaohjelmat – vähähiilinen talous, kiertotalous ja digitaalinen uudistuminen	5	022	40 %		
P3C4I2b	Kansainvälisen kasvun kärkialaohjelmat – terveys- ja hyvinvointiosaaminen ja -teknologia	5			015	40 %
P3C4I2c	Kansainvälisen kasvun kärkialaohjelmat – vesiosaamisen kasvu- ja vientiohjelma	4	040	40 %		
P3C4I3a	Kulttuuri- ja luovien alojen uudistumisen tuki – tuki luovien alojen ja tapahtuma-alan yrityksille pilottien toteuttamiseksi	10			015	40 %

Toimenpiteen/alatoimenpiteen tunnus	Toimenpiteen/alatoimenpiteen nimi	Arvioidut kustannukset (milj. euroa), ilman alv:tä	Ilmasto		Digitaalisuus	
			Tukitoimiala	Kerroin %	Tukitoimiala	Kerroin %
P3C4I3b	Kulttuuri- ja luovien alojen uudistumisen tuki – rakennetuki kulttuuri- ja luovien alojen yrityksille ja yhteisöille (innovatiiviset palvelu-, tuotanto- ja toimintamallit)	30			015	40 %
P3C4I4	Matkailualan kestävä ja digitaalinen kasvu	20			015	40 %
P4C1I3	Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuus	40			095	100 %
P4C1I4	Digitaalisten innovaatioiden käyttöönotto sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluissa	100			095	100 %
P4C1I5	Digitaalinen hoitotietojärjestelmä Ahvenanmaalla	4,8			095	100 %