



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



## Hallituksen strategia-asiakirjan 2004 vaikuttavuusarviointi



# Hallituksen strategia-asiakirjan 2004 vaikuttavuusarviointi

Julkaisija: Valtioneuvoston kanslia  
Paino: Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2005  
Julkaisun tilaukset: [tiedotus@vnk.fi](mailto:tiedotus@vnk.fi)

**Julkaisija:**  
**VALTIONEUVOSTON KANSLIA**

**KUVAILELEHTI**  
**6.4.2005**

Tekijät:  
Valtioneuvoston kanslia

Julkaisun laji:  
Raportti

Toimeksiantaja:  
Valtioneuvoston kanslia

Julkaisun nimi

Hallituksen strategia-asiakirjan 2004 vaikuttavuusarviointi

Julkaisun osat:

Tiivistelmä:

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen aikana hallitusohjelman toimeenpanoa on seurattu uuden ohjelmajohtamisjärjestelmän sekä strategia-asiakirjaprosessin avulla. Keväällä 2005 tehtävää HSA-päätöstä varten on koottu laaja arviointimateriaali. Sen avulla seurataan eri politiikkalohkojen kehitystä vuoden 2005 alkuun mennessä sekä toteutetun politiikan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Tarvitavat ratkaisut uusiksi linjauksiksi tehdään HSA:ssa 2005.

Tähän raporttiin sisältyvän vaikuttavuusarviointin lähtökohtana ovat olleet HSA 2004:ssä politiikkaohjelmille ja muille poikkihallinnollisille kokonaisuuksille asetetut vaikuttavuus- ja muut tavoitteet. Raportti kattaa kaikki HSA 2004:n sisältämät politiikkaohjelmat ja muut asiakokonaisuudet. Arviointi on suoritettu valtioneuvoston kanslian, politiikkaohjelmien ja ministeriöiden yhteisenä virkatyönä.

Vaikuttavuusarviointi pohjautuu ministeriöiden tuottamaan laajaan tunnuslukuaineistoon, toimenpiteiden kuvauksiin sekä tältä pohjalta esitettyihin arvioihin.

Arviointi käynnistettiin pääministerin kirjeellä 20.9.2004. Poliitiikkaohjelmien ja ministeriöiden aineistot toimitettiin kansliaan 30.11.2004, jonka jälkeen niitä on täydennetty tarvittavilta osin. Raportti on luonteeltaan yhteenvetävä. Poliitiikkaohjelmien ja muiden poikkihallinnollisten politiikkojen arvioiden lopuksi esitetyt kokonaisarviot ja johtopäätösoosat edustavat valtioneuvoston kanslian virkamiesnäkemystä.

Avainsanat:

Hallitusohjelmat, politiikkaohjelmat, ohjelmajohtaminen, vaikuttavuus, arviointi

Muut tiedot:

Sarjan nimi ja numero:

Valtioneuvoston kanslian raportteja 2/2005

ISSN:

ISBN:

Kokonaissivumäärä:

90

Kieli:

Fi

Hinta:

Luottamuksellisuus:

julkinen

Jakaja:

Valtioneuvoston kanslia

Kustantaja:

Valtioneuvoston kanslia



# Sisällys

JOHDANTO.....	7
I POLITIIKKAOHJELMAT.....	8
1 TYÖLLISYYDEN POLITIIKKAOHJELMA.....	8
1.1 Toteutunut kehitys ja vaikuttavuustavoitteiden saavuttaminen.....	8
1.2 Keskeiset toimenpiteet sekä arvio niiden riittävydestä.....	9
1.3 Johtopäätöksiä.....	13
2 YRITTÄJYYDEN POLITIIKKAOHJELMA.....	15
2.1 Toteutunut kehitys ja vaikuttavuustavoitteiden saavuttaminen.....	15
2.2 Toteutetut toimenpiteet ja arvio niiden riittävydestä.....	18
2.3 Johtopäätöksiä.....	21
3 TIETOYHTEISKUNTAOHJELMA.....	23
3.1 Tietoyhteiskuntaohjelman vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen.....	23
3.2 Toteutetut toimenpiteet.....	30
3.3 Johtopäätöksiä.....	31
4 KANSALAISVAIKUTTAMISEN POLITIIKKAOHJELMA.....	32
4.1 Kansalaisvaikuttamisen yleiskuva.....	32
4.2 Käynnistetyt toimenpiteet.....	33
4.3 Johtopäätöksiä.....	36
II HALLITUKSEN MUUT POIKKIHALLINNOLLISET POLITIIKAT.....	37
1 ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKKA SEKÄ EUROOPAN UNIONI.....	37
1.1 Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka.....	37
1.2 Aloitteellinen ihmisoikeuspolitiikka.....	39
1.3 YK:n vuosituhatjulistuksen kansallinen toimeenpano.....	40
1.4 Globalisaation hallinnan kehittäminen - Helsinki-prosessi.....	40
1.5 Kansainvälisen kauppajärjestelmän vahvistaminen.....	40
1.6 Euroopan unioni.....	41
1.7 Johtopäätöksiä.....	43
2 HYVINVOINTI, TERVEYS JA TASA-ARVO.....	43
2.1 Väestön terveyden ja toimintakyvyn edistäminen.....	43
2.2 Syrjäytymisen ehkäisy ja hoito.....	44
2.3 Toimivat sosiaali- ja terveystalvet ja kohtuullinen toimeentuloturva.....	46
2.4 Lapsiperheiden hyvinvointi.....	47
2.5 Maahanmuuttopoliittinen ohjelma.....	48
2.6 Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen.....	48
2.7 Johtopäätöksiä.....	49
3 KOULUTUS JA KULTTUURI.....	52
3.1 Koulutuksen kehittäminen ja työelämään pääsyn aientaminen.....	52
3.2 Suomalaisen kulttuurin vahvistaminen.....	54
3.3 Johtopäätöksiä.....	55
4 TUTKIMUS, TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOTOIMINTA.....	55
4.1 Tutkimus- ja kehitysrahoitus, tiedepolitiikka sekä teknologia- ja innovaatiopolitiikka.....	55
4.2 Johtopäätöksiä.....	58
5 KUNNAT, ALUEET JA VALTIONHALLINTO.....	59
5.1 Peruspalveluohjelma.....	59
5.2 Valtionosuusjärjestelmän kehittäminen.....	60
5.3 Alueellinen tasapaino.....	61
5.4 Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma.....	65

5.5	Kansallinen metsäohjelma.....	65
5.6	Tuottavuuden toimenpideohjelma.....	67
5.7	Valtion omistajaohjauksen organisointi .....	70
5.8	Varmistetaan valtiotyöntäjän kilpailukyky.....	70
6	YMPÄRISTÖ JA ENERGIA .....	71
6.1	Ilmastostrategia .....	71
6.2	Itämeren suojelu.....	71
6.3	Kestävän tuotannon ja kulutuksen ohjelma .....	77
7	LIKENNEPALVELUT JA -TURVALLISUUS .....	78
7.1	Liikenneturvallisuus.....	78
7.2	Liikennepalvelut .....	80
7.3	Suomalaisen merenkulun turvaaminen .....	82
8	KANSALAISTEN TURVALLISUUS JA OIKEUDEN KÄYTTÖ .....	83
8.1	Sisäisen turvallisuuden ohjelma .....	83
8.2	Oikeuden saatavuus .....	84



## Johdanto

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen aikana hallitusohjelman toimeenpanoa on seurattu uuden ohjelmajohtamisjärjestelmän sekä strategia-asiakirjaprosessin avulla. Strategia-asiakirjaprosessin tarkoituksena on koota ja suunnata koko valtionhallinto toteuttamaan hallituksen strategisia päätavoitteita, ja näin lisätä hallitusohjelman ja -politiikan tehokkuutta.

Hallituksen strategia-asiakirjaa (HSA) koskevia periaatepäätöksiä on annettu tähän mennessä kaksi, viimeisin 7.4.2004. Keväällä 2005 tehtävää HSA-päätöstä varten on koottu laaja arviointimateriaali. Sen avulla on seurattu eri politiikkalohkojen kehitystä vuoden 2005 alkuun mennessä sekä toteutetun politiikan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Tarvittavat ratkaisut uusiksi linjauksiksi tehdään HSA:ssa 2005.

Tähän raporttiin sisältyvän vaikuttavuusarvioinnin lähtökohtana ovat olleet HSA 2004:ssä politiikkaohjelmille ja muille poikkihallinnollisille kokonaisuuksille asetetut vaikuttavuus- ja muut tavoitteet. Arviointi on suoritettu valtioneuvoston kanslian, politiikkaohjelmien ja ministeriöiden yhteisenä virkatyönä.

Vaikuttavuusarviointi pohjautuu ministeriöiden tuottamaan laajaan tunnuslukuaineistoon, toimenpiteiden kuvauksiin sekä tältä pohjalta esitettyihin arvioihin. Arviointi käynnistettiin pääministerin kirjeellä 20.9.2004. Poliitiikkaohjelmien ja ministeriöiden aineistot toimitettiin kansliaan 30.11.2004, jonka jälkeen niitä on täydennetty tarvittavilta osin. Raportti on luonteeltaan yhteenvetävä. Poliitiikkaohjelmien ja muiden poikkihallinnollisten politiikkojen arvioiden lopuksi esitetyt kokonaisarviot ja johtopäätösosat edustavat valtioneuvoston kanslian virkamiesnäkemystä.

Raportti kattaa kaikki HSA 2004:n sisältämät asiakokonaisuudet. Hallituskauden puolivälin tarkastelua varten erikseen valmisteltujen ns. erityisteemojen arviointiaineisto sisältyy keskeisiltä osiltaan raporttiin. Erityisteema-arvioinnit valmisteltiin valtioneuvoston kansliassa seitsemällä keskeisellä politiikka-alueella hallituksen helmikuussa pidettyjen politiikkariihien tausta-aineistoksi.

# I POLITIIKKAOHJELMAT

## 1 TYÖLLISYYDEN POLITIIKKAOHJELMA

### 1.1 Toteutunut kehitys ja vaikuttavuustavoitteiden saavuttaminen

#### Työllisyyskehitys

Johtuen muun muassa EU:n vaisusta talouskasvusta ja Suomen viennin ennakoitua heikomasta kehityksestä työllisyyskehitys jäi vaalikauden alkupuolella varsin heikoksi. Kokonaistuotannon kasvu voimistui kuitenkin vuoden 2004 loppupuolella ja työllisyys alkoi nopeasti parantua. Kausivaihteluista puhdistettuna työllisten määrä oli vuoden 2004 marraskuussa 2 371 000, mikä oli noin 10 000 henkeä korkeampi kuin hallituksen aloittaessa huhtikuussa 2003.

Toimialoittain työllisyys on kehittynyt vuoden 2001 lopulta lähtien seuraavasti:

- Teollisuuden työllisyys on alentunut kaikkiaan noin 45 000:lla
- Rakennustuotannon työllisyys on pysytellyt vakaalla, noin 150 000 henkilön tasolla
- Palveluelinkeinoissa työllisyyden kasvu on nopeutunut. Eniten työpaikat ovat lisääntyneet koulutuksessa sekä sosiaali- ja terveyspalveluissa
- Keskeisillä yksityisen palvelutuotannon aloilla työllisyys kasvaa nopeasti
- Matalan tuottavuuden palvelualoilla työllisyys on vähentynyt, mutta aivan viime kuukausina kääntynyt kasvuun. Erytisen nopeasti kasvaa työllisyydeltään pieni työnantajotalouksien palveluala

#### Rakennetyöttömyys

Kausitasoitettu työttömyys on alentunut vaalikauden alun runsaasta 9 prosentista noin puolella prosenttiyksiköllä. Samalla kun työttömyys kokonaisuudessaan on vähentynyt, vaikeasti työllistyvien määrä on jonkin verran kasvanut. Joulukuussa 2004 vaikeasti työllistyviä oli 173 700 henkilöä, mikä oli noin 1 400 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Lisäyksestä pääosa tuli yhdenjaksoisen pitkäaikaistyöttömyyden kasvusta. Pitkäaikaistyöttömyys ei siis ole vain laman perua vaan sen piiriin ajautuu jatkuvasti uutta väkeä.

**Taulukko 1.1** Rakennetyöttömyys (vaikeasti työllistyvät) joulukuussa 2003 ja 2004.

	2004	2003	Muutos	
			henk.	%
a Pitkäaikaistyöttömyys	75 734	72 149	3 585	5,0
b Toistuva työttömyys	42 559	42 692	-133	-0,3
c Toimenpiteiltä työttömäksi jäävät	43 258	44 824	-1 566	-3,5
d Toistuvasti toimenpiteille sijoittuvat	12 183	12 708	-525	-4,1
Suppea rakennetyöttömyys (a+b)	118 293	114 841	3 452	3,0
Laaja rakennetyöttömyys (a+b+c+d)	173 734	172 373	1 361	0,8
Työttömät työnhakijat yhteensä	300 894	305 294	-4 400	-1,4
Toimenpiteet yhteensä	82 181	82 863	-682	-0,8
Laaja työttömyys yhteensä	383 075	388 157	-5 082	-1,3

## **Työurat**

Ikääntyvien työllisyystilanne on kohentunut nopeasti viimeksi kuluneen 4 vuoden aikana. Talouden taantumasta huolimatta ikääntyneitä ei enää ole siirtynyt entiseen tapaan työttömyyteen ja varhaiseläkkeille. Työllisyysaste, joka muilla ikäryhmillä on pysytellyt vuosikymmenen alun ajan likimain paikallaan, on noussut 55–64-vuotiailla 10 prosenttiyksikköä ja saavuttanut 50 prosentin tavoitetaso vuoden 2004 alussa. Nopea nousu selittyy paitsi tehdyillä uudistuksilla myös sillä, että nuorempien kohorttien osuus ikäryhmän sisällä on kasvanut.

Ikärakenteen vanheneminen vaikuttaa voimakkaasti työmarkkinoihin. Suuret ikäluokat kuuluvat 55–59-vuotiaiden ikäryhmään ja alkavat lähivuosina siirtyä 60–64-vuotiaiden ikäryhmään. 25–54-vuotiaiden työkäisten määrä tulee vastaavasti vähenemään. Koska työllisyysasteet ovat vanhemmissa ikäryhmissä (55–64-vuotiaat) selvästi pienemmät kuin nuoremmassa (25–54-vuotiaat) ikäryhmissä, on työvoiman ikääntymisellä työllisyyttä vähentävä vaikutus. Siten ikääntyminen vaikeuttaa työllisten määrää ja työllisyysastetta koskevien tavoitteiden saavuttamista. Väestön ikärakenteen muutos kulminoituu työmarkkinoilla vuosikymmenen taitteessa, jolloin työvoiman ikärakenne on epäedullisimmillaan.

Nuorten työmarkkinoille tulossa ei ole havaittavissa nopeutumista vuosina 2001–2003. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen uusien opiskelijoiden keski-ikä oli vuonna 2003 sama kuin kahtena edellisenä vuotena. Tutkinnon suorittaneiden keski-ikä on noussut jonkin verran vuosina 2001–2003.

### **Työvoiman saatavuuden turvaaminen**

Vuoden 2004 ensimmäisellä vuosipuoliskolla noin 26 prosenttia työvoimaa hakeneista toimipaikoista ilmoitti kokeneensa vaikeuksia löytää sopivaa työvoimaa. Kokonaan tai osittain vaille hakemaansa työvoimaa ilmoitti vuoden 2004 alkupuoliskolla jääneensä noin 9 prosenttia työvoimaa hakeneista toimipaikoista. Rekrytointiongelmien olivat vuoden 2004 alkupuoliskolla hieman harvinaisempia kuin kahtena edellisenä vuotena.

## **1.2 Keskeiset toimenpiteet sekä arvio niiden riittävydestä**

### **Työvoiman palvelukeskukset**

Vuonna 2004 toiminnassa on 16 työvoiman palvelukeskusta ja 12 yhteispalvelupistettä, joissa toimii yhteensä noin 400 työhallinnon ja kuntien työntekijää. Asiakkaita arvioidaan olevan vuonna 2005 noin 20 000 henkilöä, joista valtaosa on yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneita työttömiä.

Työhallinnon rahoitus hankkeen toimintamenoihin on kahdeksan miljoonaa euroa vuonna 2004, 11 miljoonaa euroa vuonna 2005 ja 15,8 miljoonaa euroa vuonna 2006. Kunnat rahoittavat toimintaa vastaavilla summilla. Vuonna 2005 käynnistyy 6–8 uutta yhteispalvelupistettä tai palvelukeskusta, jolloin keskusten määrä nousee arviolta 36:een, ja niissä työskentelee yhteensä noin 600 työvoimahallinnon ja kuntien työntekijää. Alueellisesti palvelu kohdistuu siten, että yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneista työttömistä 75 prosenttia on palvelukeskusten toiminta-alueella.

### **Työvoimatoimiston palvelumallin uudistaminen**

Työvoimatoimistojen toimintaa suunnataan aiempaa selkeämmin avointen työmarkkinoiden suuntaan siten, että toiminnassa painottuu työnvälitys, koulutukseen ohjaus sekä työnhaku- ja työnantajapalvelut. Palvelumallin uudistushankkeen suunnittelu on käynnistynyt vuoden 2004 alussa 16 suurimmassa työvoimatoimistossa. Hanke toteutetaan kolmessa vaiheessa,

jotka ovat työnhakukeskusten perustaminen, palvelumallin uudistaminen ja sähköisten palvelujen käytön tehostaminen. Työnhakukeskusten toiminta käynnistyy hankkeessa mukana olevissa työvoimatoimistoissa viimeistään huhtikuun 2005 loppuun mennessä.

### **Työmarkkinatuen aktivointi**

Työmarkkinatuen aktiivikäyttöä lisätään seuraavilla toimenpiteillä:

- Työryhmässä on valmisteltu malli, jossa työmarkkinatuen saajan tulee tuen ehtona tietyn työttömyysajan jälkeen osallistua aktiivitoimenpiteisiin, joiden riittävyys varmistetaan.
- Työryhmässä on valmisteltu ehdotus kuntien ja valtion väliseksi rahoitusmalliksi, joilla kannustetaan kuntia ja julkista työvoimapalvelua entistä tehokkaampaan työllisyyden hoitoon. Hallituksen esitykset työmarkkinatuen ehtojen ja työttömyyden perusturvan rahoituksen muuttamiseksi annetaan siten, että ne voivat tulla voimaan vuoden 2006 alusta lähtien.

### **Nuorten koulutus- ja yhteiskuntatakuu**

Toimenpiteet nuorten koulutustakuun toteuttamiseksi etenevät seuraavasti:

- Opetushallitus toteuttaa vuosina 2003–2007 opinto-ohjauksen kehittämishankkeen
- Opinto-ohjauksen ja työvoimapalvelujen yhteistyöryhmä on jättänyt opetusministeriölle esityksensä
- Opetusministeriö asettaa ammatillisen ja lukiokoulutuksen yhteishakujärjestelmän kehittämishankkeen, jonka tehtävänä on 30.9.2005 mennessä arvioida yhteishakujärjestelmän uudistamistarpeet ja sen jälkeen laatia uudistuksen toteuttamisohjelma

Työttömien nuorten yhteiskuntatakuu toimeenpannaan resursoimalla ja organisoimalla työvoimapalvelut ja työllistämistukien käyttö työvoimatoimistossa siten, että kaikille alle 25-vuotiaille työttömille tarjotaan aktiiviratkaisu kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen.

Nuorten työpajatyöryhmä on esittänyt työpajatoiminnan vakinaistamista osana nuorten yhteiskuntatakuuta.

### **Pitkäaikaistyöttömyyden torjunta**

Työllisyysohjelmassa on työvoiman palvelukeskusten ja työmarkkinatuen aktivoinnin lisäksi pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi on toteutettu tai valmisteilla seuraavia toimenpiteitä:

- Lainsäädäntö sosiaalisista yrityksistä tuli voimaan vuoden 2004 alussa. Vuoden kuluessa on perustettu 11 sosiaalista yritystä, joissa työskentelee tällä hetkellä noin 200 lain tarkoittamaan kohderyhmään kuuluvaa henkilöä.
- Vuodelle 2005 on varattu määrärahat eläkemahdollisuuksien selvityksen tekemiseksi 6 000 pitkäaikaistyöttömälle.
- Ehdotukset työllistämistukijärjestelmän uudistamiseksi ovat valmistuneet. Ehdotuksilla selkeytetään tukityöllistämisen tavoitteita ja yksinkertaistetaan tukijärjestelmää.
- Sosiaalisen työllistämisen kehittämistä selvittänyt työryhmä jätti ehdotuksensa STM:lle 26.1.2005. Ehdotukset koskivat vammaisten ja vaikeasti työllistettävien palvelujen ja tukitoimien kehittämistä.

### **Aikuiskoulutuksen kehittäminen**

Työllisyysohjelmassa toteutettava koulutustarpeiden ennakointi keskittyy ammatillisen koulutuksen ja korkeakouluopintojen alueelliseen ennakointiin. Ennakoinnin kehittämiseksi on meillä seuraavat hankkeet:

- Koulutustarjonta 2012 -projektissa (opetusministeriö) laaditaan 31.1.2007 mennessä alustava ehdotus koulutustarjonnan valtakunnallisista ja alueellisista tavoitteista vuodelle 2012.
- Koulutustarpeiden määrällisen ennakkoinnin menetelmän ja yhteistyön kehittäminen -projekti (Opetushallitus)
- Aikuiskoulutuksen alueellisen vaikuttavuuden toimenpideohjelma (opetusministeriö)
- Työvoimakoulutuksen ennakkointiprojekti (työministeriö)

Noste-ohjelman tavoitteena on parantaa enintään perusasteen tutkinnon suorittaneiden aikuisten työelämässä pysymistä ja urakehitystä, lieventää suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen aiheuttamaa työvoimavajasta ja vaikuttaa työllisyysasteeseen. Lisätoimenpideohjelmaan varattiin vuosien 2003 ja 2004 talousarvioissa yhteensä 31,5 miljoonan euron määrärahat. Vuoden 2005 talousarviossa ohjelmaan on suunnattu 26 miljoonan euron erityismääräraha.

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen yhteishankintojen osuutta työvoimakoulutuksesta nostetaan vähintään 10 prosenttiin vuonna 2005. Yhteishankintojen määrää lisätään 1) joustavoittamalla yhteishankintamenettelyä työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintajärjestelmässä (muutokset ohjeistukseen tehdään KTM:n työryhmän esityksen mukaisen uuden hankintalain tultua voimaan viimeistään 1.2.2006), ja 2) kehittämällä uusia toimintamalleja koulutuksen toteutuksessa tutkimus- ja tuotekehityshankkeiden avulla. Tavoitteena on lisätä erityisesti pk-yritysten mahdollisuuksia koulutuksen käyttöön. Vuonna 2003 yhteishankintojen osuus oli 6 prosenttia hankituista opiskelijatyöpäivistä.

### **Nuorten siirtyminen koulutuksesta työelämään**

Tutkintojen suorittamiseksi tavoiteajassa ja opiskeluaikojen lyhentämiseksi laadittu toimenpideohjelma sisältää seuraavat toimet:

- Hallituksen esitys yliopistolain muuttamisesta (opinto-oikeuden määrittely) annettiin 17.2.2005.
- Hallituksen esitys laiksi opintotukilain muuttamisesta ja opintolainavähennyksen edellyttämistä muutoksista verolainsäädäntöön annettiin 17.2.2005.
- Valtioneuvoston asetus yliopistojen tutkinnoista (kaksiportainen tutkintorakenne) on annettu ja tulee voimaan 1.8.2005.
- Opetusministeriön ja yliopistojen tulossopimuksissa on sovittu, että opiskelijoiden henkilökohtaiset opetussuunnitelmat otetaan käyttöön viimeistään vuonna 2006.
- Opetusministeriö on asettanut yliopistojen aikuiskoulutuksen kehittämistä valmistele- van työryhmän, jonka määräaika päättyy 31.5.2005.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää kehitetään tuloksellisuuteen ja kannustavuuteen perustuvana siten, että tuloksellisuus otetaan huomioon käyttökustannusten laskennallisessa rahoituksessa. Myös ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmää uudistetaan nykyistä kannustavamaksi. Asiat liittyvät kuntien rahoitus- ja valtionosuusuudistukseen, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2006.

### **Työurien pidentäminen loppupäästä**

Työllisyysasteen nostaminen edellyttää nykyistä pidempää työelämässä pysymistä. Tavoitteena on, että eri ikäryhmien työvoimaosuudet ja työllisyysasteet nousevat sekä työssäoloaika pitenee nykyisestä 2–3 vuotta. Työelämän vetovoimaa edistävän Veto-ohjelman toimenpiteet ovat edenneet hyvin. Sosiaaliturvaa kehitetään kannustamaan työssä jatkamista nykyistä paremmin.

- Työkyvyttömyyseläkemaksun ikätasoinnista on sovittu. Työeläkkeiden maksurakennetta uudistetaan vuoden 2007 alusta siten, että maksun ikäriippuvuus poistuu

ns. tariffimaksun osalta kokonaan. Uuteen maksurakenteeseen siirytään asteittain vuosina 2005–2006.

- Osasairauspäivärahan ja/tai osakuntoutusrahan tarvetta selvittänyt työryhmä on tehnyt esityksen osapäivärahan käyttöönotosta vuodesta 2006 alkaen. Mahdollisista toimista päätetään 2006 kehysvalmistelun yhteydessä.
- Mielenterveysyistä työkyvyttömyyseläkkeelle jääneiden määrät ja perusteet selvitetään.
- Työkyvyttömyyseläkehakemusten käsittelyn yhdenmukaistamiseksi, kartoittamiseksi ja tehostamiseksi on valmisteilla kokeiluhanke suurimpien työeläkeyhtiöiden ja Kelan kesken.
- Tehtyjen eläke- ja työttömyysturvasopimusten tavoitteiden toteutumista ja vaikuttavuutta seurataan työllisyysohjelman ja Veto-ohjelman yhteisillä indikaattoreilla.
- Sairauspäivärahakausien pitenemistä ehkäistään. Tässä tarkoituksessa on annettu 1) hallituksen esitys jononhallinnasta ja 2) toteutettu ns. täyskustannusvastuu, jossa siirytään kuntalaskutukseen liikenne- ja tapaturmapotilaiden osalta. Esityksen tavoitteena on muun muassa estää aiheettomasti pidentyvät liikenne- ja tapaturmatapausten hoitoajat ja siten lyhentää sairauspoissaoloja ja tehostaa kuntoutumista.

### **Työelämän laadun parantaminen**

Hallituksen strategia-asiakirjassa päätetyt toimenpiteet työelämän laadun parantamiseksi etenevät päätetyssä aikataulussa. Uusia toimenpiteitä työllisyysohjelmassa ovat seuraavat:

- Työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi sairausvakuutuksen sairaus-, äitiys- ja vanhempainpäivärahan määräytymisperusteita tarkistetaan 1.10.2005 lukien ajallisesti lähemmäksi olevien raskauksien sekä lyhyiden työsuhteiden osalta.
- Työelämän laadun parantamiseksi on päätetty nimetä selvityshenkilö selvittämään ns. pätkätöiden ketjutuksen yleisyyttä saman työnantajan palveluksessa. Selvitystyö tehdään elokuun 2005 loppuun mennessä.
- Työsuojelun valvontalainsäädännön uudistamista valmistanut toimikunta on jättänyt mietintönsä ja keväällä 2005 annetaan asiasta hallituksen esitys.
- Vanhempainvapaisiin liittyvien työnantajan kustannusten tasaamiseksi nykyistä paremmin on sovittu, että vuoden 2005 alusta työnantajille aiheutuvia ns. perhekustannuksia tasataan aiempaa enemmän korottamalla sairausvakuutuksesta maksettavaa vuosilomakustannusten korvausta.

### **Yleisarvio toimenpiteistä**

**Näillä näkymin nopeimman työllisyyden kasvun jakso osuu vuoden 2004 loppuun ja vuoden 2005 alkupuoliskolle, jonka jälkeen kasvu hidastuu. Tästä syystä nyt on tehtävä tarpeelliset talous- ja rakennepoliittiset toimet, joilla kasvun vakaus turvataan ja joiden seurauksena työllisyyden kasvu jatkuu.**

**Työttömyyden rakenne on viime vuosien aikana huonontunut.** Rakennetyöttömyyden kehitystä arvioitaessa on lisäksi huomattava, että vaikeasti työllistyvistä pääosa, arviolta noin 100 000, on hyvässä työiässä olevia henkilöitä, jotka tulisi pitää työvoimassa vielä tulevilla vuosikymmenellä. Vaikeasti työllistyville sopivia työpaikkoja on ollut niiden tarvetta vähemmän. Työttömien aktivointiaste ei ole noussut edellisvuotiselta tasolta. Ilman lisätoimenpiteitä vaarana on, että rakenteellisen työttömyyden ongelma kärjistyy nykyisestään.

**Myöskään työurien osalta ei kehitys ole ollut tavoitteisiin nähden riittävää. Ikään-tyvien työllisyyden kasvu on ollut mittavaa, mutta ei silti riittävää. Nuorten työmarkkinoille tulossa ei ole toistaiseksi havaittavissa aikaistumista.**

Työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin seuraavan vaalikauden lopulla edellyttää työurien jatkuvaa pidentymistä ja varttuneempien työllisyysasteiden kohottamista. Noin puolet suuris-

ta ikäluokista tulisi olla työllisinä vielä 60–64-vuotiaina, ja tällä hetkellä 50–54-vuotiaista yli 75 prosenttia tulisi olla työllisiä vielä 55–59 vuoden iässä.

Työvoimapolitiikan keskeinen tehtävä on muutoksen tukeminen huolehtimalla siitä, että ikääntyvän työvoiman kvalifikaatiot ja halu pysyä ansiotyössä vastaavat muuttuneisiin tarpeisiin. Sosiaaliturvaan rakennetut kannustimet eivät yksin riitä. Työelämän osaamisvaatimukset edellyttävät ikääntyvän aikuisväestön osaamisen parantamista, jotta työssä jatkaminen olisi riittävän monelle sekä mahdollista että houkutteleva vaihtoehto varhaiselle eläkkeelle jäämiseen. Lisäksi työkykyä ylläpitävä ja sitä palauttava ammatillinen kuntoutus on työllisyysastetavoitteisiin nähden vieläkin liian vähäistä. Keskeinen kysymys myös on, voidaanko työssäoloaikaa pidentää riittävästi kokoaikaisen ansiotyön mallia noudattaen.

Työvoiman osaaminen on tärkeä edellytys työurien pidentymiselle. Työssä olevan työvoiman osaamisen parantaminen ja työelämän kehittäminen on useiden hallinnonalojen vastuulla. Lisäksi osaamistason nostamiseksi ja työelämän kehittämiseksi on käynnistetty erillisohjelmia. Työllisyysohjelmassa käynnistetään hallituskauden loppupuolella yritysten henkilöstön osaamisen parantamiseksi hanke, jossa yrityksille ja niiden henkilöstölle tarjotaan eri hallinnonalojen vastuulla olevia yrityspalveluja, aikuiskoulutusta ja työelämän kehittämisohjelman hankkeita yhteensovitettuna kokonaisuutena.

Uuden työvoiman työhöntuloikää nostaa erityisesti ylioppilastutkinnon suorittamisen ja korkeakouluopintojen aloittamisen välivuodet sekä korkeakouluopintojen, erityisesti yliopisto-opintojen, pitkät opiskeluajat. Tavoitteena on aikaistaa korkeakouluopintojen aloittamista ja korkeakoulututkinnon suorittamista keskimäärin vähintään yhdellä vuodella, jolloin noin puolta ikäluokkaa edustavien korkeakoulututkinnon suorittaneiden työura vastaavasti pitenisi. Myös opintojen keskeyttäminen myöhentää työhöntuloikää tapauksissa, joissa keskeyttämisen jälkeen aloitetaan uudet jatko-opinnot. Työhöntuloian aikaistamiseen pyritään niin ikään vähentämällä tarpeetonta moninkertaista koulutusta muun muassa ohjaamalla tutkinnon suorittaneet hakijat ensisijaisesti koulutusajoltaan lyhytkestoisimpiin aikuiskoulutusohjelmiin.

Opintojen korkealla keskeyttämisasteella kaikilla koulutusjärjestelmän sektoreilla on monia yksilöllisiä ja yhteiskunnallisia haittavaikutuksia. Se haittaa väestön koulutustason kohottamisyrittämiä, vaikeuttaa osaavan työvoiman tarpeen tyydyttämistä ja heikentää asianomaisten henkilöiden työmarkkina-asemaa. Tämän takia on tarpeen käynnistää laaja koko koulutusjärjestelmää koskeva keskeyttämisen olennaiseen vähentämiseen ja opintojen läpäisyasteen nostamiseen tähtäävä toimenpideohjelma, johon suunnataan tarpeelliset lisävoimavarat. Perusopetuksen oppilaanohjausta lisätään, peruskoulun ja ammatillisen koulutuksen tukiovetusta ja erityisopetusta vahvistetaan ja lukioiden, ammatillisten oppilaitosten ja korkeakoulujen opintojen ohjausta ja uranvalinnan ohjausta tehostetaan. Keskeyttämisasteen vähentämisen ja läpäisyasteen nostamisen painoarvoa tuloksellisuusrahoituksessa nostetaan.

**On myös ennakoitavissa, että työvoiman saatavuusongelmat lisääntyvät lähivuosina sekä työvoiman kysynnän kasvun että väestön ikärakenteen muutoksen seurauksena.** Työmarkkinoiden pääongelmaksi muodostuu varsin pian se, miten turvata tulevaisuuden työvoimatarpeet. Tulevaan työvoiman tarpeeseen voidaan vastata tukemalla työurien pidentymistä ja huolehtimalla työttömien työnhakijoiden työllistyvyydestä. Ellei työttömyyttä saada alennettua riskinä on, että muutaman vuoden kuluttua vallitsee yhtä aikaa laaja rakenteellinen työttömyys ja työvoimapula.

### 1.3 Johtopäätöksiä

Hallituksen työllisyystavoitteiden ja rakenteellisen työttömyyden alentamisen kannalta olennaisen tärkeää on, että hallitusohjelmassa esitetyt työvoimapolitiittiset tavoitteet ja työvoiman kysyntää tukevat toimet toteutetaan kiireellisesti ja täysimääräisesti. Julkisen työvoimapolitiikan uudistus ei yksin pysty ratkaisemaan ongelmaa, ellei uusien työ- ja aktivointimahdollisuuksien lisäksi työttömien olleille kyetä turvaamaan. Rakennepoliittisilla toimilla on tuettava

työvoiman kysyntää ja työttömien työllistymistä erityisesti tilanteessa, jossa kasvun hidastuminen uhkaa heikentää työllisyyskehitystä. Kiireellisiä, valtioneuvoston päätöksiä vaativia toimia rakennetyöttömyden alentamiseksi hallituskauden loppupuolella ovat:

- Työvoiman kysynnän tukeminen kohdennetusti matalan tuottavuuden toimialoilla.
- Työvoimapolitiikan aktivointiasteen nostaminen.
- Työllisyysohjelmassa valmisteilla oleva työmarkkinatuen aktivointikokonaisuus, jota koskevat esitykset valmistuivat tammikuussa 2005.



## 2 YRITTÄJYYDEN POLITIIKKAOHJELMA

### 2.1 Toteutunut kehitys ja vaikuttavuustavoitteiden saavuttaminen

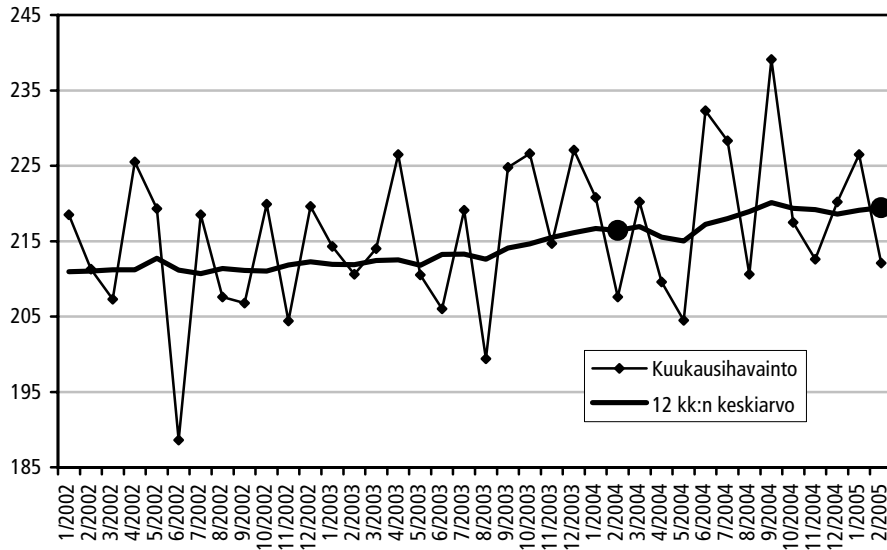
Yrittäjyyden politiikkaohjelman tavoitteena on HSA:n mukaan (1) varmistaa yritysten toimintaympäristön vakaa ja pitkälläkin aikavälillä ennustettavissa oleva kehitys, (2) nostaa Suomi yrittäjyyden toimintaedellytysten suhteen Euroopan kärkimaiden joukkoon, (3) varmistaa markkinatalouden toimivuus ja (4) vahvistaa yritysten ja yrittäjien merkitystä taloudellisen kasvun ja työllisyyden luojina.

Yrittäjyys on käsitteenä moniulotteinen, joten sen kehitystä ei voi mitata helposti. Yrittäjyyden politiikkaohjelmassa seurataan yrittäjyyttä ja sen kehittymistä yhteiskunnallisena ilmiönä yrittäjyyskatsauksen avulla. Siinä tarkastellaan muun muassa yritysten lukumäärää, kokoa ja sijoittumista, yritystoimintaa eri sektoreilla sekä yritysten kannattavuutta ja yrittäjien tulotasoja ja ikäjakaumaa eri suuruisissa yrityksissä. Katsaus päivitetään vuosittain. Tarkoituksena on muodostaa katsauksen avulla kokonaiskuva hallituksen yrittäjyyden edellytyksiin vaikuttavien toimenpiteiden yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja yritysten ja yrittäjien toimintaolosuhteiden muutoksista koko Suomessa ja sen eri alueilla. Seuraava yrittäjyyskatsaus ilmestyy 2005.

Yrittäjyyskatsausta täydennetään säännöllisellä yrittäjähäluokituksen kehityksen arvioinnilla, arvioilla yrittäjyyden edellytyksistä Suomessa verrattuna muihin EU-maihin, kilpailukykyarvioinneilla sekä eri ministeriöiden omasta toiminnastaan tekemillä vaikuttavuusarvioinneilla. Viimeisin kansainvälistä yrittäjyyspotentiaalia mittaava Global Entrepreneurship Monitor -tutkimus (GEM 2004) on ilmestynyt tammikuussa 2005. Suomen maaraportti valmistuu myöhemmin kesäkuussa 2005.

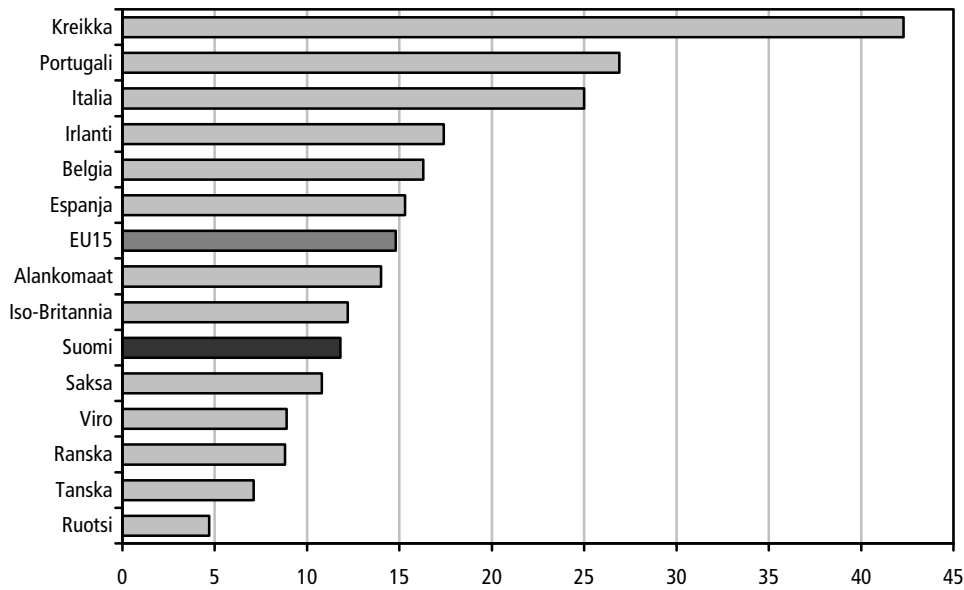
Itsensä työllistävien osuus työllisistä on ehkä yleisimmin käytetty mittari yrittäjyydelle. Tällä mittarilla Suomen yrittäjäaktiivisuus on jonkin verran EU-alueen keskiarvoa pienempi. Osuus on ollut trendiomaaisessa laskussa 1990-luvun alkupuolelta lähtien maatalousyrittäjien määrän supistumisen ja toisaalta lamasta toipumiseen liittyneen palkansaajien määrän kasvun takia. Muiden kuin maatalousyrittäjien määrä on kuitenkin kasvanut vuodesta 1993 alkaen vuoden 2001 notkahdusta lukuun ottamatta. Kuluneella vaalikaudella kasvu on kiihtynyt ja samalla osuus työllisistä on noussut.

**Kuvio 2.1** Yrittäjät ja perheenjäsenet (pl. alkutuotanto), 1 000 henkeä.



Lähde: Tilastokeskus.

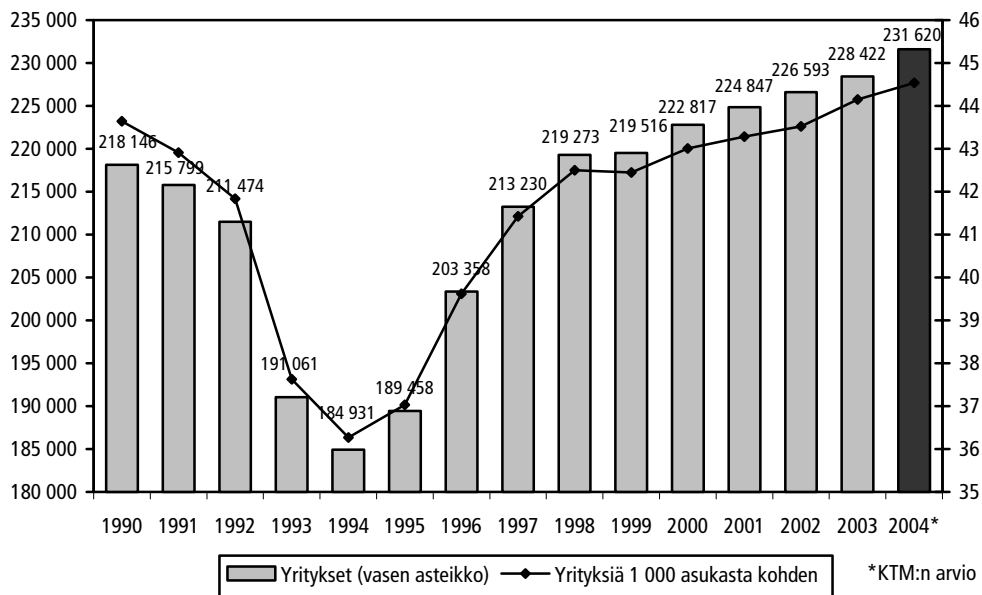
**Kuvio 2.2** Yrittäjien osuus kokonaistyöllisyydestä vuonna 2004, prosenttia.



Lähde: Employment in Europe.

Yritysten lukumäärä on toinen usein käytetty yritystoiminnan aktiivisuuden mittari. Yritysten määrä on ollut Suomessa kasvussa vuodesta 1995 ja oli vuoden 2004 alussa tilastokeskuksen mukaan 228 400. Myös vuonna 2004 kasvu on jatkunut: syyskuun loppuun mennessä oli rekisteröity uusia osakeyhtiöitä saman verran kuin koko edellisvuonna yhteensä. Yritysten määrän kasvu on kuitenkin kaikkiaan hidastunut 2000-luvulla. Määrä lisääntyi 1990-luvun loppupuoliskolla vuosittain keskimäärin 3,5 prosenttia, mutta 2000-luvulla yritysten määrä on kasvanut keskimäärin vain vajaan prosentin vuodessa. Varsinkin pienten yritysten määrä kasvaa: syyskuussa 2004 oli yhden hengen yrityksiä 15 000 enemmän kuin vuosi sitten.

**Kuvio 2.3** Yritysten lukumäärä (pl. alkutuotanto) vuosina 1990–2004.



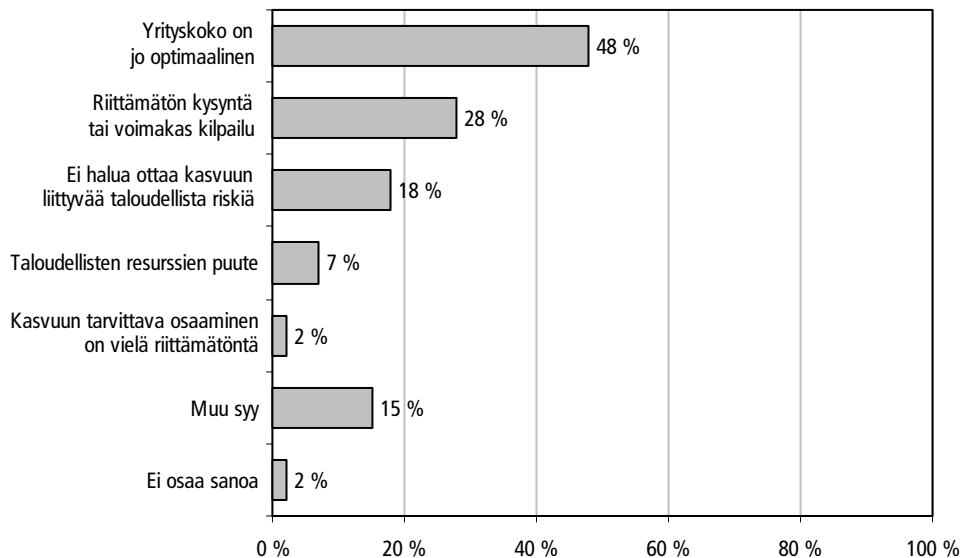
Lähde: Yritys- ja toimipaikkarekisteri.

Alle 250 hengen pieniä tai keskisuuria yrityksiä oli lähes 99,8 prosenttia kaikista yrityksistä. Nämä työllistivät 61 prosenttia yritysten työvoimasta. Suuria yrityksiä, jotka työllistivät vähintään 250 henkeä, oli 575 eli reilut 0,2 prosenttia kaikista yrityksistä. Ne työllistivät lähes 40 prosenttia yritysten työvoimasta.

Yrittäjien tai yritysten määrä eivät kuitenkaan välttämättä tavoita täysin niitä yrittäjyyteen liittyviä seikkoja, joiden vuoksi yrittäjyyttä pidetään talouskehityksen kannalta tärkeänä. Vähintään yhtä tärkeää on, että yritykset kasvavat ts. luovat uusia työpaikkoja ja toisaalta ovat innovatiivisia uusien tuotteiden ja tuotantomenetelmien luomisessa. Indikaattoritiedot näistä ulottuvuuksista antavat hieman pessimistisemmän kuvan yrittäjyyden tilasta kuin edellä esitetyt määräluvut.

Nopean kasvun yrityksiksi määriteltyjen yritysten osuus oli vuosina 1996–1999 perustetuista yrityksistä Suomessa 1,8 prosenttia vuonna 2003. Tämä on vähemmän kuin yleensä muissa maissa (tyypillinen osuus on 2–3 %). Innovatiivisuus liittyy osin yrityskannan vaihtuvuuteen. Sitä voidaan mitata esimerkiksi yrityssyntymien ja -kuolemien suhteella yrityskantaan. Näin mitaten yritysten vaihtuvuus on ollut alhainen muihin Euroopan maihin verrattuna.

**Kuvio 2.4** PK-yritysten kasvuhaluttomuus. Yrityksellä ei ole kasvutavoitteita. *Miksi yrityksellä ei ole kasvutavoitteita?*



Lähde: Pk-yritysten toimintaympäristö ja kehitysnäkymät 2004, KTM.

Yrittäjyyden kiinnostavuus uravaihtoehtona on Suomessa Global Entrepreneurship Monitor -tutkimuksen mukaan korkeintaan eurooppalaista keskitasoa. Vuotta 2004 koskevan GEM-tutkimuksen mukaan Suomen sijoitus on tutkimukseen osallistuvien maiden joukossa pudonnut hieman, joskin Suomi kuuluu suureen joukkoon maita, joiden välillä tuloksissa ei ole osoitettavissa tilastollisesti merkittävää eroa yrittäjyysaktiivisuudessa. Yrittäjyysaktiivisuus näyttää olleen kaikissa Pohjoismaissa, Islantia lukuun ottamatta, laskusuunnassa koko 2000-luvun.

Yrittäjyyttä harkinneiden määrä on viime vuosina joka tapauksessa kasvanut, ennen kaikkea naisten joukossa. Tämä lisänee naisyrittäjien osuutta kaikista yrittäjistä, mikä jo nyt on kansainvälisesti korkea. Nuorisobarometrin perusteella yrittäjänuran valinneet nuoret näyttävät myös hyvin tyytyväisiltä valintaansa.

## 2.2 Toteutetut toimenpiteet ja arvio niiden riittävydestä

### Toimenpiteet

Hallituksen toimet yrittäjyyden vahvistamiseksi voidaan jakaa yleisiin yritystoiminnan edellytysten parantamiseen tähdänneisiin toimenpiteisiin ja suureen joukkoon yrittäjyysohjelman konkreettisia toimia yrittäjyyttä koskevien esteiden poistamiseksi.

Yleisiä yritystoiminnan edellytyksiä on parannettu paitsi kasvua tukevilla tuloveropäätöksillä myös suuremmin yritystoiminnan verotuksen erilaisilla kevennystoimilla: yritysverotusuudistuksella (laskennallinen veronkevennysvaikutus 500–600 milj. euroa), perintö- ja lahjaveron uudistuksella ja alv-maksuvelvollisuuden porrastuksella. Hallitus on myös vastikään TUPO-ratkaisuun liittyen päättänyt varallisuusverosta luopumisesta vuoden 2006 alusta. Yrittäjyyden yleisiä edellytyksiä ovat tukeneet myös t&k-lisäpanostukset sekä panostukset alkuvaiheen yritysten pääomahuoltoon.

Muilla osin yrittäjyysohjelman puitteissa toteutettuja toimia ovat olleet muun muassa:

- Kilpailunrajoituslain muutos (lainsäädännön yhdenmukaistaminen EY:n kilpailulainsäädännön kanssa)
- Starttirahajärjestelmän laajentaminen (määräaikainen kokeilu vuosina 2005 ja 2006: myöntäminen mahdollista myös palkkatyöstä tai työmarkkinoiden ulkopuolelta yrittäjäksi siirtyvien toimeentulon turvaamiseksi)
- Perintö- ja lahjaverolain uudistaminen (sukupolvenvaihdokset)
- Arvonlisäverotuksen alarajan muuttaminen liukuvaksi (liikevaihto enintään 8 500 euroa, jonka jälkeen huojennus pienenee asteittain liikevaihdon kasvaessa. Vero muuttuu täysimääräiseksi 22 500 euron vuosiliikevaihdon kohdalla)
- Varallisuusveron poistuminen (vuoden 2006 alusta lukien)
- Yrittäjyyskasvatuksen kokonaislinjausten uudistus ja siihen liittyvä lisärahoitus
- Muutokset yrittäjien sosiaaliturvajärjestelmään (kiireelliset uudistukset voimaan jo vuoden 2005 alusta: työttömyysturvan tarkistaminen palkansaaja/yrittäjäaseman muuttumisen yhteydessä)
- Julkisten hankintojen palveluyksikön perustaminen (valtion ja Suomen Kuntaliiton kolmivuotinen yhteishanke. Julkisten hankintojen kilpailuttamista koskeva neuvonta)
- Laki sosiaalisista yrityksistä (laki vakiinnuttaa sosiaalisten yritysten aseman vajaakuntoisten työnhakijoiden ja pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuutena)
- Yrittäjyyden toimintaympäristön kannalta ongelmallisen lainsäädännön kartoitus (säädöstyöryhmän raportin 1/2004 toimenpide-ehdotusten järjestelmällinen seuranta)
- Lainsäädännön yritysvaikutusten arvioinnin tehostaminen (kolmivuotinen hanke 1.12.2004 alkaen)

Hallituksen strategia-asiakirjassa mainituista sovitusta uudistuksista valmisteltavina ovat edelleen seuraavat:

- Yrittäjien sosiaaliturvaan tehtävät lisämuutokset (ks. edellä, kiireelliset muutokset voimaan 1.1.2005 lukien. Työryhmä jatkaa työskentelyään 31.5.2005 saakka.)
- Kasvuyrittäjyyden edistäminen (neuvonantoryhmän muistio 10/2004: ehdotuksia kasvuyritysten toimintaympäristön parantamiseksi)
- Naisyrittäjyys (työryhmän alustavat kehittämissuositukset 1/2005, loppuraportti 3/2005)
- Aloitettavien innovatiivisten yritysten rahoitus- ja palvelujärjestelmien kehittäminen (selvitysmiesraportti 10/2004: kehittämissuosituksia, jotka liittyvät pääasiallisesti alkuvaiheen yritysten riskirahoituksen saatavuuden ja liiketoimintaosaamisen parantamiseen)
- Maksukyvyttömyyslainsäädännön muutostarpeiden selvittäminen (työryhmän ehdotukset 18.1.2005)
- Maatilojen sukupolvenvaihdoskysymysten edistäminen (osakeyhtiömuotoisten maatilojen ja monialaisten maatilojen sukupolvenvaihdosten edistäminen, mahdolliset lainsäädännön muutoksia koskevat työryhmän ehdotukset kevät 2005)
- Maaseudun yritystoiminnan rahoituksen joustavoittaminen ja monipuolistaminen (maaseudun yritystoiminnan tuotteistettujen palvelujen ja viranomaiskäytäntöjen yhdenmukaistaminen, työryhmän ehdotukset 12/2004)
- Julkisesti rahoitetun yritysneuvontajärjestelmän uudistus (yrityspalvelujen kehittämissuositus 5/2004 ja kvartetti yhteistyön (Tekes, TE-keskukset, Finnvera ja Finpro) käynnistäminen kasvuasiakkaiden palvelukonseptin kehittämiseksi)
- Internet-pohjainen maksujärjestelmä ja verotilijärjestelmä (maksujärjestelmä: pientyönantajien maksupalvelu, jolla helpotetaan satunnaisten ja pienten työnantajien työnantajavelvoitteiden suorittamista sekä verotilijärjestelmä: yritysten ja verohallinnon välisten ilmoitusten, ilmoituskertojen ja maksutapahtumien vähentäminen)

Vielä valmisteilla olevat projektit on aikataulutettu niin, että tarvittaessa hallinnolla olisi tekninen valmius viimeistellä lainsäädäntömuutokset ja muut toimenpiteet vuoden 2006 talousarvion valmistelun edellyttämässä aikataulussa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön asettama ulkopuolisista asiantuntijoista koostunut neuvonantoryhmä antoi muistionsa ministeriölle lokakuussa 2004 ns. kasvuyritysten problematiikasta. Ryhmä esitti joukon ehdotuksia, jotka olisi toteutettava kasvuyritysten toimintaympäristön parantamiseksi. Ministeriön asettamat selvitysmiehet laativat myös arvion aloittavien innovatiivisten yritysten rahoitus- ja palvelujärjestelmistä. Lokakuussa julkistettu raportti sisälsi useita kehittämisehdotuksia, joiden pääsisältö liittyy alkuvaiheen yritysten riskirahoituksen saataavuuden ja liiketoimintaosaamisen parantamiseen.

Yrityspalvelujen kehittämistä kokonaisuudessaan käsittelevän työryhmän työn lisäksi on käynnistetty ns. kvartettiyhteistyö, jossa keskeiset innovaatio-organisaatiot (Tekes, TE-keskukset, Finnvera ja Finpro) kehittävät yhteistyössä kasvuasiakkaiden palvelukonseptia.

### **Toimenpiteiden riittävyys**

Yrittäjyysohjelman konkreettisille projekteille asetetut aikataulut ovat pääosin pitäneet hyvin.

Julkisrahoitteisen yritysneuvonnan uudistus ei ole vielä edennyt kovin pitkälle, vaikka tehdyt selvitykset osoittavat alueella tarvittavan toimintojen virtaviivaistamista sekä palvelun parantamiseksi että voimavarojen säästämiseksi. Marraskuussa 2004 asetetun työryhmän työ valmistuu kuitenkin toukokuussa 2005. Toinen, politiikkaohjelmaan kuuluva asiakokonaisuus, joka ei ole edennyt, koskee pienten yritysten asemaa työlainsäädännössä. Tätä selvittävän työryhmän asettaminen on kuitenkin vireillä.

Pientyöntajien internet-pohjaisen maksujärjestelmän ja verotilijärjestelmän kehittäminen on edennyt alunperin ajateltua aikataulua hitaammin. Maksujärjestelmä on tarkoitus avautua julkiseen käyttöön heinäkuussa vuoden 2005 ja verotilijärjestelmä on tarkoitus ottaa ensimmäisessä vaiheessa yhteisöjen käyttöön vuonna 2007.

Näyttäisi myös siltä, että keinojen kehittäminen julkisen palvelutuotannon tehostamiselle yksityistä palvelusektoria hyväksikäyttäen ei ole edennyt kovin vauhdikkaasti.

Kasvuyritysten toimintaympäristöön liittyvien toimenpiteiden edistäminen määriteltiin yrittäjyysohjelman yhdeksi prioriteetiksi vasta vuoden 2004 HSA:ssa. Asia on edennyt, mutta toimien konkretisointiin päästiin varsinaisesti vasta vuoden 2005 talousarvioista päätettäessä.

Toteutettujen toimenpiteiden vaikutuksista yrittäjyyteen on riippuvuuksien monimutkaisen ja pitkäaikaisen luonteen takia vaikea sanoa toistaiseksi mitään täsmällistä. Ilmeistä kuitenkin on, että yrittäjyyskysymysten kokoaminen hallitusohjelmassa määriteltyyn politiikkaohjelmaan ja siitä seurannut koordinoitu toimintatapa on nostanut yrittäjyyspolitiikan statusta.

Yleisemmistä politiikkatoimista tärkeimpiä yrittäjyyden kannalta ovat olleet yritys- ja pääomatuloverotuksen ja myös palkkaverotuksen muutokset. Vaikka näidenkään osalta ei ole mahdollista vielä arvioida kokonaisvaikutuksia yrittäjyyteen, voidaan muutosten katsoa ainakin pääosiltaan selvästi tukeneen yrittämisen edellytyksiä. Pääosalta yrityksiä ja yrittäjiä verotus kevenee ja ansiotuloverotuksen keveneminen tukee ostovoimaa sekä hillitsee palkankorotuspaineita. Samalla verojärjestelmän kehitykseen liittynyt epävarmuus on pitkälti poistunut. Yritys- ja pääomatuloverouudistus toisaalta monimutkaistaa verojärjestelmää ja luo tiettyjä kasvun kynnyksiä. On kuitenkin liian aikaista arvioida näiden merkitystä. Korkeimmat ansiotulot ovat edelleen Suomessa ankarasti verotettuja.

Yrittäjien usein kasvun ja työllistämisen esteeksi mainitsemien työvoiman sivukulujen alentaminen ei ole edennyt konkreettisten päätösten tasolle. Kattava sivukulujen alentaminen tus-

kin onkaan mahdollista, koska näillä maksuilla rahoitetaan keskeinen osa sosiaaliturvajärjestelmää. Työllisyyden kannalta tärkeän pienipalkkaisen työn työnantajamaksujen alentamisesta on tehty periaatepäätös, joka kuitenkin vielä vaatii konkretisointia.

Yrittämisen ympäristö näyttäisi kansainvälisten vertailujen valossa olevan Suomessa monelta osin hyvä. Kansainvälisen kilpailukyky selvityksen (WEF 2004) mukaan Suomi on maailman kilpailukykyisin toimintaympäristö kasvukilpailukyvyssä ja toiseksi paras bisneskilpailukyvyssä (liiketoimintaprosessit ja strategiat). Julkista t&k-rahoitusta on tarjolla paljon, väestön koulutustaso hyvä, infrastruktuuri on vähintäänkin kohtuullinen, korruptio ei ole ongelma, yritysten perustaminen on helppoa, makrotalouspolitiikka on ollut varsin ennustettavaa jne.

Toisaalta erinomaisesti arvioidusta kilpailukyvyistä huolimatta innovatiivisia yrityksiä syntyy verraten vähän ja vain harvat yritykset kasvavat nopeasti. Tässä suhteessa Suomessa näyttäisi olevan selvästi vähemmän yritystoiminnan dynamiikkaa kuin mihin mitattujen kilpailukykytekijöihin perusteella pitäisi olla edellytykset. Erityisesti palvelusektori on Suomessa kansainvälisesti arvioiden heikosti kehittynyt. Keskeinen ongelma näyttäisi olevan innovaatioiden ja yritysaihioiden heikko kehittyminen sijoituskelpoisiksi kasvaviksi yrityksiksi, ei niinkään innovaatioiden syntyminen sinänsä.

Vaativuuden dynamiikan asettamia haasteita korostaa se, että maiden välinen kilpailu houkuttelevuudesta yritystoiminnan sijaintipaikkana kiristyy koko ajan. Tämän vuoksi innovatiivisten yritysten harvalukuisuus ja hidaskasvu on jatkossa yhä suurempi puute.

## 2.3 Johtopäätöksiä

Yrittäjyyden politiikkaohjelman kannalta on tärkeää jo valmistelussa olevien asioiden saattaminen määrätietoisesti ja järjestelmällisesti päätökseen. Vielä kesken olevien asioiden edelleen työstäminen ja jo toteutettujen projektien täytäntöönpanon seuranta on myös politiikkaohjelman kannalta keskeistä.

Muun muassa seuraavien asiakokonaisuuksien edistämistä pidetään tärkeänä:

- **Alkavien innovatiivisten yritysten** liikkeelle lähdön ja jo olemassa olevien **pk-yritysten kasvukannustimien ja -mahdollisuuksien** vahvistamiseksi elinkeinotukiin käytettäviä varoja kohdennetaan nykyistä enemmän pääomasijoitusrahastoihin, jotka tekevät ns. pre-seed- ja seed-sijoituksia aloittaviin innovatiivisiin yrityksiin sekä riskinottoon kasvuyritysten rahoittamisessa.
- **Palvelualojen yritysten** innovointia ja kasvua olisi perusteltua tukea perustamalla valmisteltavina olevat palvelualojen pääomasijoitusrahastot, joiden sijoitukset kohdistuivat erityisesti innovatiivisiin ja kasvuhakuisiin pk-yrityksiin.
- **Kansainvälistymisen** tukeminen tarvitsee lisätoimia. Esimerkiksi ulkomaisten pääomasijoittajien verokohtelun muuttaminen siten, että ulkomaista riskipääomasijoitusta suomalaiseseen pääomarahastoon ja kohdeyritykseen verotetaan yhdenmukaisesti. Lisäksi on tärkeää, että lukuisat innovaatioiden ja kansainvälisten yhteyksien vahvistamiseen pyrkivät toimijat koordinoisivat toimensa nykyistä paremmin.
- Yrittäjyyden edistämisen näkökulma puoltaa varsinaisesti työllisyyden edistämiseksi periaatetasolla päätetyn **matalan tuottavuuden työn** työnantajamaksujen kohdennettua alentamisen toteuttamista.
- Julkisesti rahoitetun **yritysneuvonnan uudistaminen** on tärkeää erityisesti aloittavien ja potentiaalisten kasvuyritysten kehityksen nopeuttamiseksi. Uudistusten toteuttaminen vuoden 2006 aikana edellyttää, että toukokuussa valmistuvista ehdotuksista pystytään päättämään nopealla aikataululla ennen talousarvioehdotuksen valmistumista.
- **Naisyrittäjyyden** edistämistyöryhmä, jonka raportti valmistuu maaliskuussa 2005 ja **maksukyvyttömyyslainsäädännön** kehittämistä käsitelleen työryhmän raportti (1/2005) tarjoavat mahdollisuudet päättää näitä kysymyksiä koskevista toimista vielä

vuoden 2006 talousarviota silmällä pitäen. Lisäksi on tärkeää saattaa loppuun **yrittäjien sosiaaliturvaa** koskevat lainsäädäntöä koskevat tarkistukset.

- **Hyvinvointipalvelujen kehittämisstrategian** valmistelu on aloitettu etsimällä määrätietoisesti keinoja hyödyntää yksityisten palveluntarjoajien tarjoamia mahdollisuuksia. Strategia on tarkoitettu laatia yhteistyössä eri ministeriöitten, kuntien, Teke-sin, Stakesin, Sitran, elinkeinoelämän ja korkeakoulujen kesken. Elinkeinopoliittisen kokonaisstrategian kattava uudelleen arviointi on myös käynnistynyt.



## 3 TIETOYHTEISKUNTAOHJELMA

### 3.1 Tietoyhteiskuntaohjelman vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

Tietoyhteiskuntaohjelman kahdeksalle vaikuttavuustavoitteelle on asetettu tavoitekohtaiset mittarit, joita on täydennetty vuoden 2004 aikana. Vaikuttavuustavoitteisiin liittyvien mittareiden valinnassa on painotettu olemassa olevia, mahdollisuuksien mukaan kansainvälisiä (eEurope 2005 ja OECD) ja valmiita aikasarjoja sisältäviä mittareita.

Tietoyhteiskuntakehityksen mittaamiseen liittyy kuitenkin ongelmia, koska mittarit eivät ole vakiintuneet sen paremmin kansallisella kuin kansainväliselläkään tasolla, ja esimerkiksi valtioiden erilaiset yhteiskuntamallit ja erilaiset tavat toteuttaa tietoyhteiskuntaa vaikeuttavat yhteismitallisten mittareiden luontia. Kansainvälistä seurantaakin vaikeuttaa osaltaan myös kansainvälisten tilastojen hitaus eli joiltakin osin vertailukelpoista tietoa on saatavissa vain useamman vuoden viiveellä.

Olemassa olevien mittareiden rinnalle onkin nostettu myös uusia mittareita, joiden toteutuminen on alettu seurata syksystä 2004 alkaen teettämällä Tilastokeskuksella tätä varten erillinen seurantatutkimus. Mittariston kehittämistyötä on tarkoitus jatkaa muun muassa HSA 2005 -päivityksen yhteydessä.

Seuraavassa on esitetty valittujen tunnuslukujen pohjalta arvio siitä, miten tietoyhteiskuntaohjelmalle asetetut vaikuttavuustavoitteet ovat hallituksen vajaan kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana toteutuneet (jäljempänä läpikäynti vaikuttavuustavoitekohtaisesti). Tavoitteiden toteutumista kuvaavat kaaviot ovat tämän vaikuttavuusarvion taustamateriaalina.

#### **Suomalainen tietoyhteiskunta on kansainvälisissä vertailuissa huippuluokkaa ja suomalaisella tietoyhteiskuntapolitiikalla pystytään vaikuttamaan myös kansainväliseen kehitykseen.**

ICT-investoinnit ja niistä saadut hyödyt vaihtelevat eri maissa. OECD:n tekemän vertailun mukaan Suomen ICT-investoinnit ovat olleet bruttokansantuotteeseen suhteutettuna selvästi tuottavampia kaudella 1999–2002 (2,54 %) kuin kaudella 1995–1998 (1,68 %). Muun muassa Ruotsi, Yhdysvallat ja Belgia ovat kuitenkin Suomen edellä verrattaessa ICT-investointien tuottavuutta. Osaltaan tilannetta selittää Suomen vertailumaita alhaisempi hintataso sekä vuosituhaten vaihteen ja 2000-luvun alun investointien painottuminen vuosi 2000 – ja euromuutoksista johtuviin korvausinvestointeihin.

Heinäkuussa 2004 Suomi oli kansainvälisessä laajakaistayhteyksiä kuvaavassa tilastossa sijalla 12 (11 laajakaistayhteyttä sataa asukasta kohden). Tilanne on tämän jälkeen vielä parantunut ja marraskuussa 2004 Suomi oli noussut EU:n sisällä neljännelle sijalle. Euroopan komission keväällä 2004 tekemän arvion mukaan Suomen laajakaistayhteyksien määrän kehitys on ollut maailman nopeinta.

Kun verrataan internetin yrityskäyttöä eri maissa, niin Suomi on OECD:n tilastossa ykkösenä (osuus yli kymmenen henkeä työllistävästä yrityksistä). Suomessa internetiä käytetään 96 prosentissa yrityksistä. Seuraavaksi tulevat Ruotsi ja Tanska (95 %) sekä Kanada (89 %). Vastaava luku Saksassa on 84 prosenttia.

Kun verrataan puolestaan tieto- ja viestintäteknologian-alan työllisten määrää eri OECD-maissa, niin Suomi on aivan OECD:n ja EU:n kärkeä niin nykytilanteen kuin vuosien 1995 ja 2003 välisen kasvun osalta. Eniten tieto- ja viestintäalan työllisiä on Ruotsissa, mutta myös Suomi ja Tanska ovat vertailun kärkimaita niin EU:n kuin myös OECD:n sisällä.

OECD:n PISA 2003 -tutkimuksen (Programme for International Student Assessment) tulosten mukaan suomalaisnuorten osaaminen on OECD-maiden huippuluokkaa niin matematiikassa, luonnontieteissä, lukutaidossa kuin ongelmanratkaisutaidoissakin. Matematiikan osaamisessa samalla tasolla Suomen kanssa ovat Korea, Alankomaat ja Japani. Hyvän lukutaidon maita ovat puolestaan Korea, Kanada, Australia ja Uusi-Seelanti. PISA-tutkimuksessa arvioidaan, kuinka 15-vuotiaat nuoret hallitsevat tulevaisuuden yhteiskunnan, työelämän kehityksen ja laadukkaan elämän kannalta keskeisiä tietoja ja taitoja, ei niinkään perusopetuksen opetus-suunnitelman sisältöjen hallintaa.

**Tieto- ja viestintäteknologiaa hyödynnetään kaikissa organisaatioissa tavoitteena palvelun parantaminen, toimintojen ja prosessien tehostuminen sekä kilpailuky-vyn ylläpito ja kehittäminen.**

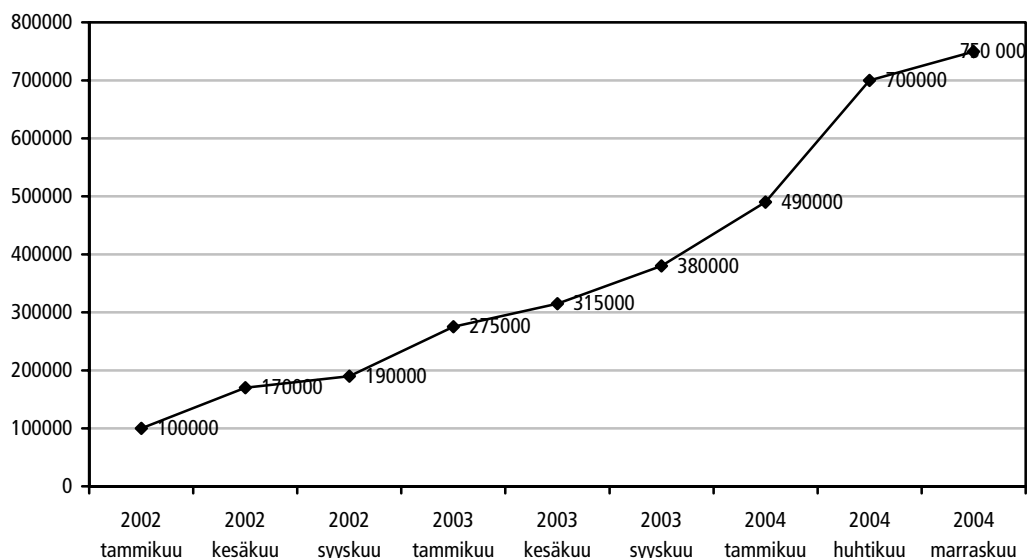
ICT-alan tuotanto on kasvanut Suomessa erittäin nopeasti, minkä vuoksi myös varsin suuri osuus markkinatuotannon bruttoarvonlisäyksen kasvusta on peräisin tieto- ja viestintäalan tuottajilta. Myös ICT-pääoman tuottavuus kasvoi 1990-luvun jälkipuoliskolla, kun vastaavasti muun pääoman tuottavuus oli negatiivinen. Myös työn tuottavuus parani tarkastellulla jaksolla.

Vuoden 2004 keväällä 80 prosentilla kaikista työllisistä oli työpaikalla tietokone joko täysin omassa tai yhteiskäytössä. Internet oli käytössä 75 prosentilla työntekijöistä. Sekä tietokoneen että internetin käyttö työpaikoilla on yleistynyt voimakkaasti 2000-luvun kuluessa.

**Kaikilla kansalaisilla on mahdollisuus hyödyntää tietoyhteiskunnan palveluita asuinpaikasta ja sosiaalisesta asemasta riippumatta.**

Laajakaistainen internet-liittymä oli marraskuussa 2004 noin 710 000 kotitaloudessa eli noin 30 prosenttia talouksista. Liikenne- ja viestintäministeriö arvioi, että kaikkiaan laajakaistaliittymiä oli yritykset mukaan lukien vähintään 750 000 kappaletta. Vastaava luku syyskuussa 2003, jolloin tietoyhteiskuntaohjelma hyväksyttiin hallituksessa, oli 380 000 kappaletta eli liittymien määrä on käytännössä kaksinkertaistunut tuosta ajankohdasta. Hallituksen laajakaistastrategian mukainen tavoite eli miljoona laajakaistayhteyttä vuoden 2005 loppuun mennessä näyttäisi siis toteutuvan.

**Kuvio 3.1** Laajakaistayhteyksien määrän kehitys vuosina 2002–2004.



Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö.

Laajakaistayhteyksien nopeus, laatu ja hinta vaihtelevat kuitenkin alueellisesti. Laajakaistan alueellista saatavuutta ja tasapuolista hinnoittelua pyritäänkin edelleen edistämään. Nyt saatavuus on 94,1 prosentilla kotitalouksista.

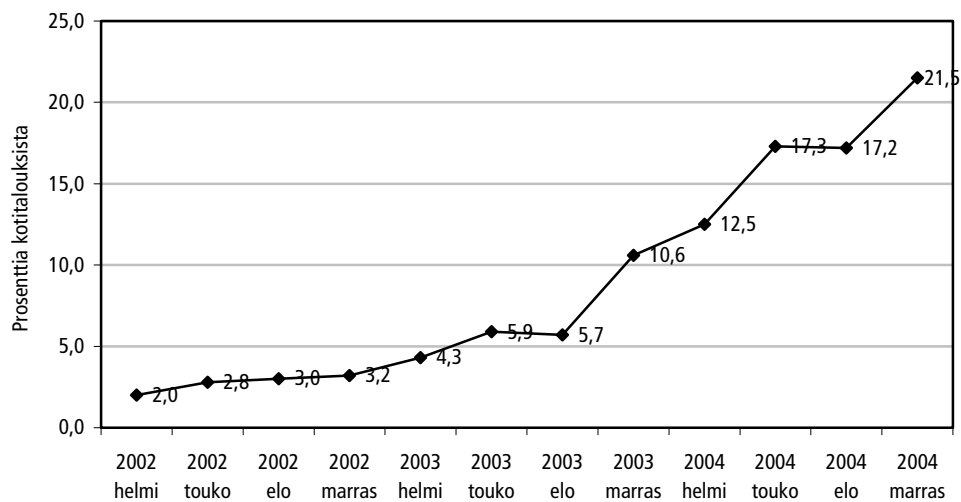
Maakunnittain tarkasteltuna tietokone ja internet-yhteys ovat yleisimmin käytössä Uudella maalla, jossa 66,4 prosentilla kotitalouksista on tietokone ja 54,6 prosentilla internet. Internetin levinneisyydessä sijoittuu heikoimmin Etelä-Karjala, jonka kotitalouksissa on noin 15 prosenttiyksikköä vähemmän internet-yhteyksiä kuin koko maassa keskimäärin (48,4 %).

Suuralueittain vertailtuna tilanne on heikoin Itä-Suomessa, mitä selittää haja-asutusalueiden suuri määrä verrattuna muuhun maahan. Itä-Suomessa on esimerkiksi valtakunnallisen laajakaistaverkon ulkopuolelle kokonaan jääviä alueita. Muiden suuralueiden välillä internet-yhteyksien levinneisyydessä ei sen sijaan ole merkittäviä eroja. Myös maaseutumaiset kunnat (40,2 %) ovat jäljessä kehityksessä verrattuna kaupunkeihin (52,5 %) ja taajamiin (57,3 %).

Yllättäväkin tilastollinen havainto on, että kotitalouksien internet-yhteyksien kokonaismäärä jopa hieman laski marraskuussa 2004 verrattuna viime kevääseen, vaikka laajakaistayhteyksien lukumäärä olikin samanaikaisesti kasvussa. Reilut 50 prosenttia niistä, joilla ei ole kotona internet-yhteyttä, ilmoitti syyksi sen, että yhteys on käytössä työpaikalla tai oppilaitoksessa. Suomalaiset työnantajat ja oppilaitokset poikkeavatkin tässä suhteessa useimpien muiden maiden käytännöistä, mikä vähentää kotiin hankittavien yhteyksien tarvetta. Toisaalta noin 50 prosenttia kansalaisista ilmoitti kotiyhteyden puuttumisen syyksi sen, ettei internet tunnu tarpeelliselta. Myös internetin käytön ja laitehankintojen kalleus oli merkittävä tekijä kotiyhteyksien hankinnasta päätettäessä.

Laajakaistayhteyksien yleistymisen rinnalla myös digisovittimien ja -televisioiden lukumäärä on noussut syksyn 2003 vajaasta 6 prosentista 21,5 prosenttiin marraskuussa 2004.

**Kuvio 3.2** Digisovittimien ja -tv:n yleisyys kotitalouksissa, prosenttia kotitalouksista vuosina 2002–2004.



Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö.

Internetin käyttäjämäärät ovat kasvaneet tasaisesti kaikissa ikäluokissa 2000-luvulla. Keväällä 2004 tehdyn tutkimuksen mukaan yli 2,7 miljoonaa henkeä eli noin 70 prosenttia 15–74-vuotiaista oli käyttänyt internetiä tammikuun alun jälkeen. Yli 50-vuotiaiden keskuudessa käyttö on lisääntynyt suhteellisesti eniten. Vilkkainta käyttö oli 15–19-vuotiaiden keskuudessa, jossa lähes kaikki ikäryhmään kuuluvat (98 %) olivat käyttäneet internetiä.

Sukupuolten väliset erot internetin käytössä ovat pienet. Naiset ovat 2000-luvun kuluessa ohittaneet miehet internetin käyttäjämäärissä. Miehistä 70 prosenttia ja naisista 71 prosenttia

oli käyttänyt internetiä keväällä 2004. Suurin ero ikäryhmittäin syntyy 60 ikävuoden jälkeen, jolloin naisten internet-käyttö on selvästi miehiä vähäisempää.

Internet-yhteys on kotitaloudessa sitä yleisempi, mitä korkeampi on kotitaloudessa elävien koulutusaste. Internet-yhteyksien yleisyys suhteessa koulutusasteeseen on pysynyt likimain vakiona 2000-luvulla lukuun ottamatta hieman muita nopeampaa yleistymistä korkea-asteen koulutuksen omaavissa kotitalouksissa.

Kotitalouksien internet-yhteydet ovat myös sitä yleisempiä, mitä suuremmat ovat kotitalouden tulot. Erot ylimmän ja toiseksi ylimmän tuloneljännneksen välillä ovat kuitenkin pienentyneet 2000-luvun kuluessa. Tulotaso on myös vaikuttanut enemmän internet-yhteyden kuin kotitietokoneen hankintaan. Tosin internet-yhteyksien lukumäärän kehitys on ollut melkein yhtä tasaista kaikissa tuloluokissa, kun verrataan kehitystä kevään 2002 ja kevään 2004 välillä.

Kun internet-yhteyksien yleisyyttä tarkastellaan kotitalouksien sosioekonomisen aseman mukaan, niin yhteys hankitaan yleisimmin yrittäjien ja ylempien toimihenkilöiden kotiin. Vastavasti työttömällä ja eläkeläisillä on vähiten internet-yhteyksiä. Työttömällä internet-yhteyksien yleisyys on jopa laskenut: vuonna 2002 niitä oli 27,7 prosentilla ja vuonna 2004 enää 23 prosentilla.

Samanaikaisesti julkisten asiakaspäätteiden lukumäärä on yli kaksinkertaistunut vuodesta 2001 ja päätteitä on tällä hetkellä käytössä noin 5 500–6 000 kappaletta. Kaikista internet-käyttäjistä 25 prosenttia käyttää internetiä kirjastoissa, mikä osaltaan vähentää kotiyhteyksien tarvetta ja vastaa tietoyhteiskuntaohjelman sosiaalisen tasa-arvon edistämistavoitteisiin.

Asiakaspäätteiden lukumäärän nopeaa kasvua selittää osaltaan työvoimatoimistojen asiakaspäätteiden avaaminen internet-käyttöön vuonna 2002. Työvoimatoimistoissa asiakaspäätteitä on käytössä noin 700–800 kappaletta.

Asiakaspäätteissä on siten ylitetty niin kutsutun Backmanin työryhmän vuonna 2001 asettama tavoite eli yksi pääte tuhatta asukasta kohden. Nykytilanteen ongelma-alueita ovat päätteiden käytön jatkuva lisääntyminen, haja-asutusalueiden tilanne, kirjastoautot ja vanhentuva laitekanta. Myös oppilaitoksissa olevien työasemien hyödyntämistä iltaisin asiakaspäättekäytössä tulisi selvittää. Yksittäisillä paikkakunnilla näin on jo toimittukin.

**Kaikilla kansalaisilla on mahdollisuus hankkia kuhunkin elämäntilanteeseen soveltuvat tietotekniikan perustaidot, medialukutaidot sekä valmiudet tietoyhteiskunnan palveluiden käyttämiseen.**

Kuten edellä todettiin, jo 70 prosenttia 15–74-vuotiaista suomalaisista käyttää internetiä. Niiden määrä, jotka eivät osaa käyttää tietokonetta, oli vuoden 2003 lopulla noin 700 000 henkeä, kun se vielä 1990-luvun lopussa oli 1 500 000 henkeä.

Pirkanmaalla tehdyssä Kansalaiset ja tietoyhteiskunnan sosiaaliset vaikutukset -tutkimuksessa (Tietoyhteiskuntainstituutti 2/2004) havaittiin, että tietoyhteiskuntataitojen kehittyminen noudattaa yleistä koulutustason nousua. Tietoyhteiskuntataitojen koulutustarve kohdentuukin ensisijaisesti vähäisen koulutuksen saaneisiin ja iäkkäisiin henkilöihin.

Internetiä käyttäneistä lähes yhdeksän kymmenestä oli lähettänyt tai vastaanottanut sähköpostia. Useampi kuin kaksi kolmannesta oli hoitanut pankkiasioitaan internetin välityksellä ja lähes kaksi kolmannesta oli käynyt viranomaisten verkkosivuilla. Viranomaisten verkkosivut ovatkin saavuttamassa suosiossa verkkopankkipalvelut. Tämä osoittaa, että viranomaisten tarjoamille verkkopalveluille on kysyntää; toisaalta tästä voitaneen tehdä myös johtopäätös, että viranomaiset ovat onnistuneet verkkopalveluidensa tuotannossa.

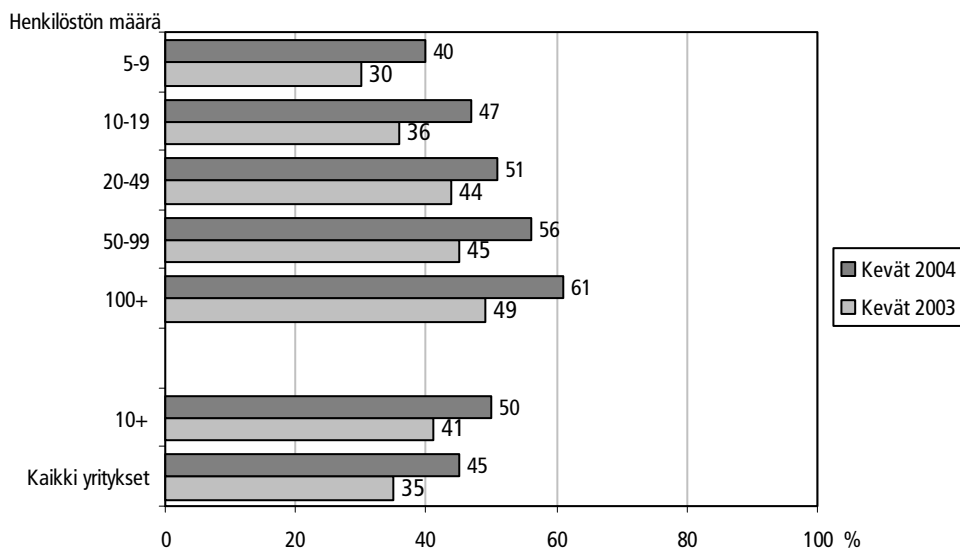
Myös tavaroita ja palveluita koskeva tiedonetsintä on lähes yhtä yleistä kuin sähköpostin käyttö. Eri ikäryhmät käyttävät internetiä ylipäänsä hyvin samankaltaisiin käyttötarkoituksiin.

Suomalaisten asenteet eivät ole esteenä tieto- ja viestintätekniiikan käytön kasvulle. Tunne tietotekniikan kehityksen jalkoihin jäämisestä ei ole yleinen eikä vahva. Kun kansalaisilta on kysytty, tuntevatko he jääneensä täysin tietotekniikan etenemisen jalkoihin, vielä vuonna 1996 joka neljäs alle 30-vuotiaista ja lähes puolet yli 30-vuotiaista vastasi olevansa väitteestä täysin tai jokseenkin samaa mieltä. Vuonna 2004 väitteeseen yhtyi enää 12 prosenttia alle 30-vuotiaista vastaajista ja 34 prosenttia yli 30-vuotiaista vastaajista, vaikka tarkasteltavana ajanjaksona tietotekniikan määrä ihmisten arkipäivässä on voimakkaasti lisääntynyt.

### Sähköisen asiointin ja tietoverkkojen tietoturvasuus sekä kansalaisten luottamus sähköisiin palveluihin on hyvällä tasolla.

Keväällä 2003 noin joka kolmas yritys (35 %) ilmoitti kokeneensa tiedon tai työajan menetyksiä tietokoneviruksen vuoksi edeltävän 12 kuukauden aikana. Keväällä 2004 vastaava luku oli noussut 45 prosenttiin kaikista yrityksistä. Tietokonevirusten aiheuttaman haitan määrä kasvaa yrityksen koon kasvaessa. Tämä lienee suoraan yhteydessä internetin käytön määrään, sillä onhan internetin käyttö sitä yleisempää, mitä suuremmasta yrityksestä on kyse. Yritysten kokema tiedon tai työajan menetys tietokoneviruksen takia koskee lisäksi kaikkia toimialoja.

**Kuvio 3.3** Tietokonevirus aiheuttanut tiedon tai työajan menetyksiä viimeisen 12 kuukauden aikana keväällä 2003 ja keväällä 2004, osuus yrityksen kokoluokan mukaan.



Lähde: Tilastokeskus.

Kotitalouksien roskaposti- ja tietokonevirusongelmista on käytettävissä toistaiseksi materiaalia vasta puolen vuoden tarkastelujaksolta (kevät 2004 – marraskuu 2004). Tällä ajanjaksolla kotiin tulevan roskapostin määrä on ollut lievässä laskussa kotikoneissa yleistyneiden roskapostisuodattimien ansiosta. Sähköposti- ja muiden tietokonevirusten yleisyydestä kotikoneilla ei nyt käytettävissä olevan tutkimustiedon perusteella voida kuitenkaan vielä tehdä johtopäätöksiä.

Kansalaisten luottamus sähköisiin palveluihin vaihtelee palveluittain. Verkkopankissa asiointiin luotetaan yleisesti: 90 prosenttia suomalaisista pitää sitä turvallisena. Toisaalta asiointi viranomaisten kanssa internetin välityksellä on turvallista vain 71 prosentin mielestä. Vaikka verkkopankkia pidetään toisaalta turvallisena, niin silti välitön maksaminen internetissä epäilyttää

vielä monia internetin käyttäjiä. Luottokortin internet-käyttöä pitää turvallisena 62 prosenttia suomalaisista.

Kansalaisten luottamus sähköisiin palveluihin näyttää kasvavan sitä mukaa, mitä tunnetumpi tai yleisempi palvelu on. Tieto- ja viestintätekniikan käytöstä on tullut yhä arkipäiväisempi osa ihmisten elämää ja paljon käytetyt palvelut myös tuntuvat turvallisilta. Esimerkiksi laajasti luotettua verkkopankkia käytti keväällä 2004 71 prosenttia kaikista internetin käyttäjistä, kun taas tuotteita ja palveluja oli ostanut tai tilannut internetin kautta 37 prosenttia käyttäjistä.

Verkkokauppaan käytetty rahamäärä on kuitenkin nopeassa kasvussa. Sellaisten yksityistar-koituksiin tehtyjen internet-ostojen määrä, jossa ostokset on myös maksettu välittömästi, oli 10,2 miljoonaa euroa keväällä 2004. Jos lukuun otetaan varsinaisten nettiostojen lisäksi myös nettitulaukset, oli kokonaismäärä arviolta vajaat 530 miljoonaa euroa ja Tilastokeskus arvioi vuoden 2004 kuluttajaverkkokaupan ylittävän 2 miljardia euroa. Ostajien ja tilaajien määrä on kasvanut nopeimmin tuotteissa, joiden keskihinta on korkea, esimerkiksi matka- ja hotelli-varaukset. Seuraavaksi suosituimpia verkosta ostettuja tuotteita olivat vaatteet ja jalkineet sekä pääsyliput.

Kotitalouksien internetissä käymä kauppa on sujunut useimmiten ongelmitta (67 %). Verkkokaupassa koettuja ongelmia on myös ollut kuluttajilla vähän. Eniten ongelmia on ollut toimitusajoissa (15 %). Keskeisimmät nettiostamisen esteet liittyvät siihen, että verkkokauppaan ei ole tarvetta. Keväällä 2004 yhdeksän kymmenestä ilmoitti käyvänsä mieluummin ostoksilla kauppoissa nähdäkseen tuotteet. Lisäksi useampi kuin kaksi kolmesta ilmoitti verkkokauppaan ostamisen esteeksi sen, että henkilö- ja luottokorttitietojen antaminen internetissä epäilyttää.

Yleisesti voidaan todeta, että roskaposti- ja virusongelmat sekä tietoturva- ja tietosuojaloukkaukset edustavat nykyisen tietoyhteiskunnan kääntöpuolta, ja näiden ongelmien torjumiseksi tarvitaan yhteistyötä ja voimakasta panostusta niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla.

### **Työntekijöiden tietoyhteiskuntaosaaminen on työtehtävästä ja alasta riippumatta korkealla tasolla ja tietoyhteiskuntakehityksen vaatima koulutetun työvoiman saatavuus ja laatu on taattu.**

Työnantajat pitävät rekrytoitavien työntekijöiden tieto- ja viestintätekniikan taitoja pääosin riittävinä. Muita kuin varsinaisia ICT-alan työntekijöitä rekrytoitaessa työnantajat yleensä edellyttävät ja kysyvät rekrytointitilanteessa rekrytoitavien perusvalmiuksia, kuten tavallisimpien tietokoneohjelmien hallintaa, ja kokevat taitojen myös olevan pääosin riittävät. Liike-elämän palvelujen rekrytoinneissa käytetään tietotekniikkaa eniten ja myös rekrytointivaiheessa vaaditaan eniten tieto- ja viestintätekniikan osaamista. Kaikkien toimialojen tarkastelussa suurin osa työnantajista (80 %) ei ole kokenut rekrytointivaikeuksia.

Tietotekniikka- ja media-alan tutkinnot ovat yleistyneet selvästi 1990-luvun lopulta lähtien. Sukupuolten tasa-arvon kannalta ongelmana voidaan pitää, että tietotekniikka- ja media-alalta valmistui vuonna 2002 miehiä (5 859) lähes kaksinkertaisesti naisia (2 971) verrattuna.

Perusasteen jälkeisen tutkinnon suorittaneiden työllisyys on yleisesti kohentunut 2000-luvulla, mutta samanaikaisesti tietotekniikka- ja media-alan tutkinnon suorittaneiden valmistumisen jälkeinen työllistyminen on ollut laskussa. Tähän vaikuttavat esimerkiksi tutkinnon suorittaneiden määrän kasvu, informaatiosektorin kasvun hidastuminen sekä muilta toimialoilta informaatiosektorille siirtyneet työntekijät. Esimerkiksi kaudella 1998–2000 muilta toimialoilta tuli työvoimaa aiempaa selvästi enemmän eli 46 prosenttia informaatiosektorin aloittajista.

### **Tutkimus- ja tuotekehityspanostuksilla ja niiden tehokkaalla suuntaamisella Suomi pidetään edelläkävijöiden joukossa tietoyhteiskuntakehityksessä.**

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot ovat kasvaneet 2000-luvulla hitaammin kuin 1990-luvulla. Erityisesti yritysten tutkimus- ja kehittämistoiminnan menojen kasvu on hidastunut. Toisaalta myös julkiset tutkimus- ja kehittämistoimintaan käytetyt panokset ovat kasvaneet melko hitaasti. Yrityssektorilla kasvun hidastumiseen on merkittävimmin vaikuttanut elektroniikka- ja sähköteollisuuden tutkimus- ja tuotekehityspanostusten voimakas väheneminen. Teollisuuden ja työnantajien keskusjärjestön investointitiedustelun mukaan tutkimus- ja tuotekehitysmenujen arvioidaan kasvavan noin kahdella prosentilla vuonna 2004. Kansainvälisesti verrattuna Suomen tutkimus- ja tuotekehityspanostukset ovat kuitenkin merkittäviä. Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna vain Ruotsi panostaa Suomea enemmän tutkimukseen ja tuotekehitykseen.

Suomessa myönnettiin vuonna 2003 yhteensä 2 402 patenttia. Kotimaisten hakijoiden määrä on tästä vähän yli puolet eli 1 241 hakijaa. Myönnettyjen patenttien määrä on kasvanut selvästi koko 2000-luvun. Vuoden 2004 marraskuun loppuun mennessä patenteja oli myönnetty 1 910 kappaletta. Vuoden 2004 patenttien kokonaismäärä ilmoitetaan tilaston valmistuttua.

Myös Suomessa voimaansaatettujen eurooppapatenttien määrä on kasvanut voimakkaasti patenttisopimukseen liittymisen (1996) jälkeen. Vuonna 2003 näiden määrä oli 6 266 patenttia.

### **Julkishallinnon palvelut hoidetaan asiakaslähtöisesti ja taloudellisesti reaaliaikaisina yhteisinä prosesseina julkishallinnon sisällä ja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.**

Kansainvälinen konsultointiyritys Accenture on julkaissut 2000-luvulla vuosittain eri maiden sähköisen hallinnon kehittyneisyyttä arvioivan tutkimuksen. *eGovernment Leadership* -tutkimuksen viimeisin tulos julkaistiin vuoden 2004 huhtikuussa ja sen maavertailussa Suomi oli noussut jaetulle neljännelle sijalle sähköisten julkisten palvelujen kehittyneisyydessä. Tutkittavana oli yhteensä 22 maata (Accenture 2004: *eGovernment Leadership: High Performance, Maximum Value*). Suomen vahvoja alueita olivat muun muassa vaalit, työelämä, korkeakoulu ja muut toisen asteen opinnot, aikuis- ja täydennyskoulutus, kansalaisten tiedonsaanti, maanviljely ja perusrekistereiden hyödyntäminen (muun muassa väestörekisteri).

Syksyllä 2004 julkaistiin Inseadin tutkimus, joka käsitteli EU-maiden (myös uudet jäsenmaat ja jäsenehdokkaat) tietoyhteiskunta-asioiden kehittyneisyyttä. Yhtenä maavertailun mittarina käytettiin *eEurope 2005* -indeksiä. Tähän komposiitti-indeksiin on koottu tietoja internet-aiheisista indikaattoreista, julkisista online-palveluista, sähköisen kaupankäynnin ympäristöstä, tietoturvallisuudesta sekä laajakaistasta. Vanhojen EU-maiden keskiarvo (EU-15) oli *eEurope 2005* -indeksillä mitattuna 4,42. Suomi sijoittui tutkimuksessa ylimpään eli *Global Leaders* -kategoriaan ja vanhojen jäsenmaiden keskiarvon yläpuolelle tuloksella 4,92 (Insead/SAP 2004: *eEurope 2005 - A study of the degree of alignment of the New Member States and the Candidate Countries*).

Euroopan komission tilaamassa tutkimuksessa *Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing?* on vertailtu EU-maiden julkisten sähköisten palvelujen saatavuutta ja laatua. Perustana on ollut komission määrittämä lista 20 keskeisemmästä julkisesta palvelusta. Eri osatekijöistä on koostettu kaksi komposiitti-indeksiä: julkisten online-palveluiden kehittyneisyys (online sophistication) sekä julkisten online-palveluiden määrä (fully online available). Suomessa on esitetty jonkin verran kritiikkiä EU:n tutkimusta kohtaan, koska se ei ota riittävästi huomioon maakohtaisia palvelujen tuottamistapojen eroja. Tulosta voidaan kuitenkin pitää suuntaa antavana: Suomi asettuu pohjoismaisten naapuriensa tapaan edistyneimpään neljännekseen molemmilla luvuilla mitattuna (CapGemini 2004: *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing?*).

Julkishallinnon verkkopalveluita käytetään Suomessa laajasti. Kaikista internetiä käyttäneistä lähes 70 prosenttia on käynyt kunnan tai valtion internet-sivuilla. Julkishallinnon palvelujen käyttö on myös kasvanut syksystä 2003 syksyyn 2004: esimerkiksi kaikista suomalaista 43 prosenttia oli käynyt oman kunnan internet-sivuilla vuonna 2004, kun vuotta aiemmin luku oli 10 prosenttiyksikköä pienempi. Merkittävää kasvua tapahtui erityisesti 50–79-vuotiaiden käyttäjien keskuudessa. Kansalaiset toivovat myös lisää erilaisia julkishallinnon sähköisiä asiointipalveluja.

Sähköistä potilaskortistoa käyttää Suomessa 95 prosenttia yleislääkäreistä. Korkeammalle EU:n sisällä sijoittuu vain Tanska 98 prosentilla. Valtionhallinnon sähköisten palveluiden lukumäärä on puolestaan kasvanut 31 prosenttia vuodessa (kevät 2004).

## 3.2 Toteutetut toimenpiteet

### **Tietoliikenteen infrastruktuuri**

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen kansallisesta laajakaistastrategiasta 29.1.2004. Strategiaan kuuluu 50-kohtainen toimenpideohjelma, jonka kaikkien toimenpiteiden toimeenpano on käynnissä. Strategian täytäntöönpano on edistynyt pääosin hyvin. Erityisesti toimenpiteet kilpailun lisäämiseksi viestintäverkoissa ja eri viestintäverkkojen välillä ovat antaneet toivottuja tuloksia. Maakunnalliset laajakaistastrategiat ja/tai tietoyhteiskuntastrategiat ovat kaikissa maakunnissa joko valmiina tai valmistumassa. Sisäasiainministeriö laati maakunnan liitoille ja kunnille ohjeen julkisten varojen käytöstä tietoliikenneinfrastruktuurin rakentamiseen.

Lainsäädännössä on otettu merkittäviä edistysaskeleita yksityisyyden suojan alalla, kun sekä sähköisen viestinnän tietosuojalaki että työelämän tietosuojalaki ovat tulleet voimaan syksyllä 2004.

Liikenne- ja viestintäministeriön asettama työryhmä ehdotti, että kokonaan digitaaliseen televisiotoimintaan tulisi siirtyä 31.8.2007. Tämän perusteella valtioneuvosto ja Yleisradio Oy tekivät keväällä 2004 päätökset analogisten televisiolähetysten lopettamisesta em. aikaan.

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen kansallisesta tietoturvallisuusstrategiasta 4.9.2003. Strategia sisältää 21 toimenpidettä, joiden avulla pyritään lisäämään kaikkien toimijoiden luottamusta tietoyhteiskuntaan, torjumaan tietoturvallisuuden uhkia ja hyödyntämään siihen liittyviä mahdollisuuksia. Vuoden 2004 aikana strategian toteutuksessa korostettiin tietoturvan taloudellista ulottuvuutta ja sen merkitystä kansalliselle kilpailukyvyille.

### **Tietotekniikan käyttö**

Tietoyhteiskuntaohjelman toteutussuunnitelman mukaisesti on toteutettu muun muassa seuraavat tietotekniikan käyttöä koskevat toimenpiteet: parhaiden käytäntöjen palkitseminen pääministerin parhaat käytännöt -kilpailussa, julkishallinnon yhteisen sähköisen tunnistamisen ja verkkomaksamisen alustan toteuttamishankkeen käynnistys, perusrekistereiden yhteiskäytön lisääminen, suurten kaupunkien tietoyhteiskuntayhteistyön käynnistäminen, kansallisen paikkatietostrategian laadinta, maanlaajuisen Tietotekniikka Menestystekijäksi -kiertueen toteuttaminen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tietoyhteiskuntakehityksen hankkeet.

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) tehtävänä on edistää julkisen hallinnon tietohallintoyhteistyötä. Tavoitteeseen on pyritty ennen kaikkea julkisen hallinnon suosituksia (JHS) laatimalla. Neuvottelukunta on hallituskauden aikana korostanut sitä, että tietotekniikalla pystytään tukemaan julkisen hallinnon palvelutuotantoa.

Lisäksi valtion tietohallinnon menettelytapojen uudistamista pohtinut työryhmä (TIME) on 5.10.2004 luovuttamassaan loppuraportissa suositellut siirtymistä valtion tietohallinnossa konsernimaiseen ohjausmalliin. Tämä työ on käynnistetty nimeämällä uusi IT-johtoryhmä ja



valmistelemalla IT-johtajan rekrytointia. Uudistuksen toteuttamishanke asetettiin 23.11.2004. TIME-työryhmän linjaukset ovat pohjana myös kuntien ja koko julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämiseksi. Tähän liittyen on käynnistetty kuntien ja valtion tietohallinnon yhteisten menettelytapojen ja koordinoinnin kehittäminen KuntaTIME-työryhmässä.

Julkiset palvelut verkkoon (JUPA) hankkeen tavoitteena on uudistaa julkisen hallinnon toimintaprosesseja tietotekniikka hyödyntämällä ja tuoda uusia julkisia palveluita verkkoon.

Pk-sektorilla on kehitetty yrityksille tarjottavia sähköisiä viranomaispalveluita ja yritysten sähköisen liiketoiminnan valmiuksia arvioivaa eAskel -asiantuntijapalvelua. Lisäksi muun muassa hoivapalvelusektorilla on kehitetty ja otettu käyttöön hoiva-alan palveluverkko HOPE ja pk-yrityksille suunnattu TuoteStart -asiantuntijapalvelu tuote- ja palveluideoiden kaupallistamiseksi.

### 3.3 Johtopäätöksiä

Tietoyhteiskuntaohjelmalle on asetettu vaikuttavuustavoitteita ja niiden mittaamiseen soveltuvia tunnuslukuja. Vaikuttavuusarviointi on siten välineenä ohjelman arvioinnissa täysin käytössä.

Kaiken kaikkiaan kehitys on tunnuslukujen perusteella ollut vaikuttavuustavoitteiden mukaista ja tietoyhteiskuntaohjelman vaikuttavuustavoitteita ollaan laajalla rintamalla jo saavutettu tai saavuttamassa. Vaikuttavuustavoitteiden osalta on kuitenkin syytä nostaa esille seuraavat kolme keskeistä kokonaisuutta.

Tietoyhteiskuntaohjelman erityinen haaste on julkisen hallinnon toimintatapojen uudistaminen ja tuottavuuden parantaminen hyödyntämällä tietoteknisiä ratkaisuja. Tältä osin on käynnistetty lukuisia hankkeita tietohallinnon kehittämiseksi julkisessa hallinnossa. Vasta hankkeiden toteuttamisen ja soveltamisen myötä voidaan arvioida missä määrin toimintatapoja on uudistettu ja tuottavuutta voitu lisätä.

Laajakaistastrategia on osoittautunut tehokkaaksi ja sen toimeenpano on syytä jatkaa. Strategian terävöittäminen yhteysnopeuden osalta ja siitä 3.2.2005 tehty periaatepäätös on hyvin perusteltu, koska uudet kehittyvät tekniikat nopeuttavat tiedonsiirtomahdollisuuksia edelleen ja operaattorit ovat nostaneet kapasiteettiaan. Maakuntien laajakaistastrategioiden toteuttaminen erityisesti syrjäisillä alueilla on tärkeää. Lisäksi kilpailun edistämiseen haja-asutusalueilla on kiinnitettävä erityistä huomiota muun muassa markkinoita valvovien viranomaisten uusien toimivaltuuksien perusteella. On myös perusteltua seurata valppaasti eri teknologioiden mahdollisuuksia.

Tietoturvallisuuden osalta Suomi on toiminut edistyksekkäällä laadilla ja toteuttamalla tietoturvallisuusstrategian. Tietoturvallisuus on kuitenkin lisääntyvä huolen aihe. Roskaposti ja virusten aiheuttamat haitat ovat jatkuvasti lisääntyneet sekä kotona että työpaikoilla. Tietoturvallisuusstrategian määrätietoinen toimeenpano on siten tärkeää ja sisältää mahdollisuuden Suomen kilpailukyyn parantamiselle luomalla mahdollisimman häiriöttömän ja tietoturvallisen ympäristön.

## 4 KANSALAISVAIKUTTAMISEN POLITIIKKAOHJELMA

### 4.1 Kansalaisvaikuttamisen yleiskuva

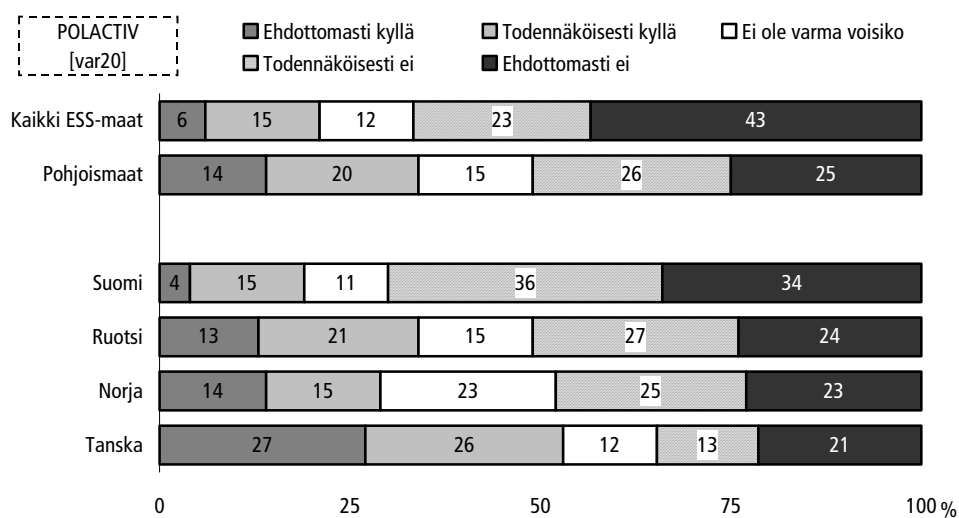
**Yhteenveto:** Kansalaisvaikuttaminen on muutaman viime vuosikymmenen ajan heikentynyt kaikissa vanhoissa demokratioissa. Tämä on herättänyt vilkkaan keskustelun sosiaalisesta pääomasta ja nostanut aktiivisen kansalaisuuden oppimistavoitteiden kärkeen. Suomessa eräät kansalaisvaikuttamisen piirteet ovat heikompia kuin muissa Pohjoismaissa erityisesti alle 40-vuotiaassa väestössä. Se kertoo häiriöstä kansalaiseksi soziaalistumisessa.

**Kansalaisoppiminen:** Suomen nuorten yhteiskunnalliset tiedot ja taidot ovat kansainvälisessä vertailussa hyvät. Sen sijaan etenkin suomenkieliset nuoret arvostavat tavallista ja sosiaalisesti vastuullista kansalaistoimintaa 28 maan vertailussa vähiten. Nuoret ovat myös vähiten kiinnostuneita politiikasta.

**Kansalaistoiminta:** Suomen kansalaistoiminta on eurooppalaista keskitasoa, mutta oleellisesti heikompaa kuin muissa pohjoismaissa. European Social Survey (ESS) –tutkimuksen 12 järjestötyypistä kymmenessä Suomi sijoittuu pohjoismaisen keskiarvon alapuolelle ja seitsemässä viimeiselle sijalle. Käytännössä vain osallistuminen seurakuntaan ja uskonnolliseen järjestöön on pohjoismaita vilkkaampaa. Keskiarvoa selvästi heikompaa on suomalaisten osallistuminen urheilu-, kuluttaja-, humanitaarisiin, ympäristö- sekä nuoriso-, eläkeläis- ja naisjärjestöihin. Toisaalta uusia yhdistyksiä syntyy erityisesti liikunta-, taide- ja ympäristöaloille. Suomalaisten sosiaalinen kanssakäyminen on pohjoismaista tasoa. Toisten auttaminen on Pohjoismaita vähäisempää.

Puolueiden jäsenmäärä on kansainvälisessä vertailussa korkea, mutta todellinen puolueiden tai niiden aikuisjärjestöihin osallistuminen on laskenut 20 vuodessa kahdeksasta kahteen prosenttiin. Poliitikasta keskustellaan paljon, mutta kansalaisten valmius osallistua poliittiseen ryhmätoimintaan on pohjoismaisittain poikkeuksellisen alhainen. Kansalaiset ja puolueet ovat etäänntyneet toisistaan enemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Vain joka kymmenes tuntee hyvin tai melko suurta luottamusta puolueisiin.

**Kuvio 4.1** Voisiko ajatella toimivansa aktiivisesti jossain poliittisessä ryhmässä, prosenttia.

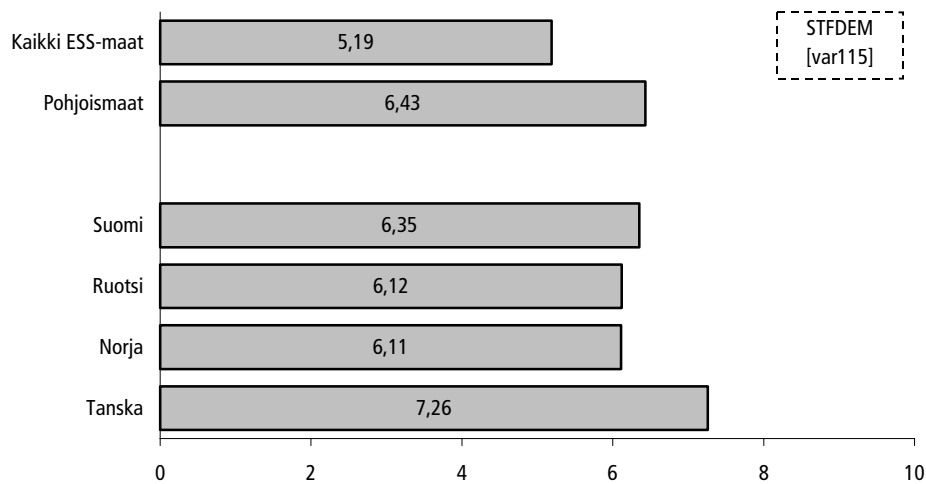


Lähde: European Social Survey 2002/2003.

**Kansalaisvaikuttaminen:** Äänestäjinä suomalaiset olivat vielä 1970-luvulla pohjoismaista keskitasoa, mutta ovat sen jälkeen pudonneet Ruotsin ja Tanskan tasosta 15–20 prosenttia. Niiden määrä, jotka pitävät äänestämistä kansalaisvelvollisuutena, on pudonnut samaan aikaan yli 80 prosentista alle 60 prosentin. Nuorten alhainen äänestysaktiivisuus on ongelma kaikissa maissa, mutta pohjoismaisessa vertailussa Norjan ja Suomen luvut ovat huonoimmat. Muita vaikuttamisen keinoja suomalaiset käyttävät yhtä paljon tai enemmän kuin muiden Pohjoismaiden asukkaat ja selvästi eurooppalaista keskiarvoa enemmän. Tämä koskee yhteydenpitoa poliitikkoihin tai virkamiehiin, kampanjatuotteiden käyttämistä, tietoista ostamista, tuotteiden boikotoimista ja rahan lahjoittamista poliittisille järjestöille.

**Luottamus:** Kansalaistoiminnan yhtenä tuloksena on sosiaalisen pääoma ja sen ytimenä luottamus, jossa tilanne on osallistumista parempi. Luottamus toisiin ihmisiin on pohjoismaista tasoa, parempi kuin Ruotsissa ja oleellisesti parempi kuin keskimäärin Euroopassa. Vaikka luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin (eduskunta, oikeusjärjestelmä, poliisi, poliitikot, Euroopan parlamentti, YK) on laskenut, se on lähes samaa tasoa kuin Pohjoismaissa keskimäärin. Tyytyväisyys demokratian toimivuuteen on parempi kuin Ruotsissa ja Norjassa, mutta huonompi kuin Tanskassa.

**Kuvio 4.2** Tyytyväisyys demokratian toimivuuteen, keskiarvot, asteikko 0–10.



Lähde: European Social Survey 2002/2003.

## 4.2 Käynnistetyt toimenpiteet

### Tutkimukset ja selvitykset

Politiikkaohjelma on teettänyt seuraavat tutkimukset ja selvitykset:

- Tutkimus kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittämisestä sekä demokratia-asioiden hallinnosta Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Tutkimuksessa on hahmoteltu myös suomalaisen demokradiapolitiikan perusteita.
- Kartoitus suomalaisesta kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta ja tutkimustarpeesta. Sen pohjalta valmistellaan kansalaisvaikuttamisen tutkimushanke laajana yhteistyönä Suomen Akatemiaa varten niin, että ministeriöiden valmius sen osarahoitukseen selvitetään.
- Tutkimus suomalaisesta kansalaisvaikuttajana. Se on keskeinen pohja kansalaisvaikuttamisen mittariston kehittämiselle, missä yhteydessä selvitetään samalla valtionhallinnon demokratiaa koskevaa tiedontarvetta ja koordinoimista.
- Tasa-arvon työkirja, joka tukee sukupuolinäkökulman huomioonottamista politiikkaohjelman hankkeissa.

- Keskusteluasiakirjat puolueita lähellä olevien aivoriihien toiminnasta Euroopassa, järjestökoulutuksen kehittämistarpeesta ja pohjoismaisten esimerkkien annista suomalaiselle kansalaisyhteiskunnalle. Uusia keskusteluasiakirjoja on tulossa mediataitojen tutkimustarpeesta ja viestinnän roolista kansalaisyhteiskunnan ja vallan välissä.

## **Kansalaisoppiminen**

Nuorten kasvuympäristössä kansalaiseksi oppimisessa avainasemassa ovat koulun sisäinen kulttuuri, oppilaskuntatoiminta, järjestötoiminta, nuorisotoiminta ja muut omakohtaiset osallistumisen kokemukset. Koulutuksen tavoitteet ja opetussuunnitelmien perusteet on viime vuosina uusittu kansalaisvaikuttamista tukeviksi. Haasteena on tavoitteiden muuttaminen käytännöksi.

Opetushallitus seuraa opetussuunnitelmien perusteiden toimeenpanoa ja toteuttamista. Opetusministeriö ja Opetushallitus yhdessä muiden toimijoiden kanssa toteuttavat Euroopan neuvoston Kansalaisyhteiskunnan teemavuoden 2005. Opetushallitus kehittää yhdessä koulujen ja oppilaitosten kanssa oppilaskuntatoimintaa. Opetusministeriö toteuttaa valtakunnallisen selvityksen oppilaskuntatoiminnan nykytilasta vuoden 2005 aikana. Opetushallitus tukee koulujen osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön.

Kansalaisvaikuttaminen opettajankoulutuksessa -hanketta ja siihen kuuluvia alueellisia koulutustilaisuuksia jatketaan. Opettajankoulutuslaitokset ja harjoittelukoulut järjestävät paikallisia koulutus- ja tutkimushankkeita yhteistyössä kuntien kanssa. Budjettirahoitteisessa opetushenkilöstön täydennyskoulutuksessa kansalaisvaikuttaminen on yksi painopistealueista vuonna 2005. Yliopistojen opettajankouluttajien täydennyskoulutuksessa vuosina 2004–2005 kansalaisvaikuttaminen on painopistealueena.

Kansalaisyhteiskunnan tavoitteiden toteutuminen yleissivistävässä opetuksessa arvioidaan vuonna 2006 samoin kuin kansalaisyhteiskunnan tähtävään koulutuksen osuus ja merkitys korkeakouluissa. Hanketta "Opiskelijakunnat ammattikorkeakoulun kehittäjinä" jatketaan. Opetusministeriö on käynnistänyt kansalaisvaikuttamisen kolmivuotisia pilottihankkeita ammatillisessa koulutuksessa yhdessä Opetushallituksen kanssa. Lisäksi ministeriö on käynnistänyt työväestön ja kansalaisvaikuttamisen kehittämishankkeita.

Vapaan sivistystyön tavoitteena on muun muassa kyky toimia yhteisössä ja demokratian vahvistaminen, mutta molempien osuus on toiminnassa vähäinen. Yhdessäoppiminen, muun muassa opintokerho ja -piiri harjaannuttaa demokratiaa ja kehittää sosiaalista pääomaa, mutta työmuodot ovat ohjaajakoulutuksen vähenemisen vuoksi supistuneet lähes olemattomiin. Opetusministeriö lisää informaatio-ohjauksella aktiivista kansalaisyhteiskuntaa tukevan opetuksen järjestämistä vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Henkilöstön osaamista kansalaisyhteiskunnan opetuksessa parannetaan henkilöstön lisä- ja täydennyskoulutusohjelmien avulla sekä suunnitelmalla valtionavustuksia toiminnan sisältöjen ja toteutusmuotojen kehittämiseen. Opintokerhojen ohjaajakoulutusta kehitetään. Oppilaitosten rahoitusperusteiden uudistamistarpeet selvitetään opetusministeriön asettamassa valmisteluryhmässä.

Opetusministeriö tilaa selvityksen oppilas- ja opiskelijakuntatoiminnan tilasta ja kehittämisedoista. Selvitys, joka toteutetaan vuonna 2005 kattaa yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen sekä korkeakoulut.

Käynnistetään Kansallinen mediakasvatushanke, jonka keskeisiä osia ovat vapaan sivistystyön kautta kehitettävä kaikille avoimen pääsyn varmistava tietoyhteiskunnan kohtaamispaikka -malli sekä tutkimustoiminnan resursointi ja kansainvälisten yhteyksien vahvistaminen.

## **Kansalaistoiminta**

Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta kokoaa alaryhmien työn tuloksista kansalaisyhteiskuntapoliittisen kokonaistarkastelun.

Tuetaan liikunta- ja nuorisojärjestöjen toimintaa, koululaisten iltapäivätoimintaa, lasten ja nuorten toimintaa kehittäviä hankkeita, nuorten uusia toimintamuotoja jne. Kansalaisyhteiskunta 2006 alaryhmissä selvitetään nuorten uutta tapaa toimia, uusien yhteisöjen muodostumista, uusia vaikuttamistapoja ja mahdollisuutta keventää yhdistysten hallintoa ja talouskäytäntöjä.

Laaditaan järjestöllisen osaamisen tutkimus- ja koulutussuunnitelma. Toteutetaan järjestöllinen koulutusohjelma noin 100 000 osallistujalle ja sitä tukeva kouluttajakoulutus. Kehitetään järjestöjen osaamisen kehittämisen uusia muotoja.

Tuotetaan kevään 2005 aikana ehdotukset järjestötoiminnan hallinnollisesta korjaustarpeesta. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta tuottaa selvityksen ja tekee esityksiä järjestöjen kansainvälisten toimintaedellytysten parantamiseksi sekä siitä, miten EU- kansalaisuus ja maailmankansalaisuus otetaan huomioon kansalaisopinnoissa. Toimikunta myös kartoittaa kansalaisten ja erityisesti nuorten uudet tavat toimia ja tekee ehdotuksen niiden tukemisesta. Maahanmuuttajat otetaan huomioon Kansalaisyhteiskunta 2006:n työssä. Samalla tarkastellaan perinteisten kansallisten vähemmistöjen (saamelaiset, romanit) mahdollisuuksia vaikuttaa elinolojen kehitykseen.

## **Kansalaisvaikuttaminen**

Tieto ja keskustelu: Valtionhallinnon viestinnän kehittämisen jatkotoimien tarve arvioidaan valtionhallinnon viestinnän arviointiperusteiden valmistuttua. Tehdään yhteistyötä viestintätutkimuksen kanssa kansalainen viestintäyhteiskunnassa -teeman selkeyttämiseksi. Tuotetaan julkaisu kansalaisvaikuttamisen ja demokratian näkökohdista median työssä. Lisätään tiedotusta äänestyspaikoista, vaalijärjestelyistä, ehdokkaista ja valittavien toimielinten tehtävistä. Kehitetään internet-tiedotusta, laaditaan julkaisuja, monipuolistetaan vaalitietopalveluita ja tehdään aktivointitietoiskuja ja -kampanjoita.

Edustuksellinen demokratia: Selvitetään vaalijärjestelmän toimivuutta yhteistyössä puolueiden kanssa Kansanvalta 2007 -toimikunnassa. Vaalien teknisen toimittamisen osalta kehitetään vaalitietojärjestelmää ja äänestysmenettelyjä, rohkaistaan kuntia jatkamaan jo nyt omaksuttua linjaa viedä äänestyspaikkoja sinne, missä ne ovat äänioikeutettujen helposti saavutettavissa sekä tehostetaan vaaleja koskevaa tiedotusta.

Käynnistetään vuoden 2005 aikana lainsäädäntöön liittyvien tai muiden esitysten valmistelu seuraavissa asiakokonaisuuksissa: kuntakonserni, markkinaehtoistuva palvelutuotanto, kuntien välinen yhteistyö, luottamushenkilötyön edellytykset. Toteutetaan kunnallinen demokratiatilinpäätöshanke yhdessä Kuntaliiton kanssa.

Käytännön keinoja poliittiseen toimintaan osallistujien määrän lisäämiseksi pohditaan "Kansanvalta 2007" toimikunnassa. Kokeillaan suomalaista versiota aivoriihin tai ideapajojen toiminnasta osana yhteiskunnallisten oppilaitosten toimintaa. Kannustetaan puolueita tai niitä lähellä olevia oppilaitoksia lisäämään tuotettuja keskusteluaineistoja ja yhteiskunnallista koulutusta.

Muu kansalaisvaikuttaminen: oikeusministeriössä tehty selvitys kansanäänestyksen ja kansalaisaloitteiden tarpeesta nykydemokratiassa valmistuu helmikuussa 2005. Jatkotoimet arvioidaan sen jälkeen.

Kaikkiin ministeriöihin kehitetään kansalaisten kuulemisstrategiat ja ne arvioidaan eduskunnan hallintovaliokuntaa varten. Hallinnon osaamista ja valmiuksia parannetaan osallisuuskoulutuksen, kansalaisten kuulemisen käsikirjan ja verkko-oppimisaineiston avulla. Verkkovaikuttamista kehitetään "Kansalaisvaikuttaminen tietoverkoissa" -hankkeella ja jatkamalla valtionhallinnon otakantaa.fi -portaalin kehittämistä.

Puolueita kannustetaan aloittamaan kansalaisten kuulemista koskeva oman toimintakulttuurin kehittämishanke.

### 4.3 Johtopäätöksiä

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma eroaa muista ohjelmista siinä, että sen aihepiiriin on viime vuosina Suomessa kiinnitetty vähän huomiota. Nykytilanteen kartoitus on oleellinen osa ohjelman alkuvaihetta. Tavoitteena on, että lainsäädäntöä ja rahoitusta koskevat muutostarpeet kyetään tunnistamaan vuoden 2005 kevään aikana niin, että konkreettiset muutokset ehditään tehdä hallituskauden aikana. Tulosodotuksissa on hyvä muistaa, että kansalaisvaikuttamisen muutokset ovat hitaita ja edellyttävät pitkäjänteistä työtä.

Toimiva demokratia edellyttää tietoista toimintaa sen hyväksi. Suomessa ei ole organisoitua demokratiahallintoa eikä demokratian tilaa mitata ja arvioida systemaattisesti. Ensivaiheessa tulee kehittää suomalaisiin oloihin sopiva mittaristo, jolla voi seurata kansalaisvaikuttamisen ja demokratian kokonaiskuvaa kustannustehokkaasti. Jatkossa tarvitaan demokratian seuraaminen, demokraatiapolitiikka ja sitä tukeva demokratiahallinto.

Kansalaisvaikuttamisen tilasta on mahdollista nykyisin tiedoin luoda yleiskuva. Siihen liittyvien ilmiöiden ymmärtämisessä on kuitenkin tutkimukselle tehtävää. Esimerkiksi kansalaistoiminnan ja kansalaisvaikuttamisen suhde, kansalaiseksi sosiaalistuminen ja aktiivisen kansalaisuuden tukeminen tarvitsevat lisäselvitystä. Myös puolueita ja edustuksellista demokratiaa on tutkittu suhteellisen vähän. Lisäselvitystä tarvitaan myös kansalaistoiminnan tulevaisuudesta tulosoikeuden, palvelutuotannon ja kilpailuttamisen kansainvälistyvässä maailmassa.

Ohjelma kattaa nykyisellään kansalaisvaikuttamisen keskeiset ulottuvuudet. Se etenee ripeästi siellä, missä aihepiiri koetaan tärkeäksi ja jossa ohjelma voi antaa lisävoimaa jo aloitettuun tai suunniteltuun työhön. Erityisen myönteistä on yleissivistävän opettajankoulutuksen ja järjestökoulutuksen kehitystyö. Myös puoluetoiminnan työmuotojen uudistumisesta on lupa odottaa tuloksia, samoin vaalitiedotuksesta ja -aktivoinnista. Kansalaisten kuulemisen hyväksi tehty työ jatkuu hyvin. Ehkä suurin puute liittyy kansalaisvaikuttamisen kannalta heikoimpien ryhmien aktivoimiseen ja vahvistamiseen. Tähän heijastuu osaltaan se, ettei STM ja sen monipuolinen asiantuntemus ole ohjelmassa mukana. Osin sama koskee kansalaisvaikuttamista korostavan ympäristöministeriön ja ulkoministeriön osuutta.

## II HALLITUKSEN MUUT POIKKIHALLINNOLLISET POLITIIKAT

### 1 ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIikka SEKÄ EUROOPAN UNIONI

#### 1.1 Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

Vuoden 2004 keskeinen tavoite, Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevan selonteon laatiminen, saatiin päätökseen syyskuussa 2004. Selonteossa todetaan, että Suomen lähialueiden vakaus on vuoden 2001 selonteon jälkeen vahvistunut Euroopan unionin ja Naton laajentumisen, Euroopan unionin integraation syvenemisen ja Venäjän muutoksen myötä. Samaan aikaan on kuitenkin laajempi kansainvälinen tilanne myös Suomen kannalta tullut yhä haasteellisemmaksi ja tämä kehitys on alkanut heijastua yhä tuntuvammin myös Suomen turvallisuusympäristöön. Tämän kehityksen odotetaan jatkuvan.

Suomi on aktiivisesti osallistunut Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen. Tärkeitä prosesseja ovat muun muassa unionin nopean toiminnan kyvyn kehittäminen, Bosnia-Hertsegovinan Althea-operaatio sekä unionin puolustusviraston perustaminen. Kansallisesti Suomi on jatkanut valmiuksien kehittämistä niin siviili- kuin sotilaallisen kriisinhallinnan alalla.

Suomen osallistumispanos siviilikriisinhallinnassa on kasvanut merkittävästi ja määrärahalisäys on kohdennettu tehokkaasti ja koordinoitusti uusiin hankkeisiin. Suomi on lähettänyt 84 asiantuntijaa ja siviilipoliisia yli 20:een siviilikriisinhallinnan operaatioon, mkl. kansainvälisten järjestöjen (ETYJ, EN, YK, NATO:n kv. sihteeristö) sihteeristö. Vuoden aikana Suomi on osallistunut siviilikriisinhallintatehtäviin muun muassa EU:n yhteisissä operaatioissa Länsi-Balkanilla ja EYTJ:n operaatioihin Kaukasuksella ja Keski-Aasiassa sekä erilaisten koaliitioiden puitteissa muun muassa Sri Lankassa (Monitoring Mission, SLMM) ja Afganistanissa (Provincial Reconstruction Team, PRT). Suomi osallistuu myös aktiivisesti Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan joukkotavoitetyöhön (Civilian Headline Goal 2008), jonka puitteissa kehitetään monitoiminnallisia siviilikriisinhallinnan valmiuksia.

Suomi osallistui aktiivisesti rauhankumppanuusyhteistyöhön sekä pyrki omalta osaltaan varmistamaan, että yhteistyö säilyy mielekkäänä myös kehittyneiden läntisten kumppanimaiden tarpeita ajatellen. Samalla Suomi on osaltaan panostanut Keski-Aasian ja Kaukasian maiden tukemiseen mm. järjestämällä rauhanturva- ja pelastuspalvelukoulutusta alueen maiden edustajille. Suomi jatkoi osallistumista Nato-johtoiseen kriisinhallintatoimintaan samoin kuin kumppanuusyhteistyön eri sektoreilla, ml. Naton sotilaallisen voimavarayhteistyön ja siviilisektorin sekä uusien turvallisuusuhkien torjunnan alalla. Suomi on tukenut EU:n ja Naton yhteistyön syventämistä.

Suomi osallistuu yhteensä yhdeksään rauhanturvaamisoperaatioon painopisteen ollessa edelleen Balkanilla. Suomalaisten rauhanturvaajien keskivahvuus vuoden aikana oli noin 1 000 henkeä. Operaatioissa merkittävimmät tapahtumat olivat Suomen koordinaatio- ja johtovastuu KFOR:n (Kosovo Force) Keskisestä Monikansallisesta Prikaatista 1.5.2004 alkaen, Naton SFOR-operaation muuttuminen EU:n operaatioksi Altheaksi ja ISAF-operaation (International Security and Assistance Force) laajentaminen. Suomi osallistuu EU:n ensimmäiseen uudentyyppisen kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaoperaatioon Bosnia-Hertsegovinassa, jossa unioni käyttää sekä siviili- että sotilaallisen kriisinhallinnan keinoja. Suomella on Althea-operatiossa

noin 200 henkilöä. Suomi on toiminut operaation alusta alkaen operaation Pohjoisen osaston kehysvaltiona. Tämä tehtävä jatkuu vuoden 2005 loppuun ja Suomi on asettanut Pohjoisen osaston komentajan. Suomi vetäytyi vuoden 2004 lopussa UNMEE-operaatiosta (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea).

Kansainvälisen kriisinhallintakyvyn kehittämisen painopiste oli osallistumisen valmisteluissa EU:n nopean toiminnan joukkoihin. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta päätti kokouksessaan 3.11.2004, että Suomi osallistuu kahteen taisteluosastoon, ruotsalais-suomalaiseen ja saksalais-hollantilais-suomalaiseen, yhteensä noin 300–380 sotilaalla.

Vuonna 2004 Suomi osallistui EU:n uuden yleistavoitteen (Headline Goal 2010) valmisteluun. Tavoitteena on tuottaa unionin käyttöön sellaisia sotilaallisia voimavaroja, joiden avulla kyetään vastaamaan muun muassa Euroopan turvallisuusstrategian esittämiin haasteisiin.

EU:n puolustusvirasto perustettiin vuonna 2004. Suomi osallistui aktiivisesti puolustusmateriaaliyhteistyön käynnistämiseen ja kehittämiseen EU:ssa. Suomen teollisuuden ja tiedeyhteisön kanssa on käynnistetty teknologiaohjelmia, jotka tukevat kotimaisen teollisuuden kriittisten teknologioiden tuotanto- ja ylläpitokyvyn osaamista. Ohjelmat liittyvät vuonna 2003 valmistuneeseen materiaalipoliittiseen ohjelmaan materiaalihankinnoissa sovellettavista yleisistä hankintaperiaatteista.

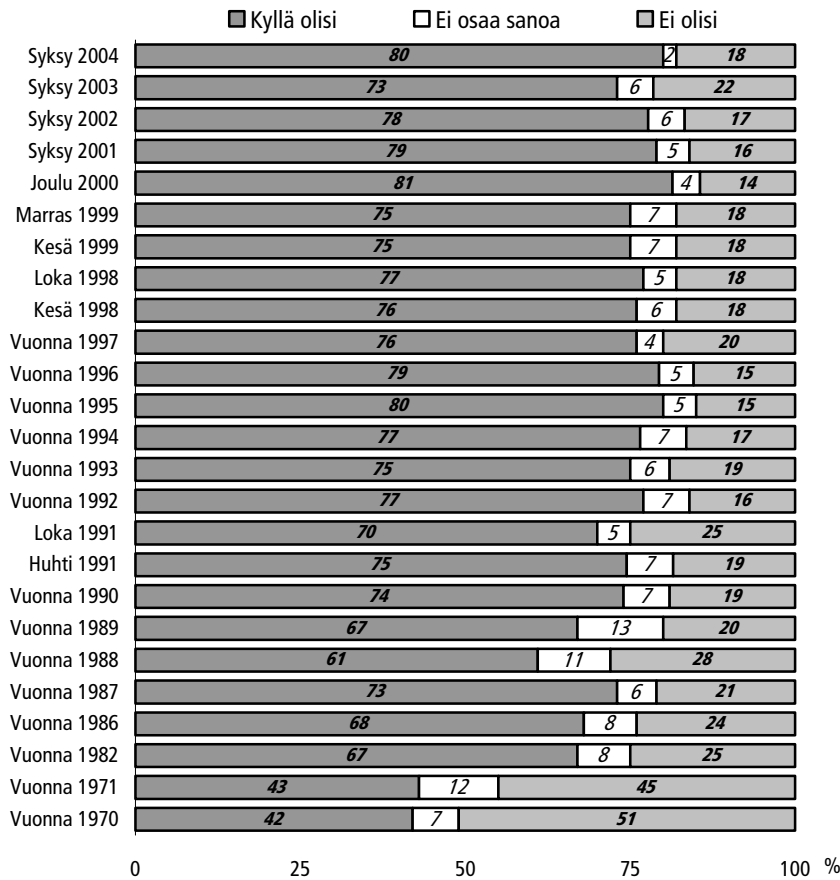
Terrorismin torjunta pysyy kansainvälisen turvallisuuden keskeisenä kysymyksenä ja vilkkaan kansainvälisen yhteistyön kohteena. Muun muassa terrorismiuhan johdosta joukkotuhoaseet ovat nousseet keskeiseksi huomion kohteeksi EU:ssa ja kansainvälisessä politiikassa. Tavanomaisen sopimus pohjaisen yhteistyön lisäksi Suomi on kuluneen vuoden aikana sitoutunut Proliferation Security Initiative (PSI) -yhteistyön tukemiseen. Suomi toimii koordinaattorina ydinkoekieltosopimuksen voimaansaattamiseksi. Suomi osallistuu myös G-8:n Global Partnership -yhteistyöhön. Suomi on aktiivinen pienaseita ja ajoneuvomiinoja koskevien kansainvälisten velvoitteiden luomiseksi.

Perinteisten sotilaallisten uhkien lisäksi joukkotuhoaseuhka, tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkat ja informaationsodankäynti sekä terrorismi ovat haasteita, joiden muutoksia seurataan huolellisesti. Seurannan tehostamiseksi varaudutaan ennakkovaroitusjärjestelmän kehittämiseen.

Valtionhallinnossa on parannettu uusien uhkien analysointikykyä. Uusiin uhkiin varautumisessa viranomaisyhteistyön tärkeys korostuu. Tähän pyritään muun muassa kesäkuussa 2004 asetetussa poikkihallinnollisen terrorismin torjunnan asiantuntijaryhmän työskentelyssä ja toiminnassa.



**Kuvio 1.1** Puolustustahto vuosina 1970–2004, prosenttia.  
*”Jos Suomeen hyökätään, niin olisiko suomalaisten mielestänne puolustauduttava aseellisesti kaikissa tilanteissa, vaikka tulos näyttäisi epävarmalta”*



Lähde: Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta.

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan syys-lokakuussa 2004 tekemissä tutkimuksissa on selvitetty suomalaisten mielipiteitä Suomen ulkopolitiikan sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kysymyksistä. Puolustustahtoa koskevan kysymyksen tulokset osoittavat, että suomalaisten puolustustahto on kansainvälisesti vertailtuna huomattavan vahva. Tutkittaessa 80 prosenttia kansalaisista (miehet 86 % ja naiset 74 %) on sitä mieltä, että jos Suomeen hyökätään, niin Suomen on puolustauduttava aseellisesti kaikissa tilanteissa, vaikka tulos näyttäisi epävarmalta. Vuoteen 2003 verrattuna (73 %) maanpuolustustahto on noussut. Vuonna 2003 ero naisten ja miesten mielipiteen välillä oli 19 prosenttiyksikköä, kun se vuonna 2004 oli enää 12 prosenttiyksikköä. Samaan aikaan on useassa kyselytutkimuksessa tullut ilmi, että sotilaallinen maanpuolustus on määrärahalleikkausten listalla kärkipäässä.

## 1.2 Aloitteellinen ihmisoikeuspolitiikka

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen ihmisoikeuspolitiikasta valmistui maaliskuussa 2004. Selonteon tavoitteiden toteutumisen arviointia varten on päätetty perustaa seurantaprojekti. Seurantaprojekti antaa pohjan mitata ja raportoida selonteon sisältämien Suomen ihmisoikeuspolitiikan keskeisten tavoitteiden toteutumista hallituskauden aikana.

Merkittävän mahdollisuuden ihmisoikeuspolitiikan kansainväliselle toimeenpanolle antaa Suomen valinta YK:n ihmisoikeustoimikuntaan vuosiksi 2005–2007.

Eurooppalaisen romanifoorumin perustamisesta Euroopan neuvoston yhteyteen päätettiin marraskuussa 2004 Suomen vetämien pitkäkallisten neuvottelujen jälkeen.

Kansainvälistä rikostuomioistuinta tuettiin monin tavoin sekä EU:n kautta että kansallisesti ja yhteistyötä sen kanssa kehitettiin.

EU:n tuleva perustuslaillinen sopimus sisältää Suomenkin voimakkaasti ajaman EU:n liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä EU:n perusoikeusasiakirjan liittämisen osaksi perustuslaillista sopimusta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on hoidettu ennätysmäärä valituksia suullisine käsittelyineen ja katselmuksineen ja huolehdittu tuomioiden täytäntöönpanosta sekä panostettu tuomioistuimen uudistamiseen Suomen tavoitteiden mukaisesti.

### 1.3 YK:n vuosituhatjulistuksen kansallinen toimeenpano

Valtioneuvoston periaatepäätös kehityspoliittisesta ohjelmasta hyväksyttiin helmikuussa 2004. Siinä kehityspoliittikka sidotaan selkeästi YK:n vuosituhatjulistuksen päämääriin. Kehityspoliittisen ohjelman ensimmäinen vuosiarviointi valmistui lokakuussa. Suomen kehityspoliittikan tulosten ja vaikuttavuuden todettiin olevan linjassa vuosituhatjulistuksen kehitystavoitteiden (Millenium Development Goals, MDG) kanssa ja edistäneen niiden saavuttamista maatasolla eri kanavien kautta. Vuosiarviointi osoitti, että vaikka kehityspoliittisessa ohjelmassa asetettu keskittämistavoite ei vielä näy maksatustilastoissa, se näkyy vuosille 2004–2005 laadituissa suunnitelmissa. Haasteena on politiikkajohdonmukaisuuden edistäminen valtionhallinnossa ja yhteiskunnan eri sektoreilla. Koherenssityössä on keskitytty erityisesti kauppapolitiikan ja turvallisuuspolitiikan aloille.

Suomen kansallinen MDG-raportti luovutettiin EU:n komissiolle lokakuussa. EU:n yhteinen MDG-raportti tuodaan YK:n vuosituhatjulistuksen ensimmäistä viisivuotiskautta tarkastelemaan korkean tason tapahtumaan syyskuussa 2005. Suomen valmistautuminen tapahtumaan on aloitettu. Kansalaisille vuosituhatjulistuksen kehitystavoitteita on tehty tunnetuksi esimerkiksi Millenium -kampanjan avulla.

Vuosien 2003 ja 2004 kehitysyhteistyömäärärahat olivat 506,8 ja 545,6 miljoonaa euroa, mikä tarkoitti BKTL -osuuden kääntymistä kasvuun - 0,36 prosenttiin vuonna 2003 ja 0,37 prosenttiin vuonna 2004 määrärahalta mitattuna.

### 1.4 Globalisaation hallinnan kehittäminen - Helsinki-prosessi

Hallituksen globalisaatioselvityksen laadinta on loppuvaiheessaan. Helsinki-prosessi etenee aikataulun mukaisesti kohti syyskuussa 2005 järjestettävää Helsinki-konferenssia. Prosessin synnyttämien ehdotusten toimeenpanemiseksi on koottu noin kymmenen hallituksen yhteistyöryhmää.

### 1.5 Kansainvälisen kauppajärjestelmän vahvistaminen

Maailman kauppajärjestön WTO:n viidennen ministerikokouksen epäonnistuminen Cancúnissa syksyllä 2003 merkitsi, että vuoden 2004 tärkein tavoite olisi monenvälisen kauppaneuvottelukierroksen uudelleenkäynnistäminen. Heinäkuussa 2004 tässä onnistuttiin, ja voidaan sanoa, että Dohan kierros on uudelleenkäynnistynyt. Heinäkuun ratkaisu merkitsi myös WTO:n aseman vahvistamista maailmankaupasta vastaavana organisaationa. Maailmankaupan vapauttaminen toteutuu hallitusti, ja sääntelyjärjestelmää kehitetään osana neuvottelukierrosta.

Suomi osana Euroopan unionia on johdonmukaisesti pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että Dohan kierroksen tulos on tasapainoinen, mikä näkyy EU:n kierrosta koskevista kannoista. Neuvottelujen lopullinen tulos lienee selvillä aikaisintaan vuonna 2006.

Elinkeinoelämän ja muiden intressitahojemme etuja edistetään laatimalla maakohtaisia strategioita käsittelevä toimintaohjelma, jonka myötä kauppapoliittista vaikuttamista myös ulkoi- seen toimintaympäristöön Suomen kannalta keskeisillä markkinoilla pystytään jatkossa tehos- tamaan. Samoin on valmisteltu Vientifoorumin VKE-strategian ja valtioneuvoston Suomi maa- ilmantaloudessa -selvityksen pohjalta viennin ja kansainvälistymisen edistämisen strategia, joka selkeyttää UM:n roolia viennin ja kansainvälistymisen edistämisen työssä ja jonka toi- meenpanoon ryhdytään kuluvana vuonna.

## 1.6 Euroopan unioni

### **EU:n ulkoinen toiminta**

EU laajentui kymmenellä uudella jäsenmaalla vuona 2004. Jäsenyysneuvottelut jatkuvat Bul- garian ja Romanian kanssa, joiden odotetaan liittyvän unioniin vuonna 2007. Kroatian kanssa jäsenyysneuvottelujen odotetaan alkavan vuonna 2005. Suomen syksyllä 2004 muodostama kanta Turkin jäsenyysneuvottelujen aloittamiseen vuonna 2005 on myös myönteinen.

Toiminta EU:ssa on muuttunut entistä haastavammaksi, koska unionin päätöksenteko- ja toimintakulttuuri ovat muutostilassa. Vaarana on EU:n päätöksenteon vaikeutuminen ja toi- minnan sirpaloituminen. Suomen etuna on jatkossakin pyrkiä turvaamaan unioniin yhtenäi- syys ja tehokas toiminta sekä tukea integraatiota vahvistavaa toimintaa. Laajentuneessa unionissa on entistä tärkeämpää vaikuttaa jäsenmaiden kautta ja niiden kanssa oikea- aikaisesti. Tämän johdosta myös kahdenvälisen suhteiden tehokkaan hoidon merkitys koros- tuu entisestään. EU:n ulkosuhteisiin vaikuttamiseksi on laadittu oma kehittämisohjelma ke- vällä 2004.

Suomi on toiminut unionin aktiivisena jäsenenä ja edistänyt osaltaan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistamista kaikkia jäsenmaita yhdistävien arvojen ja periaatteiden pohjalta. Suomi on osallistunut aktiivisesti Euroopan naapuruuspolitiikan (ENP) kehittämi- seen.

Suomen kansallinen kannanmuodostus on vahvistunut sekä koordinaatiota ja koherenssia on parannettu muun muassa vuonna 2004 toimintansa aloittaneen EU-asioiden komitean alaisen ulkosuhdejaoston perustamisen myötä.

Eurooppa-oikeuden kehitykseen kansallisesti merkittävässä asioissa on vaikutettu osallistumal- la lukuisten EY:n tuomioistuimissa vireillä olevien asioiden käsittelyyn. Vuosittain hoidettuja asioita on ollut lähes sata. Asioiden määrä tulee jatkossa lisääntymään laajentumisen ja Eu- rooppa-oikeuden muutosten vuoksi.

Suomi on ajanut aktiivisesti Euroopan integraatiota tukevaa ratkaisua unionin rahoituskehyyk- sistä vuosille 2007–2013 (Agenda 2007). EU:n uusien rahoituskehysten valmistelussa Suomi on osallistunut aktiivisesti ulkosuhderahoitusvälineiden uudistukseen, ml. uusi raja-alueyhteis- työmekanismi. Suomi on korostanut EU:n Venäjä-yhteistyön riittävän rahoituksen turvaamista tarkoituksenmukaisista instrumenteista.

Suomi tukee alueellista yhteistyötä myös oman kansallisen lähialueyhteistyön kautta. Suomen uusi lähialueyhteistyön strategia hyväksyttiin 22.4.2004, ja yhtenä elementtinä on pyrkimys siihen, että EU:n ohjelmat ja Suomen lähialueyhteistyö täydentävät toisiaan.

Pohjoisen ulottuvuuden osalta kulunut vuosi on ollut tämänhetkisen toisen toimintasuunni- telman ensimmäinen voimassaolovuosi. Toimintasuunnitelman toimeenpanoa arvioitiin loka-

kuussa 2004 Hollannin puheenjohtajalla pidetyssä korkeiden virkamiesten kokouksessa. Marraskuussa valmistui pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuuden ydinturvasektoria koskeva strateginen suunnitelma, jonka pohjalta ryhdytään valmistelemaan käytännön ydinturvahankkeita Kuolan alueella. Sosiaali- ja terveyskumppanuuden sihteeristö aloitti syksyllä toimintansa Tukholmassa.

Suomi on vaikuttanut aktiivisesti unionin kehityspolitiikan tehostamiseen muun muassa aloitteella, jonka pohjalta laadittiin vuosia 2004–2006 koskeva kehitysyhteistyön kolmivuotinen strateginen puheenjohtajuusohjelma. Ohjelman pohjalta seurataan kehityspoliittisten prioriteettien toteutumista. Yksi prioriteettialueista on uudet rahoituskehykset, jossa Suomi katsoo, että kehitysrahoituksen tason ja osuuden budjetista tulee säilyä vähintään nykyistä vastaavalla tasolla.

### **Hallitusten välinen konferenssi (HVK)**

EU:n perustuslaillinen sopimus hyväksyttiin poliittisesti hallitustenvälisessä konferenssissa kesäkuussa 2004 ja allekirjoitettiin Roomassa 29.10.2004. Suomen yleinen tavoite selkeän ja sitovan perusasiakirjan hyväksymisestä unionin uudeksi perussopimukseksi toteutui täysimääräisesti. Uusi sopimus on voimassaolevia sopimuksia yksinkertaisempi ja ymmärrettävämpi kokonaisuus. Myös suurin osa Suomen hallitustenväliselle konferenssille asettamista tavoitteista toteutui. Suomi pystyi muun muassa varmistamaan liittymissopimusten sisältämien Suomea koskevien poikkeusten oikeudellisen jatkuvuuden ja tavoitteensa kauppapolitiikan alalla. Myös unionin toimielimiä koskeva kokonaisuus on Suomen hyväksyttävissä.

Perustuslaillisen sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeva hallituksen esitys tullaan antamaan eduskunnalle viimeistään syysistuntokauden 2005 alussa. Tarkoituksena on, että Suomi ratifioi sopimuksen viimeistään keväällä 2006. Sopimus tulee voimaan Suomen puheenjohtajuuskaudella 1.11.2006, jos kaikki jäsenvaltiot ovat siihen mennessä ratifioineet sopimuksen.

### **EU:n uusien rahoituskehysten valmistelemine**

Euroopan unionin on sovittava vuoden 2006 loppuun mennessä uusista unionin rahoituskehyksistä vuosille 2007–2013. Komissio antoi uusia kehyksiä koskevat tiedonannot 10.2. ja 14.7.2004, lisäksi on annettu yli 20 asiaan liittyvää lainsäädäntöesitystä. Tavoitteena on poliittinen yhteisymmärrys kokonaispaketista kesäkuun 2005 Eurooppa-neuvostossa.

Uusia rahoituskehyksiä koskeviin neuvotteluihin on valmistauduttu hallitusohjelman mukaisesti kansallisesti yhteensovitetulla politiikalla. Sekä 10.2. että 14.7. annetuista tiedonannoista on valmisteltu Suomen kirjalliset kannanotot. Kaikista lainsäädäntöesityksistä on annettu kirjelmät eduskunnalle syksyn kuluessa. EU-ministerivaliokuntaa on em. asiakirjojen käsitteilyn lisäksi informoitu yleisestä neuvottelutilanteesta.

EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä on valmisteltu myös Suomen yksityiskohtaiset kannanotot neuvoston eri elimissä käynnissä oleviin neuvotteluihin. Lisäksi on ylläpidetty tiiviitä yhteyksiä neuvotteluiden kannalta tärkeimpiin jäsenmaihiin. Neuvotteluja varten asetulla, valtioneuvoston EU-sihteeristön puheenjohtajuudella toimivalla Agenda 2007 -johtoryhmällä on ollut keskeinen rooli hallinnonalojen välisen koordinaation varmistamisessa.

Suomen kannanotot ovat olleet yksityiskohtaisempia ja pidemmälle vietyjä kuin useimpien muiden maiden vastaavat kontribuutiot. Näin on pyritty vaikuttamaan sekä muiden maiden näkemyksiin että komissiossa tapahtuvaan valmistelutyöhön. Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteiden voidaan siten katsoa toteutuneen hyvin. Koko prosessin ja aikataulutavoitteen saavuttamisen näkökulmasta on kuitenkin ollut kielteistä, että muilta jäsenmailta ei ole tois-taiseksi löytynyt samanlaista valmiutta yksityiskohtaiseen keskusteluun ja neuvotteluihin.

Neuvotteluratkaisun viivästyminen syksyyn 2005 tai kevääseen 2006 näyttääkin nyt aiempaa todennäköisemmältä.

## **Suomen EU-puheenjohtajuus vuonna 2006**

Suomen EU-puheenjohtajuuden valmisteluissa on edetty hallituksen strategia-asiakirjassa esitettyjen tavoitteiden mukaisesti. Yhteistyötä on tiivistetty muihin jäsenmaihiin ja erityisesti muihin tuleviin puheenjohtajuusmaihiin. Kevään 2006 puheenjohtajamaa Itävallan kanssa yhteydenpito on ollut tiivistä sekä poliittisella että virkamiestasolla muun muassa vuoden 2006 puheenjohtajuusohjelman laatimiseksi.

Sisällöllisten valmisteluiden osalta EU-ministerivaliokunta otti 17.9.2004 tiedoksi Suomen puhenjohtajuuskauden asialista-arvion. Alun perin tavoitteena oli puhenjohtajuuskauden alustavien painopisteiden määrittely, mutta yksityiskohtaisempi käsittely päätettiin siirtää alkuvuoteen 2005, jolloin EU:n asialistan Suomen puheenjohtajuuskaudelle ajoittuvat kysymykset ovat tarkemmin identifioitavissa.

Teknisten valmisteluiden osalta on tavoitteiden mukaisesti päätetty Suomessa puheenjohtajuuskaudella pidettävistä kokouksista sekä keskitetystä puhenjohtajuuskauden budjetista maksettavien kokouksien pitopaikoista ja ajankohdista. ASEM-huippukokouksen valmistelut on käynnistetty. EU-puheenjohtajuussihteeristön ja puhenjohtajuuskauden verkkosivujen henkilöstön rekrytointi on käynnistetty. Puhenjohtajuuskauden työryhmien puheenjohtajien lista on vahvistettu ja alustava kokouskalenteri on laadittu. EU-tulkkien koulutusohjelmaa on rahoitettu suunnitelmien mukaisesti.

Myös ministeriöiden henkilöstötarpeet on kartoitettu ja parhaillaan valmistellaan valtiovarainministeriön johdolla henkilöstöresurssien jakosuunnitelmaa. Lisäksi koulutus suunnitelma on laadittu ja koulutus käynnistetään vuoden 2005 alussa. Puheenjohtajuuden kustannusarviota on tarkennettu.

### **1.7 Johtopäätöksiä**

Hallituksen strategia-asiakirja 2004 ei sisällä ulko- ja turvallisuuspolitiikan taikka Euroopan unionin osalta selkeitä vaikuttavuustavoitteita ja niiden mittaamiseen käytettäviä tunnuslukuja. Sekä ulkoasiainministeriön että puolustusministeriön tulisivin pyrkiä vaikuttavuustavoitteiden ja tunnuslukujen sisällyttämiseen HSA 2005 päätökseen ja siten etenemistä kohti aitoa vaikuttavuusarviointia.

Vaikka Euroopan unionia koskevissa toimenpiteissä ei ole erikseen määritelty vaikuttavuustavoitteita, sellaisten asettaminen ei toimenpiteiden luonteen ja laajuuden takia ole välttämättä tarkoituksenmukaista. Tavoitteiden toteutuminen ja niiden vaikutus voidaan arvioida kertaluonteisena tehtävänä erikseen, kuten muun muassa edellä on tehty.

## **2 HYVINVOINTI, TERVEYS JA TASA-ARVO**

### **2.1 Väestön terveyden ja toimintakyvyn edistäminen**

Väestön elinikä on noussut ja toimintakykyisten elinvuosien määrä on lisääntynyt. Miesten ja naisten välinen ero eliniän odotteessa on hieman kaventunut, mutta kansainvälisesti ero on edelleen suuri. Terveystila on kehittynyt pääosin myönteisesti kaikissa ikäluokissa ja molemmilla sukupuolilla. Myönteisen kehityksen uhkina ovat väestön ylipainoisuus, alkoholikulutuksen kasvu ja vähäinen liikunta. Syrjäytyminen on muodostumassa suureksi uhaksi kansanterveyden suotuisalle kehitykselle. Väestöryhmien väliset terveyserot ovat edelleen suuret ja

erot näyttävät jopa kasvavan. Tupakka ja alkoholi selittävät puolet väestöryhmien välisistä eroista. Kuolleisuuseroihin vaikuttavat erityisesti elämäntavat ja elinolot.

Nuorten miesten itsemurhakuolleisuus on viime vuosina vähentynyt selvästi. Sen sijaan nuorten tapaturmakuolleisuus kääntyi 1990-luvun alun myönteisen jakson jälkeen huomattavaan nousuun vuonna 2001. Muutosta selittivät nuorten liikennetapaturmat. Alkoholin käytön seurauksena kuolleiden määrä nousi vuodesta 2002 vuoteen 2003. Huumausainerikosten määrä on kasvanut voimakkaasti. Nuorten kohtaama huumetarjonta on kääntynyt laskuun viime vuosina kaikissa ikäryhmissä. Huumausaineiden ongelmakäyttö näyttää sen sijaan kasvaneen. Huumekuolemat ovat vähentyneet vuoden 2000 jälkeen.

Työikäisten terveys on yleisesti ottaen kohentunut. Miehet ovat vähentäneet tupakointia. Ikäryhmässä 55–64-vuotiaat tupakointi on yleistynyt. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen yleistyi vuoteen 2002 saakka, mutta tasaantui sen jälkeen. Suuri osa alkavista työkyvyttömyyseläkkeistä myönnetään mielenterveysongelmien vuoksi. Työ- ja toimintakykyä haittaavan sairauden tai vamman esiintyvyys ikääntyvillä on laskenut viime vuosina. 75–84-vuotiaiden toimintakyky on kohentunut selvästi.

Alkoholin humalakäytön kasvu lisää tapaturmariskiä. Suuri osa runsaasti alkoholia käyttävistä nuorista päättyy aikuisina alkoholin ongelmakäyttäjiksi. Alkoholin kulutuksen kasvaessa myös alkoholista aiheutuvat haitat lisääntyvät. Ensinnä kasvavat erilaiset akuutit yksittäisiin käyttökertoihin liittyvät haitat. Pitkäaikaiseen käyttöön liittyvä terveysriskit toteutuvat viiveellä.

Kotona asuvien osuus 75–84 ja 85 vuotta täyttäneistä on säilynyt suhteellisen vakaana. 75–84-vuotiaista 93 prosenttia ja 85 vuotta täyttäneistä 76 prosenttia asuu kotona. Vammaisten työhön osallistuminen näyttää parantuneen, mikäli mittarina käytetään nuorten vammaisten kuntoutusrahan käytön kasvua.

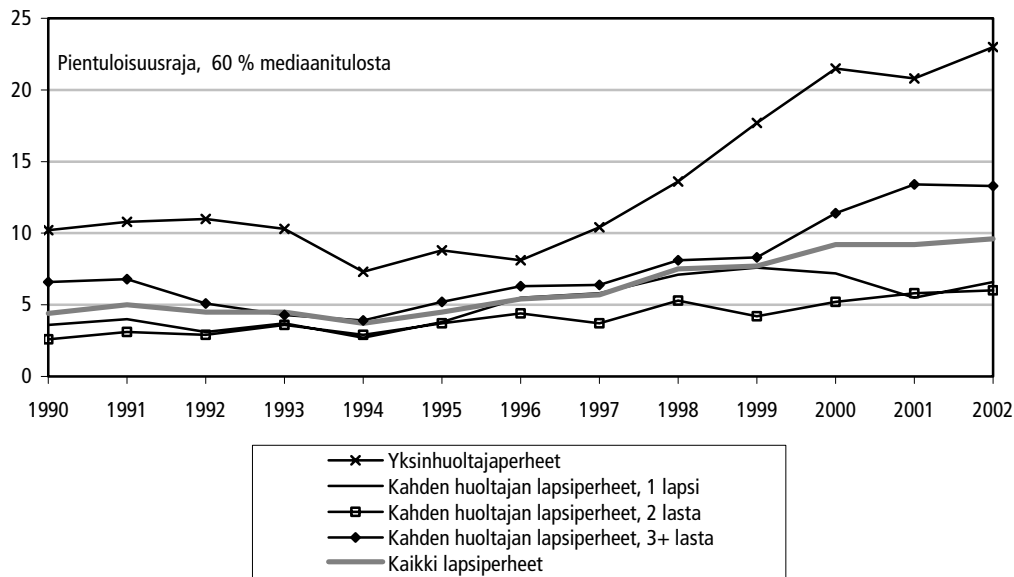
## 2.2 Syrjäytymisen ehkäisy ja hoito

Tehokkaimmat keinot syrjäytymisen hallinnassa ovat työttömyyden alentaminen, kohtuullinen ansioturva ja vähimmäisetuuksien tason riittävyys sekä erityisryhmien palvelujen toimivuus. Rakenteellinen työttömyys väheni nopeasti vuosina 1997–2001. Vuoden 2001 jälkeen vaikeasti työllistyvien määrä on juuttunut runsaaseen 170 000 henkilöön. Vaikein ryhmä ovat pitkäaikaistyöttömät. Heistä noin 60 prosenttia on yli 50-vuotiaita. Pitkäaikaistyöttömien osuus näyttää vakiintuneen noin kahteen prosenttiin työvoimasta. Käytännössä vain pieni osa heistä sijoittuu avoimille työmarkkinoille ilman erityistoimenpiteitä. Nuorilla työttömyys venyy harvoin pitkäaikaiseksi.

Pitkäaikaista toimeentulotukea saaneiden määrä tukea saaneista kotitalouksista väheni vuodesta 2002 vuoteen 2003. Sitä ennen osuus kasvoi. Pienituloisten osuudessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia viime vuosina. Tuloderot kasvoivat lievästi vuonna 2003. Pitkäaikainen köyhyys väestössä on lisääntynyt ja yhä useampi pienituloisen kuuluu pienituloisten joukkoon usean vuoden ajan. Pienituloisten taloudelliset ongelmat näyttävät olevan entistä pysyväisluonteisempia.

Lapsiperheiden köyhyys on kehittynyt heikompaan suuntaan. Kun pienituloisuuden rajana on 60 prosenttia kotitalouksien mediaanitulosta, niin lapsiperheistä yksinhuoltajaperheiden asema on heikentynyt selvästi vuoden 2001 jälkeen. Muiden lapsiperheryhmien köyhyysaste on säilynyt suhteellisen vakiona. Viimeisin tieto on vuoden 2003 tulonjaon ennakkotilasto. Lasten ja nuorten ennaltaehkäisevistä palveluista vain äitiysneuvolakäynnit ovat lisääntyneet; sen sijaan lastenneuvola ja kouluterveydenhuollon lasten määrään suhteutetut käynnit ovat pysyneet samalla tasolla 2000-luvun ensi vuosina.

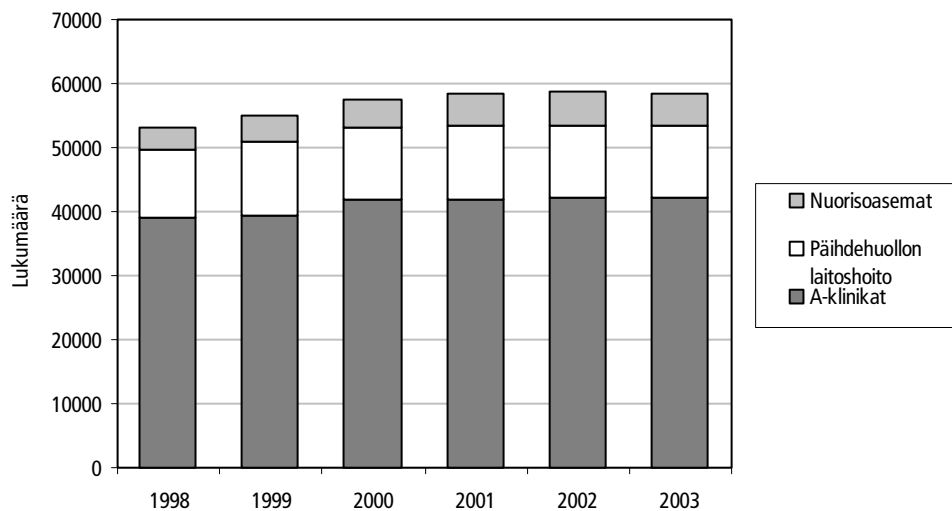
**Kuvio 2.1** Pientuloisuusrajan alapuolella olevien lapsiperheiden osuus vuosina 1990–2002.



Lähde: Tilastokeskus.

Päihdepalvelujen asiakkaiden lukumäärissä ei ole kaikkiaan tapahtunut merkittäviä muutoksia vuosina 2002–2003. Kuitenkin esimerkiksi nuorisoasemien asiakkaiden luku on kasvanut selvästi vuosista 2000 ja 2001. Mielenterveyskäyntien lukumäärä asukasta kohti on lievästi kasvanut.

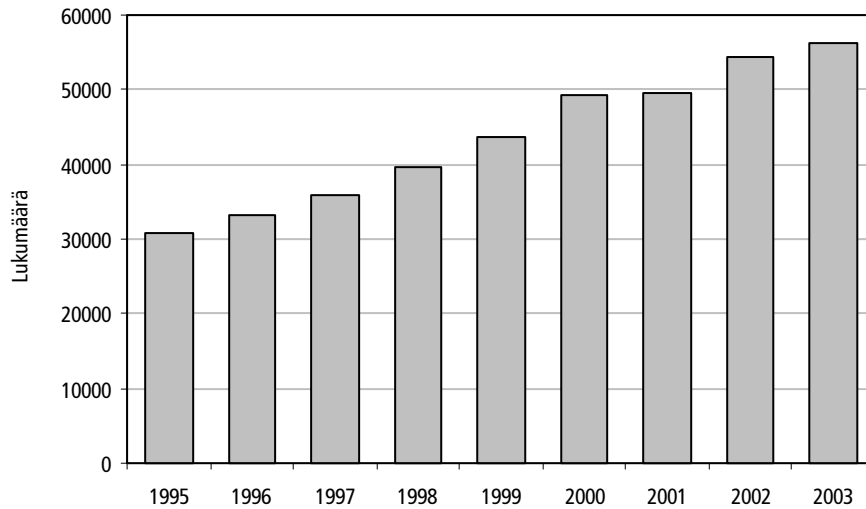
**Kuvio 2.2** Päihdepalvelujen asiakkaat vuoden aikana.



Lähde: Stakes.

Huolestuttavaa on, että lastensuojelun avohoidon piirissä olevien lasten lukumäärä on noussut vuosittain; vuonna 2003 luku oli jo runsaat 56 000 lasta. Sairaaloiden hoitojaksot, kun huumausaine oli päädiagnoosi, vähenivät vuoden 2003 ennakkotiedon mukaan.

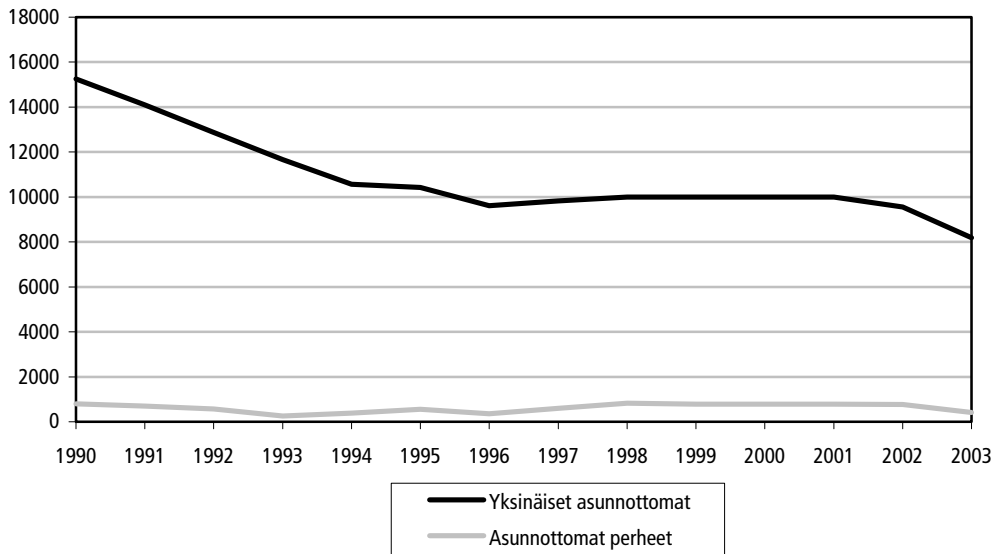
**Kuvio 2.3** Lastensuojelun avohoidon piirissä lapsia ja nuoria. Espoo tuli mukaan tilastoon vuonna 2000.



Lähde: Stakes.

Asunnottomien määrä on laskenut selvästi viime vuosien ajan. Pääkaupunkiseudun asunnottomuusohjelma on tarjonnut helpotusta asunnottomuustilanteeseen. Vuonna 2003 yksinäisiä asunnottomia oli 8 100 henkeä. Perheellisiä asunnottomia oli hyvin vähän, 400.

**Kuvio 2.4** Asunnottomien määrän kehitys vuosina 1990–2003.



Lähde: Asuntorahasto.

Hallinnonalojen yhteistyö syrjäytymisen torjunnassa on tiivistynyt. EU:n avoin koordinaatiomenetelmä on luonut osaltaan paineita tiivistää kansallista yhteistyötä.

## 2.3 Toimivat sosiaali- ja terveystoimet ja kohtuullinen toimeentuloturva

Terveydenhuoltomenojen bruttokansantuoteosuus on kääntynyt nousuun vuodesta 2001 usean vuoden laskusuunnan jälkeen. Syynä oli menojen lisäyksen ohella bruttokansantuotteen kasvuvauhdin selvä hidastuminen. Ennakkotietojen mukaan terveydenhuollon BKT-osuus oli 7,7 prosenttia vuonna 2003 ja 7,8 prosenttia vuonna 2004. Sosiaalihuollon palveluihin on osoitettu lisää määrärahoja valtionosuuksien kautta.



Uusien toimeentuloasiakkaiden keskimääräinen jonotusaika vuonna 2003 oli 4,3 päivää. Aika oli lyhentynyt edellisestä vuodesta. Julkisten palvelujen laatubarometrin mukaan kansalaiset antoivat hyvän arvosanan kunnalliselle päivähoitolle; vuonna 2004 arvosana 8,6 asteikolla 4–10. Terveydenhuollon osalta arvio oli hieman heikompi; terveyskeskuslääkärin ajanvarauskäynnin laatuarvosana oli 8,0 ja vastaavan päivystyskäynnin arvosana 7,7. Muutokset edellisestä vuodesta olivat vähäisiä. Neljäsosa kunnallisia ruotsinkielisiä palveluja kaivannut ei saanut niitä haluamallaan kielellä.

Lääkäreiden kokonaismäärä vuonna 2003 oli korkeampi kuin kertaakaan aikaisemmin, 20 100 lääkärinä. Asukas/lääkäri -suhdeluku oli myös kohentunut, ollen 259 asukasta/lääkäri. Täyttämättömät terveyskeskuslääkärinvirat ovat olleet ongelmana erityisesti pienemmillä paikkakunnilla. Tilanne on heikentynyt voimakkaasti; vuonna 2000 6,8 prosentissa ao. virkoja ei ollut lääkäreitä, mutta vuonna 2003 luku oli jo 12,1 prosenttia. Kansainvälisesti verraten lääkäreitä on runsaasti, mutta he ovat "väärissä" tehtävissä. Hoitohenkilökunnan viroista vain 2,3 prosenttia oli täyttämättä. Kaikissa hoitohenkilökunnan pääryhmissä henkilökunnan lukumäärä oli edellisvuotta korkeampi vuonna 2003.

Ennakkotietojen mukaan toimeentulotukea saaneiden henkilöiden ja kotitalouksien lukumäärät ovat laskeneet vuodesta 2003. Lamavuosien huippuluvuista pudotus on ollut huomattava. Ongelmaksi on jäänyt pitkäaikaisen toimeentulotuen saajien lukumäärän vähäinen muutos. Eri etuuksien keskimääräisen tason suhde vastaavaan palkkaan on jonkin verran heikentynyt, eniten minimietuuksien osalta. Useimpiin EU-maihin verrattuna suhteellinen köyhyys on Suomessa vähäistä. Kokopäiväinen työnteko takaa yleensä varmimmin, että kotitalous ei sijoitu pienituloisimpien ryhmiin.

Sosiaalivakuutuksen kestävä rahoitusta mitattiin TEL-maksun tasolla sekä työeläkerahastojen volyyymilla. TEL-maksun osuus palkoista on pysynyt kahden viime vuoden ajan samana (21,4 %); palkansaajien osuus tulee nousemaan lähivuosina, kuitenkin hitaammin kuin ennen eläkeuudistusta arvioitiin. Suomen osittain rahastoiva työeläkejärjestelmä turvaa monia muita maita paremmin eläkkeiden pitkän aikavälin rahoitusta. Työeläkerahastojen osuus BKT:stä on noussut tasaisesti ja vuonna 2003 niiden osuus oli jo 55,6 prosenttia, kun 1990-luvun lopulla jäätettiin selvästi alle 50 prosentin tason.

## 2.4 Lapsiperheiden hyvinvointi

Lasten hyvinvoinnin turvaamiseksi hallitusohjelmassa painotettiin perhe- ja lapsipolitiikan vakautteen ja ennakoitavuuteen. Syntyvyyttä kuvaava kokonaishedelmällisyysluku on pysynyt Suomessa hyvin vakaana jo useampia vuosia, laskien hieman. 1990-luvun puolivälissä se oli 1,81 ja 1,76 vuonna 2003. EU-maiden keskiarvo on selvästi alempi, 1,47. Yli 30-vuotiaiden hedelmällisyysluku on kohonnut. Perheiden yhtenäisyyttä mittaavista indikaattoreista huolestuttavin on kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten lukumäärän jatkuva kasvu; vuonna 2003 luku oli jo 14 400 lasta. Avioerojen määrä on viime vuosina vakiintunut noin 13 500 tasolle. Yksinhuoltajaperheissä eli 184 000 lasta vuonna 2002; luku on hieman noussut viime vuosina.

Vuonna 2003 perhepoliittinen tuki lapsiperheille oli yhteensä 4,6 miljardia euroa; suurimmat tukiryhmät ovat lapsilisät ja lasten päivähoito. Lasta kohden laskettuna perhepoliittinen tuki väheni 1990-luvun lopulla, mutta viime vuosina tuki on noussut. Eniten lapsilisän korotuksesta vuonna 2004 hyötyivät yksinhuoltajat. Perhepoliittisten etuuksien saajien määrät ovat laskeneet lasten kokonaismäärän vähetessä. Ns. lapsiköyhyys on Suomessa EU-maihin verrattuna alhaista, mutta köyhyysrajan alapuolella olevien lapsiperheiden määrä ei ole vähentynyt. Vaikeimmassa asemassa ovat monilapsiset perheet sekä yksinhuoltajaperheet, joista 22 prosenttia oli köyhyysrajan alapuolella vuonna 2002.

Turvallisen asuin-, kasvu- ja kehitysympäristön luominen lapselle on ollut yksi perhepolitiikan tavoitteista. Lasten kehittymisen kannalta avainasemassa ovat varhaiskasvatuksen ja perus-

koulutuksen riittävät toimintaedellytykset. Kodin ulkopuolella hoidettujen lasten osuudet, sisältäen myös yksityisen hoidon tuella hoidetut lapset, ovat kasvaneet hieman 3–5-vuotiaiden ikäluokissa ja pysyneet ennallaan 1–2-vuotiailla. Päivähoidossa olevien lasten osuus 1–5-vuotiaiden ikäryhmästä on viime vuosina vähentynyt. Koululaisten aamu- ja ilta-päivätoimintaa oli syksyllä 2004 järjestetty 358 kunnassa. Lähes kaikki 6-vuotiaat osallistuvat esiopetukseen. Lasten turvallinen kasvu- ja kehitysympäristö on kohentunut, mikäli indikaattoreina käytetään sairaalassa hoidettujen lasten tapaturmien kehitystä ja alle 15-vuotiaiden tapaturmakuolleisuutta. Pitemmällä aikavälillä kehitys on ollut myönteistä, joskin vuosittaiset vaihtelut saattavat olla suurehkoja.

## 2.5 Maahanmuuttopoliittinen ohjelma

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman valmistelu on loppusuoralla. Valmistelusta vastaa maahanmuuttopoliittinen ministeriryhmä. Valmistelu tapahtuu virkamiestyöryhmässä, jonka työministeriö on asettanut joulukuussa 2003. Ohjelma valmistuu vuoden 2005 toukokuun loppuun mennessä.

## 2.6 Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen

Hallituksen tasa-arvotavoitteita toteutetaan hallituksen tasa-arvo-ohjelmalla, joka valmistui syksyllä 2004. Ohjelma kokoa, koordinoi ja käynnistää tasa-arvoa edistäviä hankkeita valtionhallinnossa.

Hallituksen esitys naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain kokonaisuudistukseksi jätettiin eduskunnalle lokakuussa 2004. Uudistuksen tarkoituksena on vahvistaa laissa säädettyä tasa-arvon edistämismisveloitetta ja syrjinnän poistamista.

Naisten palkat ovat edelleen miesten vastaavia palkkoja alemmat. Säännöllisen työajan keskiansioista laskettu suhteellinen palkkaero on pitkään pysytellyt noin 80–82 prosentissa. Yksityisellä sektorilla suhteellinen palkkaero on kaventunut 1990-luvun alusta lähtien, kun taas valtiosektorilla suhteellinen ero on kasvanut. Suurin palkkaeroja selittävä tekijä on ala ja ammatti. Naispalkansaajista 80 prosentilla ja miespalkansaajista 87 prosentilla oli pysyvä työsuhde vuonna 2003. Määrä-aikaisissa työsuhteissa olevista naisia oli 62 prosenttia ja miehiä 38 prosenttia. Määräaikaiset työsuhteet ovat julkisella sektorilla yleisempiä kuin yksityisellä sektorilla. Sekä naisten että miesten määräaikaisten työsuhteiden osuus laski hieman vuosina 1997–2003.

Naisten osuus päätöksenteossa ja taloudessa on kehittynyt myönteisesti. Kaikissa kunnanhallituksissa jäsenten sukupuolijakauma on tasa-arvolain kiintiösäännöksen mukainen. Vuonna 1993 kunnanhallitusten jäsenistä naisia oli 24,5 prosenttia, kun osuus vuonna 2001 oli 45,4 prosenttia.

Naisten osuus vaaleilla valittujen kunnanvaltuustojen jäsenistöstä on noussut 1990-luvun aikana. Vuonna 2001 kunnanvaltuustojen puheenjohtajistosta naisia oli 23 prosenttia. Naisten osuus valtion ylimmästä johdosta on kasvanut huomattavasti vuoden sisällä. Naisten osuus valtionhallinnon ylä- ja keskijohdosta on kasvanut merkittävästi, mutta ei edelleenkään ole lähelläkään naisten osuutta valtion työntekijöistä. Yritysten hallituksissa naisten osuus on suurin valtion liikelaitoksissa ja selvästi pienin pörssiyritysten hallituksissa.

Naisten osuus yrittäjistä ja yrittäjäperheenjäsenistä on pitkään ollut noin kolmannes. Muiden kuin maatalousyrittäjänä toimivien naisyrittäjien määrä on kasvanut 1990-puolivälistä lähtien. Naiset ovat perinteisesti toimineet yrittäjinä erityisesti palvelusektorilla. Naisten yrittäjyys on lisääntynyt muun muassa kotipalvelun ja hoivan aloilla. EU-15 maista naisyrittäjyys on Suomessa suhteellisesti yleisintä.

Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa on selvitetty viime vuosina erilaisilla tutkimusmenetelmillä. Seurantatulosten mukaan naisiin kohdistuva työpaikkaväkivalta on kasvanut huomattavasti, erityisesti vuosien 1997 ja 2003 välisenä aikana. Kasvu on sijoittunut lähes täysin terveydenhoitoalalle. Naisiin kohdistuva työpaikkaväkivalta ohitti miehiin kohdistuvan työpaikkaväkivallan 1990-luvun alussa, minkä jälkeen ero on kasvanut voimakkaasti. Naisiin kohdistuvassa perheväkivallassa näyttäisi vallitsevan laskeva kehityssuunta.

Tasa-arvokysymyksiä on myös arvioitu miesnäkökulmasta. Tyypillinen miehiin ja tasa-arvoon kohdistuva tunnusluku on isien perhevapaiden käyttöaste. Isyysvapaiden käyttöaste on kasvanut tasaisesti 1990-luvun alusta asti. Kun vuonna 1991 isyysvapaata käytti 45 prosenttia isistä, oli luku vuonna 2003 jo 68 prosenttia.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmasta on tehty valtioneuvoston periaatepäätös joulukuussa 2004. Ohjelman seuranta aloitetaan ministeriöiden edustajista koostuvassa työryhmässä talvella 2005.

Uusittu tasa-arvolaki tulee voimaan keväällä 2005. Naisten ja miesten palkkaerojen kaventamiseksi on marraskuussa 2004 nimitetty kolmikantainen samapalkkaisuusohjelmaryhmä, jonka tehtävänä on laatia kesällä 2004 valmistuneen selvityshenkilön raportin pohjalta samapalkkaisuus-ohjelma. Työn on tarkoitus valmistua maaliskuun 2005 loppuun mennessä. Määräaikaisten palvelussuhteiden vähentämistä pohtimaan ollaan nimeämässä selvityshenkilö. Tasa-arvo-ohjelman osana on suunnitelma, jonka perusteella on sitouduttu vaiheittain lisäämään naisten määrää sellaisten yhtiöiden päätöksenteossa, joissa valtio on omistajana tai mukana omistajana. Naisyrittäjyyden edistämiseen tähtäviä tavoitteita on kirjattu yrittäjyyden politiikkaohjelmaan.

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämistavoitteen kannalta merkittävä on rikosentorjuntaneuvoston valmisteleva kansallinen väkivallan vähentämishjelma joka on osa sisäisen turvallisuuden ohjelmaa. Sosiaali- ja terveysministeriössä on lisäksi laadittu hallinnonalan kattava toimintaohjelma lähisuhte- ja perheväkivallan ehkäisemiseksi vuosille 2004–2007. Samoin on laadittavana kansallinen ihmiskauppaa koskeva toimintaohjelma. Tasa-arvo-ohjelmaan sisältyy myös miesten tasa-arvoa edistäviä toimenpiteitä.

## 2.7 Johtopäätöksiä

Käytettyjen tunnuslukujen pohjalta hallitusohjelman tavoitteet ovat edenneet pääsääntöisesti toivottuun suuntaan. Väestön ikääntymisen haasteet on Suomessa tunnistettu melko hyvin ja muutokseen on varauduttu paremmin kuin monessa muussa maassa. Talouspolitiikan haasteisiin on varauduttu vähentämällä velkaantuneisuutta, uudistamalla sosiaaliturvaa ja verotusta sekä rahastoimalla varoja tuleviin eläkkeisiin. Parhailaan uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoja ja organisointia.

Kansallisen terveydenhuollon hankkeen hoidon saatavuutta koskeva uudistus käynnistyy vuoden 2005 keväällä. Sosiaalialan kehittämissuunnitelman toimeenpanon keskeiset vuodet ovat meneillään. Alkoholiohjelman toteutumista voidaan arvioida myöhemmin. Laajan työeläkeuudistuksen vaikutusten arviointi, muun muassa eläkkeelle siirtymisen myöhentyminen, on mahdollista vasta useamman vuoden päästä. Syrjäytymisen vähentämisen kannalta työllistymisen tukeminen on avainkysymys.

Tässä vaiheessa on tärkeää keskittyä sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelmien toimeenpanoon alkuperäisten suunnitelmien mukaisesti. Työelämän hyvinvoinnin alueella on saavutettu myönteisiä tuloksia, joiden toteutumista seurataan työllisyyden politiikkaohjelman kautta.

**Väestön terveyttä ja toimintakykyä** tukevista ohjelmista keskeisimmät ovat Terveys 2015 kansanterveysohjelma, työterveyshuollon kehittäminen, Alkoholiohjelma 2004–2007,

Huumausainepoliittinen toimenpideohjelma 2004–2007, vanhuspoliittinen toimintasuunnitelma sekä terveyttä edistävä liikunta ja toimintaohjelma ravitsemussuositusten toteuttamiseksi. Ohjelmien vaikutuksia ei seurantaindikaattorien aikaviiveen vuoksi voida vielä analysoida.

**Kansanterveydessä** on saavutettu myönteisiä tuloksia, joskin riskitekijät kuten alkoholin kulutuksen kasvu, ylipainoisuus sekä liikunnan vähäisyys vaarantavat myönteistä kehitystä. Esimerkkinä terveyttä edistävän liikunnan tukemisesta käynnistetään vuonna 2005 valtakunnallinen, eri osapuolia yhteistyöhön aktivoiva Vanhusten lihasvoima -hanke. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisyyn rakennetaan pysyvä järjestelmä. Kansanterveyslaitoksen Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisyn yksikön toimintaa vahvistetaan ja vakinaistetaan. Kuntien terveydenedistämistyön vahvistamiseksi valmistellaan kansanterveyslain muuttamista, jolloin määriteltäisiin laaja-alaisesti terveyden edistämiseen liittyvät kunnan tehtävät. Terveyden edistämistoimintaa kunnissa vahvistetaan tuottamalla kuntien käyttöön toimintamalleja Terveys 2015 -kansanterveysohjelman toimeenpanoon. Terveyden edistämisen laatusuosituksat valmistellaan malliksi, jota kunnat voivat käyttää oman toimintansa arvioinnissa tai ulkoisen arvioinnin pohjana.

Alkoholista aiheutuvien terveyshaittojen vähentämiseksi kokonaiskulutus on käännettävä mahdollisimman nopeasti laskuun. Riittävä päihdepalvelujen ja ehkäisevän työn riittävät voimavarat palvelujärjestelmän eri tasoilla ovat avainasemassa.

**Terveydenhuoltomenojen** suhde bruttokansantuotteeseen on EU-15 maiden keskiarvoa pienempi. Myös asukasta kohti lasketut terveydenhuoltomenot ovat EU-15 maiden pienimpiä. **Suomessa on keskimääräistä tehokkaampi järjestelmä, koska kattavat ja laadukkaat palvelut saadaan tuotettua pienellä panoksella.** Tätä tulkintaa tukee, että tutkimusten mukaan suomalaiset ovat EU-kansalaisista tyytyväisimpiä terveyspalveluihin.

Kriittisemmän näkemyksen mukaan on perusteltua arvioida sitä, onko Suomessa viime vuosina käytetty riittävästi rahaa terveydenhuoltoon. Tätä näkemystä tukevat erikoissairaanhoidon pitkät jonotusajat Suomessa muihin Euroopan maihin verrattuna. Palvelujen saatavuuden ja laadun parantaminen edellyttää tulevaisuudessa henkilöstön riittävyyden ja palvelujen kestävä rahoituksen turvaamista. Nämä osatavoitteet sisältyvät kansalliseen terveydenhuollon hankkeeseen ja sosiaalialan kehittämissuunnitelmaan. Niiden rahoituksesta on sovittu kehyspäätösten yhteydessä. Sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksia on lisätty selvästi viime vuosina. Kun valtionosuusprosentti vuonna 2000 oli 24,2, oli se vuonna 2004 jo 31,82. Sosiaali- ja terveystoimen menot kuntien kokonaismenoista ovat kasvaneet vuosittain; vuonna 2000 osuus oli 42,6 ja vuoden 2004 ennakkotiedon mukaan jo 47 prosenttia.

Terveydenhuollon kiireettömän hoidon saatavuutta koskevaan uudistukseen liittyy jonojen hallintaa ja vertailua koskevan seurannan kehittäminen ja käyttöönotto. Kansalaisilla on mahdollisuus vertailla tietoja muun muassa internet -pohjaisen seurannan avulla.

**Palvelujen järjestämisen** rakenteisiin liittyvänä uudistuksena voidaan mainita Kainuun hallintokokeilu sekä kansallisen terveydenhuollon hankkeen ja sosiaalialan kehittämissuunnitelman lukuisat seudullista yhteistyötä sekä muun muassa uuden teknologian käyttöönottoa koskevat kehittämissuunnitelmat.

**Ohjelmien toimenpiteet ovat jo kohentaneet palvelujen saatavuutta ja laatua.** Ohjelmat kattavat koko hallituskauden ja ne ovat edenneet suunnitelmien mukaisesti. Sovittujen kehittämistoimenpiteiden kautta palvelujärjestelmän toimivuutta voidaan parantaa merkittävästi.

Vaikeavammaisten asemaa helpottavia palveluja on lisätty; vuonna 2002 kuljetuspalvelujen lukumäärä oli noin 74 000, kun vastaava luku vuonna 2000 oli 66 500. Myös henkilökohtaisten avustajien ja tulkkipalvelujen määrät ovat kasvaneet.

**Syrjäytyneisyysilmiön** monimutkaisuuden vuoksi tarkkaa tietoa syrjäytyneiden määrän kehityksestä ei ole. Syrjäytymisen riskejä tarkasteltaessa useimmilla riskiolottuvuuksilla ei ole havaittavissa myönteistä kehitystä viime vuosien aikana. Työttömyyden ja toimeentulo-ongelmien pitkäaikaistumisen vuoksi syrjäytymiskierrettä on entistä vaikeampi katkaista. Henkiset ongelmat työelämästä poisjäämisen syynä ovat yleistyneet. Kuilu työelämän vaatimusten ja syrjäytyneiden työkyvyn välillä on kasvanut. Syrjäytymiskierteen katkaisemiseksi tarvitaan pitkäjänteistä sitoutumista moniongelmaisten henkilöiden tukemiseen.

Myönteisintä kehitys on ollut **asunnottomuuden** vähenemisessä sekä osin myös pitkäaikais-työttömien osuuden vähenemisessä. Syrjäytymisen vähentämisen kannalta tärkeimpiä hallituksen käynnistämiä ohjelmia ovat kansallinen terveydenhuollon hanke ja sosiaalialan kehittämishanke, työmarkkinoille pääsyn helpottamiseksi toteutettavat toimenpiteet, sosiaalinen työllistäminen, asunnottomuuden vähentämishjelmat sekä oppilashuollon ja opinto-ohjauksen kehittäminen. Merkittäviä hankkeita syrjäytymisen ehkäisyssä ovat varhainen puuttuminen lasten ja nuorten ongelmiin, maahanmuuttajien kotouttamisen tukeminen sekä hankkeet, jotka liittyvät kansallisten alkoholi- ja huumausaineohjelmien toimeenpanoon ja rikollisuuden ehkäisyyn. Eri ohjelmien ja hankkeiden välillä vaaditaan tiivistä yhteistyötä ja koordinoitua tulosten varmistamiseksi.

Kunnilla on merkittävin vastuu syrjäytymisen ehkäisystä ja tilanteen korjaamiseksi vaadittavista toimenpiteistä. Kolmannen sektorin järjestöillä ja kirkolla on tärkeä rooli. Euroopan unionin köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisessa yhteistyössä korostetaan kaikkien toimijoiden yhteistyön merkitystä.

Hallitusohjelman mukaisesti **vuonna 2005 on korotettu sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahoja**, ansiopäivärahan määräytymistä peräkkäisissä synnytyksissä ja pätkätoisissä sekä tehty kansaneläkkeen tasokorotus. Pienituloisten aseman kohentamisen avain on työllisyyden parantaminen. Vaikeasti työllistettävien osalta on vireillä useita toimenpiteitä, jotka pääosin sijoittuvat työllisyyden politiikkaohjelman alle. Sosiaaliturvan kannustavuuden vahvistaminen on avain tukea pienituloisten työllistymistä.

Työllisyyden myönteinen kehitys ja verotuksen keveneminen ovat parantaneet lapsiperheiden taloudellista asemaa. **Lapsiperheiden** toimeentulon kehitys on kuitenkin jäänyt jälkeen muun väestön toimeentulon kehityksestä. Erityisesti yksinhuoltajien toimeentulo on laman jälkeen parantunut muita väestöryhmiä hitaammin. Pääasiallinen syy tähän on ollut yksinhuoltajien muita korkeampi työttömyys. Viime vuosina myös yksinhuoltajien tulot ovat kääntyneet nousuun. Perhepoliittisten tulonsiirtojen reaaliarvo on laskenut, mikäli vertailukohtana on 1990-luvun alku. Sen sijaan yhteiskunnan tuki lapsiperheiden palveluihin on kasvanut. **Lapsilisien korotus vuonna 2004 ja vuoden 2005 kotihoidon tuen, yksityisen hoidon tuen sekä vanhempainpäivärahan vähimmäistason ja ansiopäivärahan korotukset kohentavat lapsiperheiden toimeentuloa.** Perhepolitiikan kehittämislinjauksista päätetään parhaillaan valmisteltavana olevan perhepolitiikan linjauksia asiakirjan yhteydessä.

**Työeläkeuudistuksen** toimeenpano ajoittuu hallituskauden jälkipuoliskolle. Suomen eläkejärjestelmän taloudellinen kestävyys on nähty muun muassa kv-arvioissa varsin hyväksi. Eläkejärjestelmä takaa riittävän eläketurvan ja ehkäisee hyvin eläkeläistalouksien köyhyysriskiä. Ilman vuoden 2005 eläkeuudistusta eläkemaksujen nousupaine olisi muodostunut suuremmaksi pitkällä aikavälillä. Tällä hetkellä keskeistä on uudistuksen toimeenpano ja sen seuranta.

**Sukupuolten välisessä tasa-arvossa** on monelta osin myönteistä kehitystä, esimerkiksi naisten osallisuudessa päätöksentekoon ja talouteen. Tasa-arvossa on kuitenkin edelleen runsaasti haasteita. Naisten ja miesten palkkauksessa on edelleen eroa ja naisiin kohdistuva työpaikkaväkivalta on huolestuttavasti lisääntynyt. Laki sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi ja valtioneuvoston periaatepäätöksensä annettu tasa-arvo-ohjelma ovat jatkossa hallituksen keskeisiä välineitä, joilla tasa-arvokehitystä vauhditetaan.

## 3 KOULUTUS JA KULTTUURI

### 3.1 Koulutuksen kehittäminen ja työelämään pääsyn aientaminen

**Kaikkiaan Suomen koulutusjärjestelmä** on kansainvälisissä kouluosaavutusvertailussa maailman kärkiryhmissä. Suomi sijoittui muun muassa joulukuussa 2004 julkistetussa OECD:n PISA-arvioinnissa sekä matematiikan että luonnontieteiden osalta, kuten myös lukutaidossa OECD-maiden ykkössijalle (päättövaiheessa olevat 15-vuotiaat).

Suomen väestön koulutustaso on tutkinnoilla mitattuna ja pitkällä aikavälillä tarkasteltuna noussut nopeasti viimeisten vuosikymmenten aikana. Vuonna 1950 perusasteen jälkeisen tutkinnon suorittaneita oli 15 vuotta täyttäneestä väestöstä 15 prosenttia ja vuoden 2001 luku ylitti 60 prosenttia. Keskiasteen tutkinto oli vuonna 1950 viidenneksellä ja 2001 kolmanneksella sekä korkea-asteen tutkinto vuonna 1950 kymmenesosalla ja vuonna 2001 viidesosalla väestöstä. Kuitenkin vuonna 2002 pelkän perusasteen koulutuksen varassa oli edelleen 39 prosenttia väestöstä eli vajaa 1,7 miljoonaa henkeä.

**Perusopetuksen jälkeen opintoihin siirtyvien osuus** on tasaisesti lisääntynyt: Toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle jääneitä perusopetuksen päättäneitä oli vuonna 2003 ainoastaan viisi ja puoli prosenttia. **Ammatillisen koulutuksen vetovoima** on nousussa. Myös lukioon siirtyvien suhteellinen osuus on kohonnut. Vaikka peruskoulun lisäopetukseen (10. luokka) siirtyvien määrä on hieman laskenut, jatko-opintoihin välittömästi siirtyneiden osuus on noussut. Ylioppilastutkinnon suorittaneiden osuus 20–24-vuotiaiden ikäryhmästä oli vuonna 2002 51,4 prosenttia; ero sukupuolten välillä on kuitenkin suuri (miehet 42,1 %, naiset 61,2 %). Kaikkiaan **peruskoulun jälkeistä koulutusta vailla olevien määrä** 25–34-vuotiaiden ikäryhmästä on vuosina 1985–2002 systemaattisesti vähentynyt 27,4 prosentista 15,6 prosenttiin.

Vaikka ammatillisen koulutuksen tai korkeakouluopinnot aloittaneiden osuus nuorisoiäluokista on erittäin korkealla tasolla, ongelmana on **tutkintojen suorittamatta jääminen**. Opinnot korkean keskeyttämisaste ja alhainen läpisyaste johtavat siihen, että 25–34-vuotiaiden ikäryhmän miehistä yli 30 prosenttia ja naisista yli 20 prosenttia on vuonna 2002 jäänyt vaille ammatillista tai korkeakoulututkintoa.

Opintojen korkea keskeyttämisaste haittaa väestön koulutustason nostamispyrkimyksiä, vaikeuttaa osaavan työvoiman tarpeen tyydyttämistä ja heikentää ao. henkilöiden työmarkkina-asemaa. Pahimmillaan seurauksena voi olla vaikeasti pysäytettävän syrjäytymiskiirteen alku. Opintojen keskeyttäminen myös myöhentää työhöntuloaikaa, kun keskeyttämisen jälkeen aloitetaan uudet jatko-opinnot. Toinen työhöntuloaikaa nostava ja työllisyyskehitykseen liittyvä ongelmallinen piirre on ylioppilastutkinnon suorittamisen ja korkeakouluopintojen aloittamisen **välivuodet** sekä korkeakouluopintojen **pitkät opiskeluaajat**.

**Peruskoulujen lukumäärä** on vähentynyt vuodesta 1995 vuoteen 2003 noin 600 koululla. Samana ajanjaksona perusopetuksen oppilaiden määrä on lisääntynyt noin 4 000 ollen kuitenkin juuri kääntymässä laskuun. Eniten on vähentynyt pienten koulujen määrä (noin kolmasosa vuoden 1995 pienten koulujen määrästä) ja samaan aikaan suurten koulujen määrä kasvanut (vajaan kolmanneksen lisäys vuoteen 1995). Taustalla on aluekehitys ja siihen liittyvä ikärakenteen muutos. Kyse on nimenomaan pienten ala-asteiden/kyläkoulujen lakkauttamisesta.

Lukioiden määrä ei ole juurikaan muuttunut vuosina 1995–2002. Muutokset ovat olleet lähinnä hallinnollisia, lukioita on muun muassa yhdistynyt perusopetusta antavien koulujen kanssa. Nuorisoiäluokkiin kuuluvien (16–18-vuotiaiden) määrä kasvaa noin 8 500 vuodesta 2005 vuoteen 2010. Tämän jälkeen ikäluokat alkavat pienentyä. Lukionkäyntiasteen pysyessä nykyisenä kasvaa lukiopaikkojen tarve vuoteen 2010 asti Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen läänis-

sä. Muualla Suomessa, lähinnä maaseutumaisissa kunnissa, aloituspaikkojen tarve vähenee jossain määrin.

Vuonna 2000 **aikuiskoulutukseen** on osallistunut 54 prosenttia 18–64-vuotiaista (Tilastokeskuksen aikuiskoulutustutkimus). Hallitus on asettanut tavoitteeksi osuuden nostamisen 60 prosenttiin vuoteen 2008 mennessä. Työllisistä osallistui aikuiskoulutukseen 63 prosenttia. Työhön tai ammattiin liittyvään koulutukseen osallistui 55 prosenttia työllisistä. Palkansaajien työhön tai ammattiin liittyvästä koulutuksesta pääosa oli henkilöstökoulutusta. Osallistujien työmarkkina-asemasta ei ole tilastotietoa.

### **Toteutetut toimenpiteet**

Valtioneuvosto on 4.12.2003 hyväksynyt koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman vuosille 2003–2008 (KESU). Kehittämissuunnitelman erityisiä painopisteitä ovat koulutusjärjestelmän tehokkuuden parantaminen, lasten ja nuorten tukeminen sekä aikuisten koulutusmahdollisuuksien parantaminen. Monet kehittämissuunnitelman konkreettiset toimenpiteet ovat vielä valmisteluvaiheessa ja odottavat ratkaisemista.

Valtion mahdollisuudet ohjata kouluverkon kehitystä liittyvät pääosin valtiosuusjärjestelmään. Tämän uudistamisesta on vastikään valmistunut sisäasiainministeriön johtaman työryhmän ehdotus.

Nuorten koulutustakuun ja työttömien nuorten yhteiskuntatakuun toimeenpano on käynnistetty hallituksen työllisyysohjelmassa.

Ammattikorkeakoulujen jatkotutkintoja koskeva kokeilu on ollut käynnissä vuodesta 2002 ja se päättyi 31.7.2005. Kokeilun kansainvälinen arviointi valmistui marraskuussa 2004. Arviointiryhmä piti jatkotutkintoja korkeatasoisina ja katsoi, että ne vastasivat vaatimustasoltaan muiden maiden ammatillisesti suuntautuneista maisteritasoisia jatkokoulutusohjelmia. Arvioinnin mukaan jatkotutkinnot tulisi vakinaistaa lainsäädännöllä. Jatkotutkintojen profiili on suunniteltu yliopistojen maisteritutkinnoista erilaiseksi muun muassa edellyttämällä niihin pääsemiseksi perustutkinnon lisäksi työkokemusta, joten tutkinnot on tarkoitettu työelämässä jo oleville asiantuntijoille.

Ammattikorkeakoulujen jatkotutkinnoista on valmisteltu lakiesitys. Lakiesityksen mukaan ammattikorkeakoulujen tutkintojärjestelmää kehitetään siten, että osalla ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista olisi mahdollisuus työelämäkokemuksen jälkeen suorittaa työelämälähtöinen ylempi ammattikorkeakoulututkinto.

Aikuiskoulutuksen osalta on valmistunut äskettäin työryhmäraportti, jossa käsitellään koulutuksen järjestäjäverkon, laadun ja rahoituksen kehittämistä.

Käynnissä on useita työssä olevien osaamisen vahvistamiseen tähtäviä kehittämishankkeita kuten Noste 2003–2007, Opetushallituksen ”Aikuiskoulutuksen henkilökohtaistaminen” -hanke (näyttötutkintoihin valmistava koulutus) ja yliopistojen elinikäisen oppimisen strategioita käsittelevä OPM:n työryhmä.

Kansalaisoppiminen on keskeinen osa hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa. Politiikkaohjelman puitteissa on käynnistetty lukuisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on vahvistaa aktiivisen kansalaisuuden valmiuksien asemaa koulutuksessa. Kansalaisoppiminen on otettu kehittämisen kohteeksi muun muassa opettajankoulutuksessa, vapaassa sivistystyössä sekä kansalaisjärjestöjen kansalaistoiminnassa. Kansalaiskasvatuksen tavoitteiden toteutuminen yleissivistävässä opetuksessa arvioidaan vuonna 2006.

**Korkeakouluopiskeluiden aloitusikä** ei saatavilla olevan tiedon valossa ole alentunut, mitä on pidettävä hyvin epätyytyväisenä tilanteena. Samoin **koulutusaikojen venyminen**

on edelleen ongelmana. Opetushallinto on kuitenkin osana työllisyysohjelmaa koonnut toimenpideohjelman, joka tähtää nuorten työelämään siirtymisen nopeuttamiseen tavoitteena, että korkeakoulujen aloittamisikä alentuu yhdellä vuodella vuoteen 2008 mennessä ja tutkinnon suorittaminen aikaistuu vähintään yhdellä vuodella vuoteen 2012 mennessä. Toimenpiteitä on lähemmin selostettu tämän raportin osassa I.1.

Hallitusohjelman mukaan **aikuiskoulutuksen** kehittäminen perustuu parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintöön, jonka pohjalta toimenpiteitä on linjattu vuosille 2003–2008 hyväksytyssä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa. Aikuiskoulutuksen järjestäjäverkon, laadun ja rahoituksen kehittämistä valmistellut työryhmä ehdotti mallia, jolla pirstaleista aikuiskoulutuksen kenttää voitaisiin koota ja luoda riittävän vahvoja toimintayksiköitä. Ehdotukset ovat parhaillaan lausuntokierroksella.

## 3.2 Suomalaisen kulttuurin vahvistaminen

Kulttuuripolitiikan painopisteitä ovat olleet kotimainen sisällöntuotanto, mediaväkivallan vaikutusten vähentäminen, tekijänoikeusjärjestelmän kehittäminen, pohjoisen kulttuurisen kumppanuuden ja Venäjä-yhteistyön vahvistaminen, taide- ja taiteilijapolitiikan edistäminen ja kulttuuriperinnön vaaliminen sekä suomalaisen kulttuuriviennin edistäminen.

Kulttuuri tietoyhteiskunnassa strategia 2010 mukaisia hankkeita on toteutettu käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa. Opetusministeriössä on laadittu luonnos toimintaohjelmaksi väkivaltaviihteen vaikutusten vähentämiseksi. Ohjelma julkistetaan keväällä 2005. Tekijänoikeusjärjestelmää on kehitetty ottaen huomioon tekijöiden, teollisuuden, käyttäjien ja kuluttajien edut.

Taiteen ja kulttuurin Venäjää koskeva toimenpideohjelma vahvistaa pohjoista kulttuurista kumppanuutta ja suomalaisen kulttuurin vaikuttavuutta sen osana. Maiden välisen ensimmäisen yhteistyöohjelman hankeaineistokeruun ensimmäinen kierros on tehty sen pohjalta käyty neuvottelut joulukuussa 2004.

Lastenkulttuuripoliittinen toteutussuunnitelma on opetusministeriön osalta valmistunut vuoden 2004 loppuun mennessä. Vuoden 2005 loppuun mennessä tästä on tarkoitus tehdä vaikuttavuusselvitys. Kulttuuritoimintaa koskevan valtionosuusjärjestelmän valmistelu on käynnissä. Uudistettu museolainsäädäntö on loppusuoralla. Vammaiset ja kulttuuri-toimikunta on julkaissut toimenpideohjelmaehdotuksen.

Verotukseen ja apurahojen eläkeoikeuteen liittyvä lainsäädäntö valmisteilla STM:n työryhmässä. Valtioneuvoston taide- ja taiteilijapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen toimenpideohjelma valmistui vuoden 2004 lopulla. Periaatepäätöksen seurannan valmistelu on käynnissä. Alueellisten taidetoimikuntien asemaa selvittävän työryhmän asettaminen on käynnissä. Muotoilu 2005! -seurantatyöryhmän loppuraportin mukaan Muotoilu 2005! -ohjelma on kokonaisuudessaan lähtenyt toteutumaan laajalla rintamalla. Ohjelman laadinta ja toteutus on yhdistänyt lähes kaikki muotoilujärjestelmän kannalta keskeiset toimijat. Tekesin teollisen muotoilun teknologiaohjelman ja Suomen Akatemian teollisen muotoilun tutkimusohjelman kautta muotoilun kehittämiseen on kytketty yhteiskunnan ja talouden keskeiset tahot. Koulutuksen ennakointihanke linjaa koulutuksen kehittämisen suuntaviivat.

Museoviraston alueellisen toiminnan järjestämiseksi laadittiin suunnitelma, jota ei ole pystytty käynnistämään. Suomen kulttuuriviennin nykytilasta, menestystekijöistä, esteistä ja kulttuuriviennin kehittämiseen tarvittavista toimenpiteistä on valmistunut selvitys. Valmistelu hallituskauden aikaiseksi kulttuuriviennin kehittämisohjelmaksi käynnissä.

Opetusministeriössä on käynnissä työ, jonka tavoitteena on nykyistä toimivampi indikaattoreihin perustuva tietopohja toimialasta. Työn ollessa vasta alkamassa tässä vaiheessa ei ole



voitu raportoida indikaattoripohjaisesti kulttuuripoliittisten tavoitteiden etenemisestä hallitusohjelmassa ja hallituksen strategia-asiakirjassa esitetyllä tavalla.

### 3.3 Johtopäätöksiä

Peruskoulun oppimistuloksiin, jotka ovat kansainvälisissä vertailuissa osoittautuneet erinomaisiksi ja jotka on saavutettu keskimääräisin kustannuksin, sekä oppimistulosten pieniin eroihin koulujen ja sosiaaliryhmien välillä on syytä olla tyytyväisiä. Koulutuksen sisällöllistä kehittämistä voidaan pitää suunnitelmallisena ja pitkäjänteisenä ja toimia riittävinä.

Vaille peruskoulun jälkeistä koulutusta kokonaan jäävien osuuden supistumisesta huolimatta hyvän työmarkkinasijoittumisen näkökulmasta liian suuri osa väestöstä jää yhä vaille joko ammatillista tai korkeakoulututkintoa. Tämä johtaa helposti syrjäytymiskierteeseen, josta on myöhemmin äärimmäisen vaikea päästä irti. Kysymys 10-luokan käytön laajentamisesta, mahdollisesta oppivelvollisuuden nostamisesta tai voimassa olevaan KESUun sisältyvä ajatus peruskoulun jälkeisen lisäopetuksen kehittämisestä ammatillisten oppilaitosten yhteydessä ammatilliseen koulutukseen orientoivana ovat vielä auki.

Kouluverkon rationalisoituminen ikäluokkien pienetessä näyttäisi pääosin edenneen peruskoulujen osalta jopa väestökehitystä nopeammin, erityisesti pienten koulujen määrä on supistunut ja pieniksi katsottavien koulujen keskimääräinen oppilasmäärä on kasvanut. Vaatimattominta kehitys on ollut suurissa kaupungeissa. Lukioden oppilasmäärät eivät ole toistaiseksi vähentyneet merkittävästi. Tästä huolimatta pienten lukioden määrä on lisääntynyt.

Aikuiskoulutuksessa on paineita tehdä ratkaisuja ja toteuttaa kehittämistoimia, joilla voitaisiin vahvistaa koulutuksen työelämä- ja elinkeinolähtöisyyttä, yhdistää voimavaroja ja poistaa päällekkäisyyksiä työvoimapolitiittisen ja muun ammatillisen koulutuksen kesken. Aikuiskoulutusjärjestelmän toimintakyvyn ja tehokkuuden lisääminen edellyttää järjestäjäverkon kokoomista ja ohjausjärjestelmän kehittämistä.

Koulutukseen ja tiedepolitiikkaan liittyviä arvioita esitetään lähemmin tämän raportin luvuissa I.1. ja II.4.

Kulttuuripolitiikan sektorilla hallituksen strategia-asiakirjassa 2004 ei ole määritelty mitattavia vaikuttavuustavoitteita. Opetusministeriössä on kuitenkin käynnissä työ, jonka tavoitteena on nykyistä toimivampi indikaattoreihin perustuva tietopohja toimialasta. Työn ollessa vasta alkamassa, tässä vaiheessa ei ole voitu raportoida indikaattoripohjaisesti kulttuuripoliittisten tavoitteiden etenemisestä hallitusohjelmassa ja hallituksen strategia-asiakirjassa esitetyllä tavalla.

## 4 TUTKIMUS, TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOTOIMINTA

### 4.1 Tutkimus- ja kehitysrahoitus, tiedepolitiikka sekä teknologia- ja innovaatiopolitiikka

Suomi on säilyttänyt asemansa maailman kärkitiloilla panostuksessaan uuden tiedon luomiseen ja teknologisten sovellusten kehittämiseen, vaikka panostuksen kasvu onkin pysähtynyt viime vuosina. **Suomen kokonaispanostus tutkimus- ja kehitystoimintaan** oli vuonna 2003 lievässä kasvussa ennakoarvioista poiketen eli 3,5 prosenttia BKT:sta, josta yritysten osuus noin 69 prosenttia. Kokonaispanos oli siis vuonna 2003 lähes 5 miljardia euroa. Vuoden 2004 ennakkotiedot näyttäisivät lievää laskua kokonaispanostuksessa. Suomi ja Ruotsi ovat ainoat EU:n jäsenmaat, joiden tutkimus- ja kehittämispanostus ylittää Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategian tavoitteen kolmen prosentin BKT-osuudesta.

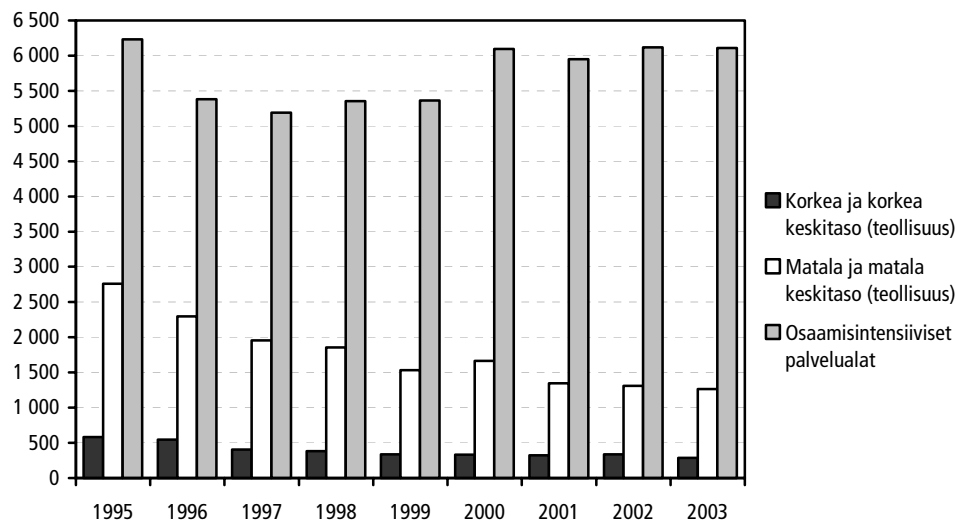
Valtion tutkimusrahoituksen osalta linjaus vuoteen 2007 (kehyspäätöksessä 2003) on kaikkiaan 246 miljoonan euron lisäys, jota on alettu toteuttaa etupainotteisesti. Vuosien 2003 ja 2004 talousarvioissa on lisätty sekä yliopistojen määrärahoja että Suomen Akatemian ja Tekesin tutkimus- ja kehitysrahoitusta, ja lisäysohjelman toteuttaminen jatkuu vuoden 2005 talousarviossa. Kaikkiaan valtion tutkimusrahoitus on kasvu-uralla nykyisten päätösten mukaan vuoteen 2007.

Pääministerin aloitteesta toteutettiin Suomi maailmantaloudessa -selvitys globaalien kilpailun asettamista haasteista suomalaisen työn ja tuotannon menestymiselle. Marraskuussa 2004 julkistetussa raportti suositti globalisaatiostrategiaa, jonka keskeinen elementti on osaamisen vahvistaminen talouden ja yhteiskunnan avoimuuden lisäämisen ja uudistumisen ohella

Tiedepolitiikassa keskeisiä painopisteitä ovat olleet tutkimuksen kansainvälistyminen, tutkijakoulutuksen ja tutkijanuran kilpailukyvyyn kehittäminen sekä tieteen ja yhteiskunnan vuorovaikutuksen tehostaminen. Suomessa tutkimushenkilöstön osuus työllisestä työvoimasta on OECD-maiden korkein, 2,3 prosenttia vuonna 2002. Tohtorintutkintojen määrä on vuosittain kasvanut ja lähes kaksinkertaistunut viimeisen vuosikymmenen aikana, ollen vuonna 1 399 vuonna 2004. Suomen tieteen ja teknologian kansainvälistymisestä on valmistunut valtion tiede- ja teknologianeuvoston hyväksymä strategia. Opetusministeriö on asettanut **tutkijanuran kehittämistä** valmistelemaan työryhmän. Vuonna 2004 on käynnistetty toimenpideohjelma **tieteen ja yhteiskunnan vuorovaikutuksen** kehittämistyöryhmän ehdotusten pohjalta.

Teknologiapolitiikan keskeisiä tavoitteita on tukea **kasvukykyisten yritysten** syntymistä. Osaamisintensiivillä palvelualoilla toimivien uusien yritysten määrä (6 100) pysyi vuonna 2003 edellisen vuoden tasolla koko alan liikevaihdon kasvaessa noin neljä prosenttia 27 miljardiin euroon. Korkean ja korkean keskitason teknologian toimialoilla aloittaneiden yritysten määrä väheni vuonna 2003 edellisestä vuodesta 15 prosenttia, mistä huolimatta ryhmään kuuluvien yritysten liikevaihto hieman kasvoi.

**Kuvio 4.1** Innovatiiviset kasvuyritykset vuosina 1995–2003. (Aloittaneet yritykset teknologiatason ja osaamisintensiivisyyden mukaan)



Osaamisintensiivisiin palveluihin sisältyvät posti- ja teleliikenne, rahoitus ja vakuutus, liike-elämän palvelut pl. kiinteistöpalvelut sekä koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelut. Sisältää hallinnolliset aloitukset!

Lähde: Tilastokeskus.

Valtion tiede- ja teknologianeuvosto on teettänyt useita selvityksiä Suomen tutkimusjärjestelmän rakenteelliseksi kehittämiseksi. Valtion **sektoritutkimuksen** osalta keskeisinä kehittämiskohteina on nostettu esiin muun muassa sektoritutkimuksen kansallinen ohjaus ja koor-

dinointi, sektoritutkimuksen nykyistä parempi kytkentä hallinnonalojen yleisiin toimintastrategioihin, eräiden tutkimusalojen päällekkäisyydet sekä nykyisen rahoitusrakenteen osuvuus ajankohtaisiin yhteis-kunnallisiin tarpeisiin nähden. **Korkeakoulujen** osalta keskustelussa ovat muun muassa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen keskinäissuhde, yliopistojen rooli, muun muassa niiden taloudellisen toiminnan pelisäännöt sekä yliopistojen profiloituminen. Selvitysten pohjalta on valmisteltu kokoava johtopäätösraportti, johon sisältyy ehdotus valtioneuvoston periaatepäätökseksi. Ehdotus on käsitelty valtion tiede- ja teknologianeuvostossa helmikuun alussa 2005 ja opetusministeriö on käynnistänyt jatkovalmistelun.

Ehdotuksessa tarkastellaan sekä päätöksenteko- ja ohjausorganisaatiotason kehittämiskysymyksiä että teetettyihin erillisselvityksiin perustuen yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen, sektoritutkimuksen ja valtion tutkimuslaitosten ja erilaisten välittäjäorganisaatioiden rakenteellisia haasteita.

Periaatepäätösehdotuksen mukaan koko tutkimusjärjestelmää koskevat kehittämistoimet suunnataan toimintojen **priorisoinnin, tutkimusorganisaatioiden profiloitumisen sekä ennakoituvuuteen** tukeutuvan valikoivan päätöksenteon vahvistamiseen. Keskeisenä haasteena on kansainväliseen huippuun yltävä t&k-toiminta aloilla, jotka ovat kansantalouden, yhteiskunnan muun kehityksen ja kansalaisten hyvinvoinnin kannalta kaikkein tärkeimpiä. Koulutuksen, tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan kansainvälistyminen on koko tutkimusjärjestelmän keskeinen kehittämistavoite.

Ehdotuksen mukaan hallitus antaa kerran vaalikaudessa eduskunnalle tiede-, teknologia- ja innovaatiopoliittisen selonteon. Tiede- ja teknologianeuvostoa ehdotetaan kehitettäväksi valtioneuvoston keskeisenä asiantuntijaelimenä kaikissa tiede-, teknologia- ja innovaatiopoliittisissa kysymyksissä.

Tiede- ja teknologianeuvoston johdolla ehdotetaan laadittavaksi kansallinen strategia kansainvälisesti kilpailukykyisten tieteen ja teknologian osaamiskeskittymien ja huippuyksiköiden synnyttämiseksi ja vahvistamiseksi.

Jatkovalmistelussa olevan kannanoton mukaan korkeakoululaitoksen kehittämistoimet kohdistetaan opetusministeriön johdolla yksiköiden toiminnan vaikuttavuuden, laadun, sisällön ja tehokkuuden varmistamiseen ja edistämiseen suuntaamalla voimavaroja suuremmiksi kokonaisuuksiksi, vahvistamalla verkottumista sekä tehostamalla johtamista ja toiminnan arviointia. Korkeakoululaitosta ei laajennettaisi. Yliopistojen tulisi parantaa kansainvälistä kilpailukykyään profiloitumalla sekä panostamalla tutkimuksen laatuun, monitieteisyyteen ja kansainvälisesti korkeatasoiseen tutkijakuntaan. Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien tulisi yhdessä opetusministeriön kanssa varmistaa korkeakouluyksiköiden riittävä koko ja monipuolisuus.

Yliopistojen taloudellista toimivaltaa ehdotetaan lisättäväksi lainsäädäntötoimin huippuosaimisen ja verkostoitumisen edellytysten parantamiseksi. Rahoituksen ja talouden kokonaishallintaa saatetaan yliopistojen laajenevan vastuun vaatimalle tasolle kustannuslaskentaa uudistamalla. Yritysten korkeakouluille tekemien, tutkimuksen rahoitukseen suunnattujen lahjoitusten verovapausrajaa ehdotetaan nostettavaksi.

Yliopistojen suoran budjettirahoituksen laskentamenettely uudistetaan opetusministeriön johdolla. Perustoimintojen vahvistamisen rinnalla nykyistä merkittävämpi osa rahoituksesta kohdennetaan koulutus- ja tutkimustoiminnan laadun perusteella alakohtaiset erityispiirteet huomioon ottaen. Osakeomistusta vastaan tapahtuvaa immateriaalioikeuksien siirtomahdollisuutta korkeakouluilta yrityksille ehdotetaan laajennettavaksi ja joustavoitettavaksi.

Periaatepäätösluonnoksen mukaan kaikki ministeriöt laativat hallinnonalansa sektoritutkimuksen kehittämisohjelmat 30.9.2005 mennessä. Hallitus asettaa sen jälkeen työryhmän laatimaan kokonaissuunnitelman valtion sektoritutkimuksen ja sen resurssien kohdentamiseksi

yhteiskunnan muuttuneiden tarpeiden mukaan. Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen roolia innovaatiopolitiikan toteuttajana vahvistetaan.

Ehdotuksen sisältyy myös teknologiakeskusten aseman ja toimintaedellytysten vahvistaminen osana kansallista innovaatioympäristöä. Osaamiskeskusohjelman kohdentumista huippuosaamiseen ja sen hyödyntämiseen parannetaan ja ohjelman yhteyksiä innovaatiopolitiikkaan vahvistetaan. Kauppa- ja teollisuusministeriön vastuuta uudessa, 1.1.2007 alkavassa ohjelmassa laajennetaan. Kauppa- ja teollisuusministeriö tehostaa välittäjäorganisaatioiden vaikuttavuuden arviointia.

## 4.2 Johtopäätöksiä

Suomi maailmantaloudessa -selvityksessä suositeltiin, että julkisen tutkimus- ja kehitystoiminnan resursseja lisättäisiin 7 prosenttia vuosittain kuluvan vuosikymmenen aikana, mikä merkitsee lisäystä hallituksen jo sopimaan 5 prosentin kasvuvauhtiin. Lisärahoitusta koskevia konkreettisia päätöksiä ollaan parhaillaan valmistelemaan VM:n, KTM:n ja OPM:n yhteistyönä.

Voimavarojen harkittu lisäys on perusteltua innovaatioiden merkityksen kasvaessa kilpailukykytekijänä. Kansantalouden pidemmän ajan kilpailukyvyyn turvaamiseksi olisi tärkeää, että tutkimuksen ja kehitystoiminnan lisäpanostukset kohdennettaisiin yhtäältä teknologisen kilpailukyvyyn palauttamiseen alueilla, missä on jääty jälkeen, ja toisaalta osaamisen aukkojen paikkaamiseen. Suurimmat puutteet ovat liiketoimintaosaamisessa ml. modernien organisaatioiden johtaminen inhimilliset voimavarat parhaiten huomioon ottavalla tavalla, asiakaslähtöisten innovaatioiden luomisessa (erityisesti palvelualoilla) sekä alkavien innovatiivisten yritysten kehityspolun varmistamisessa siten, että innovaatiot johtavat nykyistä useammin markkinakelpoisten tuotteiden syntymiseen. On lisäksi tärkeää, että julkisen tutkimusrahoituksen ja elinkeinotukien tehokkuutta ja taloudellisia vaikutuksia arvioidaan säännöllisesti.

Julkisen tutkimusjärjestelmän kehittäminen vielä kuluvalle vaalikaudella edellyttää pikaisia ja samalla riittävän täsmällisiä linjauksia tehdyn laajan selvitystyön pohjalta. Tämä koskee kaikkia innovaatio-organisaatioita ja niin tutkimusrahoitusta, korkeakoululaitosta kuin valtion sektoritutkimustakin. Kaikkiaan kehittämisen keskeisenä kohteena tulisi olla koulutuksen, tutkimuksen ja teknologian sekä innovaatiotoiminnan integroitu kehittäminen niin, että priorisoinnit ja kansainvälinen profiloituminen ovat mahdollisia.

Nykyistä vahvempien tutkimuksellisten kärkien muodostamista tukee parhaiten, jos suunniteltu lisäresurssointi ohjataan mahdollisimman suuressa määrin kilpailullisella pohjalla. Käytännössä tämä voitaneen luontevimmin toteuttaa Tekesin teknologiaohjelmiin ja Suomen Akatemian huippuyksikköohjelmaan panostamalla ja mitattavissa olevan laadun ja tuloksellisuuden merkityksen korostamisella budjettirahoituksen kohdentamisessa yliopistojen välillä. Rahoituksen lisäämisen yhteydessä on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että rahoitus on riittävän pitkäjänteistä ja siten osaltaan vähentää tutkijan uraan liittyvää epävarmuutta.

Sektoritutkimuksen osalta tähdellistä on määritellä linja sille, miten parhaiten taataan, että sektoritutkimusjärjestelmä tulee jatkossa tehokkaasti koordinoituksi ja rahoituksen allokointi strategisesti johdetuksi koko valtioneuvoston tasolla. Tutkimuksen päällekkäisyyksien poistamiseksi ja aliresursoitujen tutkimusalojen kysymysten ratkaisemiseksi on syytä asettaa selkeästi aikataulutetut kehittämisohjelmat ja varmistaa tehokas seuranta.

## 5 KUNNAT, ALUEET JA VALTIONHALLINTO

### 5.1 Peruspalveluohjelma

Peruspalveluohjelma valmistui ensimmäistä kertaa 18.3.2004. Peruspalveluohjelman tarkoituksena on edistää peruspalveluiden saatavuutta, selvittää keinoja peruspalveluiden rahoituksen kestäväksi ja tasapainoiseksi turvaamiseksi, kehittää peruspalveluita koskevan lainsäädännön ja rahoitusjärjestelmien valmistelusta vastaavien ministeriöiden yhteistyötä sekä kehittää valtion ja kuntasektorin välistä yhteistyötä.

**Peruspalveluohjelma on osa valtiontalouden kehysmenettelyä.** Ohjelma täsmentyy ja kehittyy vuosittain kehysmenettelyn yhteydessä. Peruspalveluohjelman ydinsisältö esitetään valtiontalouden kehyspäätöksessä ja sen liitteissä, minkä lisäksi peruspalveluohjelmasta laaditaan laajempi muistio. Peruspalvelubudjettitarkastelu esitetään valtion talousarvioesityksen yleisperusteluissa, ja siinä täsmennetään peruspalveluohjelman mukaisten toimenpiteiden vuosittaiset kustannusvaikutukset ja rahoitus.

Peruspalveluohjelmalla ja -budjetilla pyritään vaikuttamaan siihen, että julkista taloutta tarkastellaan kokonaisuutena. Peruspalveluja ja niiden rahoitusta käsitellään sekä valtiontalouden että kuntatalouden näkökulmasta. Lähestymistapa on poikkihallinnollinen ja kokonaisvaltainen. Sosiaali- ja terveyspalvelujen vaatimaa lisärahoitusta ja opetustoimen kehittämispaineita ja rahoitusta tarkastellaan kokonaisuutena suhteessa valtion- ja kuntatalouden kestävyteen.

Keväällä 2004 hyväksytty peruspalveluohjelma sisältää ohjelman kehittämistä edellyttäviä toimeksiantoja. Muiden hallinnonalojen kuin sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön osuutta ohjelmatyössä vahvistetaan. Tämä koskee erityisesti työministeriön ja ympäristöministeriön osuutta ohjelmassa.

Ohjelman edellyttämä kuntien alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevien kuntalain säännösten toimivuus on arvioitu peruspalveluohjelman valmistelun yhteydessä.

**Peruspalveluohjelman valmistelusta vastaavan ministeriryhmän** työskentely on liisännyt eri ministeriöiden valmiutta palveluiden ja niiden rahoituksen kokonaisuuden tarkasteluun. Ministeriryhmän työskentelyn perusrakenteet ovat varsin toimivat. Valmisteluprosessissa on kuitenkin ilmennyt myös tiettyjä kehittämistarpeita.

Peruspalveluohjelman valmistelu tulee nykyistä paremmin sovittaa yhteen valtiontalouden kehysten sekä kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan (KUTHANEK) kuntatalouden kehitysarvion valmistelun kanssa.

Peruspalveluohjelman suhde lakisääteisiin valtioneuvoston päätösvallassa oleviin sektori-suunnitelmiin (koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma) tulee selkeyttää.

Kuntatalouteen vaikuttavat hankkeet pitäisi käsitellä ministeriryhmässä niin aikaisessa vaiheessa, että jäisi aikaa aitoon ministeriöiden väliseen sekä valtion ja kuntasektorin väliseen vuoropuheluun. Ensimmäiseen peruspalveluohjelmaan tuli valtiontalouden kehysten käsitteilyn loppuvaiheessa kannanottoja, joita ehdittiin ministeriryhmässä käsitellä vain vähän.

**Sisällöllisesti peruspalveluohjelmaa tulee jatkossa kehittää siten,** että sitä voitaisiin nykyistä paremmin hyödyntää kuntien rahoituksen riittävyyden arvioinnissa. Tältä osin ensimmäinen peruspalveluohjelma jäi keskeneräiseksi. Erityisesti ohjelmassa tulee laajentaa arvioita eri tyyppisten kuntien rahoituksen riittävyydestä. Myös alueellisia tarkasteluita tulee syventää.

Kehittämisen tarvetta on peruspalveluohjelman ja -budjetin sisällön ja valmisteluprosessin yhdistämisessä kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan kuntatalouden kehitysarvi-oon. Tällä hetkellä asiakirjat ovat osittain päällekkäisiä.

Kehittämisen tarvetta on kuntien menokehitystä sekä niiden syitä ja hallintaa koskevien arvioiden tekemisessä. Kuntien palveluiden kustannuskehityksen taustalla olevia syitä ryhdytään selvittämään vuoden 2005 alussa.

Peruspalvelujen tuottavuuskehityksen arviointi vaatii parantamista. Peruspalveluohjelma edellyttää myös toimenpiteitä palveluiden tuottavuuden parantamiseksi. Tuottavuushankkeet ovat käynnistyneet eri ministeriöissä ja niiden etenemistä seurataan ja ohjataan tiiviisti myös peruspalveluohjelmatyössä.

## 5.2 Valtionosuusjärjestelmän kehittäminen

**Hallitusohjelman mukaisesti on ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä toteutettu kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisarviointi.** Arvioinnin pohjalta on 15.12.2004 luovutettu sisäasiainministeriölle esitys kuntien rahoitus- ja valtionosuusperusteiden tarkistamiseksi. Esitys sisältää kuntien tulo- ja valtionosuusperusteiden kokonaistarkastelun ja on tarkoitettu saatettavaksi voimaan vuoden 2006 alusta.

Hallitusohjelmassa on korostettu kuntatalouden vakautta ja ennustettavuutta. Hallitusohjelmassa on myös todettu, että valtionosuusjärjestelmää kehitetään palvelurakenteiden ja tuottamistapojen uusimista edistäväksi. Samoin on todettu, että sektorikohtaisia valtionosuuksia yhtenäistetään ja selkeytetään.

Esitys kuntien rahoitus- ja valtionosuusperusteiden tarkistamiseksi on valmisteltu siten, että sen johdosta valtion menot eivät lisäänty. Valtionosuusjärjestelmän perusrakenne on valmistelussa arvioitu toimivaksi. Näistä syistä esitykseen ei ole sisällytetty muutoksia, jotka merkitsevät huomattavan suuria valtionosuuksien siirtymiä kuntien ja kuntaryhmien kesken. Sekä nykyinen että muutosesitykset sisältävä valtionosuusjärjestelmä ovat laskennallisia ja mahdollistavat tuottavuuden kasvun peruspalvelujen järjestämisessä.

Muutosesitysten perusteena ovat olleet myös tuottavuustavoitteet, valtionosuusjärjestelmän yleisten kehittämistavoitteiden ohella. Tuottavuutta parantavia vaikutuksia voidaan arvioida olevan muun muassa esitykseen sisältyvillä perustemuutoksilla, jotka koskevat peruskouluverkkoa, lastensuojelun järjestämistä, ammatillisen koulutuksen tulosrahoitusta, ammattikorkeakoulujen rahoitusta, ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen investointien rahoitusta sekä lukion ja ammatillisen koulutuksen samanaikaista suorittamista.

Esityksiin sisältyy myös kuntien harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen myöntämistä koskevan säännöksen muuttaminen siten, että kunnalta edellytetään avustusta haettaessa suunnitelma talouden tervehdyttämiseksi toteutettavista toimenpiteistä. Muutos mahdollistaa tuottavuuden ja taloudellisen tehokkuuden kohottamisen avustusta hakevissa kunnissa.

Koska työryhmän ehdotukset eivät ole tuomassa perustavanlaatuisia muutoksia nykyiseen valtionosuusjärjestelmään, voidaan valmisteltua esitystä kritisoida siltä kannalta, että sen tuottavuuteen kannustava vaikutus ei ole riittävä.

**Jatkovalmistelussa eri valtionosuusjärjestelmän kehittämisehdotuksia tulisi arvioida siltä kannalta, että ne vahvistavat peruspalveluiden tuottavuutta.** Samalla olisi perusteltua harkita nyt ehdotettua laajempaa valtionosuusjärjestelmän uudistusta hallitusohjelmassa linjatulla tavalla.

## 5.3 Alueellinen tasapaino

### **Valtakunnalliset alueiden kehittämistavoitteet ja -menetelmät**

Hallituksen strategia-asiakirjassa valtakunnallisille alueiden kehittämistavoitteille ei ole asetettu erityisiä vaikuttavuustavoitteita. Valtioneuvosto päätti 15.1.2004 valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista.

Tavoitteiden seuranta toteutetaan sekä tunnuslukujen että laadullisen seurannan avulla. Yhteenvetona tunnusluvuista voidaan todeta, että maakuntien väliset kasvuerot ovat kaventuneet vuosina 2001–2004, kun verrataan ajanjakson tuotantoa, työllisyyttä ja muuttoliikettä vuosien 1995–2000 kehitykseen. Keskeisenä syynä tähän on tuotannon ja työllisyyden selvästi hitaampi kasvu erityisesti ns. kasvumaakunnissa. Heikon kehityksen alueet ovat erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomen maaseutumaisilla ja syrjäisillä alueilla.

### **Valtioneuvoston aluepoliittinen selonteko**

Valtioneuvoston selonteko aluepolitiikasta toimitettiin eduskunnalle huhtikuussa 2004. Eduskunta hyväksyi 28.10.2004 hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 14/2004 vp) mukaisen lausunnon aluepoliittisen selonteon 2004 (VNS 3/2004 vp) johdosta.

### **Aluekeskusohjelma**

Hallituksen strategia-asiakirjassa aluekeskusohjelmalle on asetettu vaikuttavuustavoitteita ja niihin liittyviä tunnuslukuja. Tavoitteena on, että aluekeskuksilla on toimivat seudulliset yhteistyöstrategiat ja -verkostot sekä päätöksentekorakenteet. Tältä osin tilanne on kehittynyt myönteisesti ja **lähes kaikki aluekeskukset ovat kehittäneet yhteistyörakenteitaan**. Aluekeskusohjelma onkin merkittävästi edistänyt seudullista yhteistyötä.

Tavoitteina on lisäksi, että aluekeskusten elinvoimamuuttujissa (väestö, työpaikat jne.) tapahtuu myönteistä kehitystä ja että aluekeskuksilla on myönteinen vaikutus koko maakuntaan. Tämä tarkastelu tehdään vuoden 2006 lopulla.

Ohjelman käynnistämisen jälkeen makromuuttujilla mitattu aluekehitys on tasapainottunut. Yleisesti voidaan luonnehtia, että ”menestyjien” joukkoon on entisten vahvojen kasvukeskusten rinnalle noussut useampia maakuntakeskuksia, kuten Lappeenranta, Joensuu, Kuopio ja Seinäjoki. Muuttoliike on viime vuosina suuntautunut myös vahvoihin maakuntakeskuksiin. Huhtikuusta 2003 syyskuuhun 2004 yli puolet (19) aluekeskusohjelma-alueista (35) ovat olleet muuttovoittoisia. Myös työpaikkoja syntyy tasapainoisemmin, eli työpaikat ovat lisääntyneet erityisesti keskivahvoissa ja joissakin pienemmissä aluekeskuksissa.

Aluekeskusten ohjelmallinen **kehittäminen etenee asetettujen tavoitteiden mukaisesti**. Kehittämisen koordinointiin osoitettavan rahoituksen tasoa voidaan pitää riittävänä. Ohjelmalla sen sijaan voidaan pitää aluekeskusten strategioiden ja niiden sisältämien toimenpiteiden asemaa eri hallinnonalojen sektorikohtaisissa strategioissa.

Keskushallinnon omilla päätöksillä sekä alaisen hallinnon tulosoikeuksella voidaan niin haluttaessa **ohjata voimavarojen allokointia aluekeskuseutujen kehittämiseen**. Aluekeskuspolitiikan ohjausvaikutuksen tehostamiseksi voidaan **aluekeskusten kehittämispolitiikan asema** eri hallinnonalojen aluestrategioissa sekä alaisen hallinnon strategisessa tulosoikeuksissa täsmentää.

### **Osaamiskeskusohjelma**

Hallituksen strategia-asiakirjassa osaamiskeskusohjelmalle on asetettu vaikuttavuustavoitteita ja määritelty niihin liittyviä tunnuslukuja ja erillisselvityksiä. Tavoitteena on lisätä huippu-

osaamiseen perustuvia uusia tuotteita, palveluja, yrityksiä ja työpaikkoja sekä lisätä alueiden vetovoimaa ja valmiuksia hyödyntää T&K-rahoitusta.

Osaamiskeskuksissa käynnistetään hankkeita, joiden tavoitteeksi osaamiskeskuksien ovat vuosiksi 2003–2006 asettaneet 13 000 uuden korkeaan osaamiseen perustuvan työpaikan ja 1 200 osaamisintensiivisen yrityksen synnyttämisen. Vaikuttavuustavoitteiden toteutumista seurataan hanketason toteumatietojen avulla. Alla olevassa taulukossa olevat kahden ohjelmakauden kumulatiiviset vaikuttavuustiedot osoittavat, että kehitys on tavoitteiden mukaista.

**Taulukko 5.1** Osaamiskeskusohjelman vaikuttavuustiedot ja tavoitteet.

Indikaattori	1999-2002	2003-2004	Tavoite 2003-2006
Uudet työpaikat	5 700	4 900	13 000
Säilytetyt työpaikat	5 100	13 100	13 000
Uudet yritykset	300	550	1 200
Uudet innovaatiot	1 400	1 450	2 000
Hankevolyyymi	150	260	580
Kilpailtu rahoitus, milj. €	30	50	280
Osallistuvat yritykset	3 100	2 400	3 100

Ohjelman vuoden 2004 perusrahoitusta suunnattaessa painotettiin keskusten kansainvälisen ja kansallisen yhteistyön lisäämistä sekä toimenpiteiden alueellisen vaikuttavuuden parantamista. Lisäksi suurten kaupunkiseutujen kansainvälistymistä varten sisäasiainministeriö käynnisti osaamiskeskusten kansainvälistymisstrategian laadintatyön. Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmä on 11.11.2004 hyväksynyt osaamiskeskuksen ohjelman loppukauden 2005–2006 painopisteet. Osaamiskeskuksien ovat ottaneet painopisteet huomioon valmistellessaan vuoden 2005 toimintaansa.

Osaamiskeskusohjelmassa valtion perusrahoitus keskuksista riippuen vaihtelee 110 000–250 000 euron välillä. **Tämä on keskusta kohden vähän ja monet kehittämishankkeet jäävät ilman rahoitusta.** Suhteellisesti vähiten rahoitusta kehitettävää osaamisalaa kohden saavat suuret kaupunkiseudut. Suomi maailmantaloudessa -selvityksen esille tuomien toimintaympäristön haasteisiin verrattuna eniten käyttämättömiä kehittämismahdollisuuksia löytyy juuri suurten kaupunkiseutujen ohjelmien toteuttamisessa.

### Seutukuntien tukihanke

Seutukuntien tukihankkeelle ei ole vielä määritelty HSA:ssa vaikuttavuustavoitteita. Hankkeen ulkopuolisena arvioijana on Tampereen yliopisto, jonka arvioinnin loppuraportti valmistuu vuoden 2005 loppuun mennessä.

Vuonna 2004 tehdyssä väliarvioinnissa on jokaista kahdeksaa kokeiluseutua tarkasteltu omalla kokonaisuutenaan. Kokonaisuutena konkreettista yhteistyötä on syntynyt melko vähän, vaikka kaikilla kokeiluseuduilla on toimivat seudulliset päätöksenteko- ja yhteistyöelimet. Kokeiluseutujen käsitysten mukaan vuoden 2005 aikana konkretisoituu merkittävä osa valmistelussa olleista yhteistyöhankkeista.

**Vapaaehtoiset yhteistyöjärjestelyt etenevät konkreettisiksi yhteisiksi palveluiksi ja toiminnoiksi odotettua hitaammin.** Tämän vuoksi yleistettäväksi tulee käytäntöjä melko hitaasti. Toistaiseksi on vielä mahdotonta arvioida lopullisesti hitaudesta aiheutuvaa haittaa, koska ei tiedetä, miten suunniteltujen hankkeiden lopulta käy. Jos kokeiluseutujen arviot yhteistyön toteutumisesta ovat realistisia, on hankkeen nykyisen arvioinnin loppuraportissa vuoden 2005 lopussa mahdollista arvioida yhteistyöhankkeiden merkitystä. **Muussa tapauksessa vapaaehtoisen yhteistyön hidasta täytäntöönpanoa on pidettävä**



**merkittävänä haittana toimintalinjalle.** Lakisääteinen yhteistyö tuottaa kiistatta nopeammin konkreettista yhteistyötä, mutta kaavamaiset ratkaisut eivät tuota optimaalisia tuloksia kaikilla seudulla.

**Kuntien yhteistyötä on mahdollista lisätä myös lainsäädäntötoimin.** Tällöin vaihtoehtoina ovat hallinnonalakohtaiset järjestelyt, joista esimerkiksi käy pelastustoimen järjestely tai Kainuun hallintokokeilun tyyppinen laaja-alainen yhteistyö.

### **Helsingin seudun kehittäminen**

Helsingin seudun kehittämishankkeelle ei HSA:ssa ole asetettu vaikuttavuustavoitteita. Selvityshenkilö Jussi-Pekka Alanen luovutti Helsingin seudun yhteistyön kehittämistä koskevat ehdotuksensa 2. maaliskuuta 2004. Ehdotuksista saadun palautteen ja asianosaisten kuntien ja maakunnan liittojen kanssa käytyjen neuvottelujen pohjalta sisäasiainministeriö on valmistellut Helsingin seudun kuntien yhteistyön kehittämistä koskevaa lainsäädäntöä. Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryöryhmä antoi valmistelulle lisäaikaa.

Osana Helsingin seudun kuntien yhteistyön edistämistä sisäasiainministeriö on tukenut pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman "Osaaminen ja osallisuus" toteutusta ohjelmakaudella 2002–2004. Kaupunkiohjelman puitteissa on toteutettu koko seutua koskevia kehittämishankkeita. Tällainen oli esimerkiksi Helsingin seudun kansainvälistä markkinointia koskevan selvityksen teettäminen. Vuonna 2005 aloitetaan pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman uusi ohjelmakausi 2005–2007. Ohjelma laaditaan toteuttamaan Pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan hyväksymää strategiaa.

Hallituksen asettama Helsingin seudun neuvottelukunta on kokoontunut säännöllisesti käsittelemään valtion, kuntien ja maakuntien keskinäistä yhteistyötä seudun kehittämisessä. Vuonna 2004 toimintaa on leimannut vuoropuhelu Helsingin seudun kuntien yhteistyön kehittämistä koskevista ehdotuksista.

Seudun yhteistyön kehityksen kannalta on erityisen merkittävää se, että seudun johtavien luottamushenkilöitten yhteistyölle on luotu jatkuvia käytäntöjä. Nämä käytännöt ovat mahdollistaneet sopimisen yhteistyön piiriin kuuluvien kuntien toimintaa ohjaavista strategisista linjauksista, muun muassa koskien maankäyttöä ja asumista, joita on erityisesti painotettu hallituksen ohjelmassa.

### **Toimenpiteet Helsingin seudun ja muiden kasvukeskusten asunto-olojen kehittämiseksi**

Vapaarahoitteinen asuntojen kysyntä ja -tuotanto on ollut koko hallituskauden erittäin vilkasta. Tämä on pitänyt asuntotuotannon tasaisena ja helpottanut valtion tukemien vuokra-asuntojen markkinatilannetta. Saman aikaisesti Valtion asuntorahaston tuotanto on vähentynyt selvästi, vaikka lainaehdot on muutettu edullisemmiksi ja valtion tukea tuotantoon olisi ollut saatavissa enemmänkin. Syynä tähän on ollut muun muassa vapaarahoitteisen tuotannon vilkkaus sekä valtion tukeman tuotannon korkeat tontti- ja rakennuskustannukset.

Keskeisin väline Helsingin seudun ja muiden kasvukeskusten asunto-olojen kehittämisessä on tammikuussa 2004 hyväksytty hallituksen asuntopoliittinen ohjelma. Sen yhtenä keskeisenä toimintalinjana on asuntotuotannon edistäminen voimakkaan asuntokysynnän alueilla, joista Helsingin seutu on selkeästi tärkein.

Ehdotuksessa esitetään toimenpiteitä sosiaalisen asuntotarjonnan lisäämiseksi, uusien asuntoalueiden rakentamisen edistämiseksi ja vapaarahoitteisen vuokra-asuntotarjonnan lisäämiseksi.

Ohjelman mukaisesti nk. kunnallistekniikka-avustusta laajennetaan vuoden 2005 talousarviossa Helsingin seudun ulkopuolelle muihin kasvukeskuksiin. Vuonna 2006 on tarkoitus ottaa uutena tukimuotona käyttöön Helsingin seudulla valtion asuntorahaston varoista rahoitettava asuntotuotannon kasvua tukeva viisivuotinen asuntoaluekohtainen avustusjärjestelmä.

Valtion talousarvioon ja asuntolainojen käyttösuunnitelmaan on jo useana vuonna sisällytynyt tavoite valtion asuntolainojen suuntaamisesta Helsingin seudulle, suuriin kasvukeskuksiin ja muille korkean kysynnän alueille. Vastaava tavoite sisältyy myös vuoden 2005 talousarvioehdotukseen. Vuonna 2003 kasvukeskusten osuus uusista arava- ja korkotukiasunnoista oli 83 prosenttia ja pääkaupunkiseudun ja sen lähialueiden osuus 45 prosenttia. Syyskuun alussa 2004 tulivat voimaan muutokset, joilla lievennettiin arava- ja korkotukivuokra-asuntoja omistavilta yleishyödyllisiltä asuntoyhteisöiltä edellytetyjä toimintaperiaatteita ja lyhennettiin vuokra-asuntojen käyttö- ja luovutusrajoitusaikoja.

Asunnottomien määrä onkin vähentynyt jatkuvasti myös tällä hallituskaudella.

Pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishjelman osapuolet sopivat joulukuussa 2003 lisätoimenpiteistä ohjelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjelman toteuttamisessa ovat mukana ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Valtion asuntorahasto, Raha-automaattiyhdistys, Helsinki, Espoo ja Vantaa sekä Y-säätiö. Vuoden 2005 talousarviossa valtio lisää merkittävästi omaa panostustaan ns. erityisryhmien asunto-olojen kohentamiseen. Vuoden 2005 alussa on otettu käyttöön uusi avustus, joka täydentää erityisryhmien asuntojen rakentamiseen, korjaukseen ja hankintaan annettavia korkotukilainoja.

### **Aluehallinnon toiminnan ja kansanvaltaistamisen tehostaminen**

Aluehallinnon vahvistamishankkeelle ei HSA:ssa ole asetettu vaikuttavuustavoitteita. Sisäasiainministeriö asetti selvityshenkilön aluehallinnon vahvistamishankkeeseen 12.6.2003. Selvityshenkilö jätti sisäasiainministeriölle ehdotuksensa aluehallinnon vahvistamiseksi 26.2.2004. Ehdotuksesta annettujen lausuntojen sekä eri ministeriöiden, maakunnan liittojen, Suomen kuntaliiton ja useiden eri tahojen kanssa käytyjen neuvottelujen pohjalta sisäasiainministeriö on valmistellut luonnosta hallituksen esitykseksi yhteistyössä em. tahojen kanssa. Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryöryhmä antoi valmistelulle lisäaikaa.

### **Valtion keskushallinnon alueellistaminen**

Valtion keskushallinnon toimintojen ja yksiköiden alueellistamista on jatkettu hallitusohjelman ja HSA:n mukaisesti. Lipposen II hallituksen 5.2.2003 hyväksymä 19 kohdan toimenpideohjelma on eräitä vielä keskeneräisiä selvityksiä lukuun ottamatta toteutettu. Alueellistamista jatketaan hallituksen 5.5.2004 tekemän iltakoulupäätöksen pohjalta. Alueellistamisohjelma on arvioitu mahdollistavan 4 000–8 000 työpaikan sijoittamisen vuoden 2015 loppuun mennessä Helsingin seutukunnan ulkopuolelle. Alueellistamisella tuetaan osaltaan osaamiskeskittymien vahvistamista maan eri osiin.

Valtioneuvoston kanslia asetti kesällä 2004 Valtionhallinnon tukipalveluiden uudelleen järjestämisen ja alueellistamisen koordinaatioryhmän ja valtiovarainministeriössä käynnistyi Palvelukeskusten perustamista koskeva ohjausryhmä. Ministeriöissä on käynnissä monia palvelukeskusten perustamishankkeita. On arvioitavissa, että keskushallinnon tukipalveluiden alueellistamisepotentiaali on ainakin 1 000 henkilötyövuotta.

Toimenpiteet keskushallinnon alueellistamiseksi ovat edenneet siten, että **hallituskaudella on tehty päätökset 20 toiminnon tai laitoksen ja 1 141 henkilötyövuoden** siirtämisestä pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Etenkin tukipalvelujen yhteen kokoaminen ja alueellistaminen eteni (SM:n, OM:n, PLM:n, YM:n ja VM:n erilaatuiset palvelukeskukset). Vuoden 2004 lopulla ministeriöt saivat valmiiksi alueellistamisselvityksensä. Niissä on ehdotuksia yhteensä 1 175 henkilötyövuoden alueellistamisesta. Kun otetaan huomioon ministeriöiden

omatoimisesti tekemät työpaikkojen alueellistamispäätökset (362 htv) ja tukipalveluissa vielä oleva alueellistamispotentialiaali (600 htv) näköpiirissä oleva toteuma on noin 3 300 henkilötyövuoden alueellistaminen. Tehtyjen alueellistamispäätösten ja -selvitysten sekä ehdotusten valossa näyttääkin siltä, että **arvioitu haarukka 4 000–8 000 henkilötyövuoden alueellistamisesta tullaan saavuttamaan.**

Kannanotossaan eduskunnan hallintovaliokunnan mietintöön 14/2004 valtioneuvoston selonteosta aluepolitiikasta (VNS 3/2004 vp) eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että alueellistamistarkasteluun otetaan koko valtion hallinto mukaan lukien muussakin kuin virastomuodossa hoidettavat valtion toiminnot.

Edellä mainitussa kannanotossaan eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan myös siitä, että alueellistamistoimenpiteistä valtiolle siirtymävaiheessa aiheutuvien ylimääräisten menojen kattamiseen varataan vuosittain talousarvioon riittävät määrärahat.

## 5.4 Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma

Hallituksen strategia-asiakirjan 2004 mukaisesti on valmisteltu maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2005–2008 ja sen perusteella alueiden kehittämislain mukainen maaseutupoliittinen erityisohjelma, joka vahvistettiin valtioneuvoston päätöksellä 16.12.2004.

Kokonaisohjelma laadinnan yhteydessä maaseutupoliittikan toimintalinjoja on uudistettu. Nämä päivitettyt tavoitteet ovat: Maaseudun toimintarakenteiden vahvistaminen, elinkeinojen ja työn uudistaminen, peruspalvelujen kunnossapito ja rakentaminen sekä osaamisen tason nostaminen.

Maaseutupoliittinen ohjelma on sisällöltään ja toteutusvastuultaan laaja, kokonaisvaltainen ja koko maata koskeva ohjelma. Käytettävien keinojen näkökulmasta se pääosin pyrkii vaikuttamaan olemassa olevien rakenteiden uudistamiseen ja varojen uudelleen suuntaamiseen.

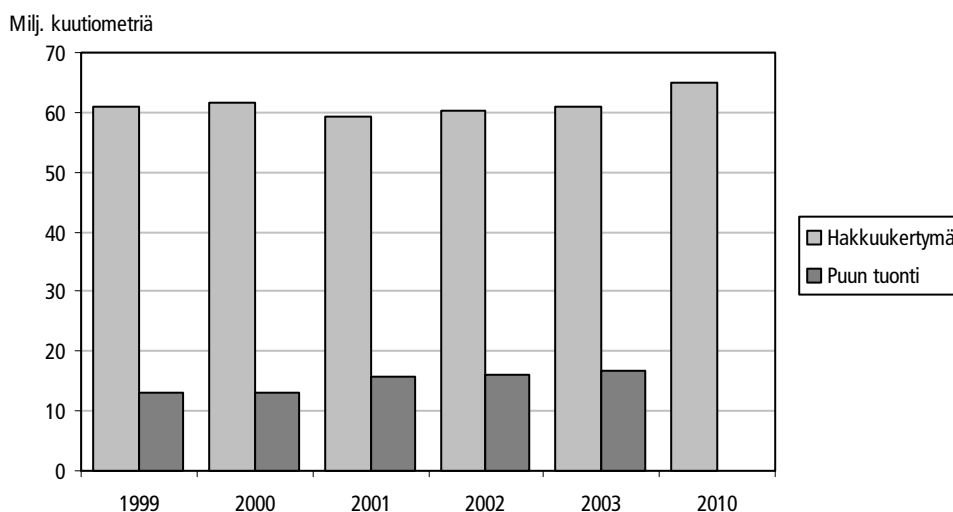
Kokonaisohjelman vaikutusten arviointi voidaan käynnistää ensimmäisen soveltamisvuoden jälkeen.

## 5.5 Kansallinen metsäohjelma

Suomessa on tällä hetkellä vahva metsäklusteri. Tuotannon globalisaatio on kuitenkin muuttanut voimakkaasti Suomen metsäteollisuuden strategista asemaa. Suomalaisten metsäteollisuusyritysten perinteiset läntiset markkinat kasvavat vain lievästi, kun taas Kiina, Intia ja muut nopean talouskasvun maat tarjoavat kasvumahdollisuuksia vuosikymmeniksi eteenpäin. Etäisyys asiakkaisiin ja kokonaiskustannukset kotimaassa vaikeuttavat teollisuuden kilpailukykyä ja investointimahdollisuuksia Suomeen.

Kansallisen metsäohjelman tavoitteena on, että teollisuus lisää vuotuista kotimaista puunkäyttöä 5–10 miljoonaa kuutiometriä vuoteen 2010 mennessä, jolloin vuotuinen hakkuukertymä nousee 63–68 miljoonaan kuutiometriin. Teollisuuden raakapuun käyttö ja tuontipuun määrä ovat selvästi lisääntyneet. Vuotuinen kotimainen hakkuukertymä on noussut viime vuosikymmenen loppupuolen 58 miljoonasta kuutiometristä 61 miljoonaan kuutiometriin vuonna 2003.

**Kuvio 5.1** Hakkuukertymä ja puun tuonti vuosina 1999–2003 sekä tavoite vuodelle 2010.



Kansallisen metsäohjelman **hakkuukertymätavoitteen saavuttaminen riippuu muun muassa siitä, miten Suomen puumarkkinat sopeutuvat Itämeren alueen ja erityisesti Venäjän metsäsektorin kehitykseen.** Lisääntyvä kilpailu etenkin saha- ja vaneriteollisuudessa voi aiheuttaa tuotannon supistuksia Suomessa.

Kansallista metsäohjelmaa laadittaessa arvioitiin, että ohjelman toteuttaminen kaksinkertaistaa puutuotteiden viennin arvon 4,53 miljardiin euroon (4,2 mrd. euroa v. 1997 rahanarvossa) vuoteen 2010 mennessä. Puutuoteteollisuutta ja alan vientiä on kehitetty muun muassa PuuEurooppa-kampanjan ja TE-keskusten kehittämishanke- ja yritysrahoituksen avulla. Alan jalostusaste onkin kohonnut ja puutuotteiden kotimainen käyttö on lisääntynyt. Tehdyistä toimenpiteistä huolimatta **puutuoteteollisuuden viennin arvo ei ole toistaiseksi reaalisesti kasvanut** kansallisen metsäohjelman tavoitteen mukaisesti.

Puun käytön edistämiseksi käynnistetään kauppa- ja teollisuusministeriön koordinoimana seuraavat poikkihallinnolliset ohjelmat: Puutuoteteollisuuden elinkeinopoliittinen ohjelma 2004–2010 ja Puurakentamisen edistämishjelma 2004–2010.

Kansallisen metsäohjelman tavoitteeksi on asetettu vuotuisen energiapuun käytön lisääminen vuoteen 2010 mennessä 5 miljoonaan kuutiometriin. Puun energiakäytön avulla halutaan vaikuttaa myönteisesti ilmaston laatuun, työllisyyteen ja metsien hoitoon. **Energiapuun käyttö on lisääntynyt** niin (v. 2004 toteutuma-arvio 2,3 milj. kiintokuutiometriä), että asetettu tavoite tultaneen saavuttamaan.

Kansallista metsäohjelmaa valmisteltaessa arvioitiin, että metsätaloudessa ja metsäteollisuudessa olisi metsäohjelman avulla vuonna 2010 noin 10 000–15 000 työpaikkaa enemmän kuin ilman ohjelmaa. Tuottavuuden kasvun takia metsäsektorin työpaikkojen määrän arviointiin kuitenkin vähenevän noin 80 000:een. Myönteistä on, että **metsäsektorin työpaikkojen väheneminen on toistaiseksi ollut jonkin verran kansallisessa metsäohjelmassa arvioitua hitaampaa** (vuonna 2003 työpaikkojen määrä oli 90 000).

Metsäsektorin työpaikkojen säilymisen ohella metsätalouden kannattavuus on tärkeää maaseudun elinvoimaisuuden turvaamiseksi. Metsätalouden kannattavuutta kuvaava yksityismetsätalouden nettotulos metsämaan pinta-alaa kohti on vuodesta 1999 reaalisesti heikentynyt, **eikä kansallisen metsäohjelman tavoite kannattavuuden ylläpitämiseksi ole toteutunut.** Kannattavuuden heikkeneminen johtuu siitä, että puun hinnat ovat pääsääntöisesti reaalisesti laskeneet.

Itämeren alueen yhtenäistyvä raakapuun kantohintataso luo paineita Suomen raakapuun kantohintoihin ja saattaa alentaa metsätalouden kannattavuutta edelleen. Vähäinen kantohintojen lasku on mahdollista korvata lisääntyvillä hakkuumäärillä. Olennainen kantohintojen ja kannattavuuden pudotus sen sijaan johtaisi siihen, että kansallisen metsäohjelman tavoite-tasoja olisi arvioitava uudelleen.

Kansallisen metsäohjelman hakkuumäärätavoitteiden toteuttaminen edellyttää, että metsänhoidosta ja metsänparannuksesta huolehditaan. Metsien metsänhoidollinen tila edellyttää erityisesti nuorten metsien ja vanhojen ojitusalueiden kunnosta huolehtimista. Nuoren met-sän hoitotavoite 250 000 ha/v onkin lähes saavutettu. Sitä vastoin kunnostusohjelmassa ol-laan huomattavasti jäljessä 110 000 hehtaarin tavoitteesta, sillä toteuma on ollut viime vuo-sina noin 75 000 ha/vuosi. Laatutavoitteeksi maa- ja metsätalousministeriö on asettanut, että hyvän metsänhoidon suositusten mukaisten taimikoiden osuus perustetuista taimikoista olisi yli 90 prosenttia vuonna 2010. Vuonna 2004 toteuma arvioidaan olleen yli 80 prosenttia.

Kansallisen metsäohjelman tavoitteena on metsien eliölajien ja elinympäristöjen suotuisan suojelun tason saavuttaminen ja ylläpitäminen riittävällä suojelualueiden ja monimuotoisten talousmetsien yhdistelmällä. Vaikuttavuustavoitteena käytetään metsälain, luonnonsuojelu-lain ja metsäsertifiointin mukaisten arvokkaiden elinympäristöjen säilymistä ennallaan tai lähes ennallaan yli 95 prosentilla pinta-alasta. Tavoite on viime vuosina toteutunut.

Kansallisen metsäohjelman toteuttamisessa ollaan ohjelmakauden puolivälissä. Vuoden 2005 alkupuoliskolla tehdään ohjelman ulkopuolinen väliarviointi, jossa arvioidaan ohjelman pääta-voitteiden toteutuminen ja ohjelman prosessin toimivuus. Arviointi tuottaa kehittämisohdo-tuksia ohjelman toimenpiteiden tehostamiseksi ja prosessin kehittämiseksi. Tarkoitus on, että ohjelman tarkistaminen kytkettäisiin nykyistä kiinteämmin hallituskausien vaihtumiseen.

## 5.6 Tuottavuuden toimenpideohjelma

### **Valtionhallinnon tuottavuus**

Toimenpideohjelman tehtävänä on vaikuttaa olemassa olevien ohjausjärjestelmien, ts. kehys- ja talousarviomenettelyn ja niiden mukaisen raportoinnin sekä peruspalveluohjelman, valtion-osuus uudistuksen ja rahoitusavustuksia koskevien uudistusten kautta. Tämän vuoksi toimen-piteet toteutuvat näiden mukaisessa vuosirytmissä tai muussa aikataulussa.

Ensimmäisen viiden pilottiministeriön laatimien hallinnonalan tuottavuusohjelmien tuli olla valmiina 31.5.2004 mennessä ja pyrkimyksenä oli, että niiden mukaisia toimenpiteitä olisi sisällytetty vuoden 2005 TAE:en. Näin nopeasti suunnitelmia ei kuitenkaan onnistuttu laati-maan. Vuoden 2005 talousarvioon ei sisälly toimenpideohjelman vaikutuksesta käynnistettä-viä toimia. Sen sijaan kaikkien hallinnonalojen tuottavuutta lisäävät toimenpiteet tulevat sisäl-lymään TTS:iin vuosille 2006–2009 ja tarvittavilta osiltaan TAE 2006:iin.

Useimpien ministeriöiden ja virastojen visioihin, strategioihin tai erilaisiin kehittämisohjelmiin ei yleensä sisälly tuottavuusohjelmia ohjaavia suunnitelmia voimavarojen merkittäväksi uu-delleenkohdentamiseksi. Niinpä tuottavuusohjelmatkin rakentuvat odotuksille vähintään ke-hyksen mukaisesta voimavarojen tasosta.

Tuottavuuden käsite ja mittaaminen sekä tuottavuuskehityksen johtaminen on julkisissa or-ganisaatioissa vaativaa. Ministeriöillä ei vielä ole riittävää tietopohjaa tai osaamista tuotta-vuushankkeiden tavoitteenasettelua ja hyötytavoitteiden mittaamista varten. Tämän vuoksi tarvitaan enenevässä määrin ministeriöiden ja virastojen osaamista tukevaa valmennusta ja koulutusta.

## Peruspalvelujen tuottavuus

Kuntien tuottamien peruspalvelujen tuottavuus on tärkein asia, kun tavoitellaan julkisen sektorin tuottavuuden parantamista ja kestävästä julkisesta taloudesta. Viime vuosien aikana peruspalveluiden tuottavuus on käytettävissä olevien tietojen perusteella alentunut.

Hallituksen mahdollisuudet ohjata kuntien tuottamien peruspalvelujen tuottavuutta ovat erilaiset ja rajoitetummat kuin valtionhallinnon osalta. HSA:ssa esitetty keinovalikoima kattaa hallituksen kuntapolitiikan mukaiset keskeiset vaikuttamismahdollisuudet.

Peruspalveluohjelman tuottavuutta ohjaavaa vaikutusta ei voida vielä arvioida. Valtionosuusuudistuksessa on valmisteltu joitakin tuottavuuteen kannustavia muutoksia, muun muassa kouluverkkorakenteen vaikutus peruskoulun valtionosuuteen. Kuntien harkinnanvaraisien rahoitusavustusten myöntämisehtoihin on valmisteilla muutoksia, jotka edellyttävät tehokkuutta ja tuottavuutta koskevien suunnitelmien esittämistä rahoitusavustuksen saannin ehtona.

Kansallisen terveysohjelman toimenpiteiden on edellytetty tuottavan 200 miljoonan euron tehostumishyödyt. Ohjelmasta ei toistaiseksi ole olemassa toteutuneita tuottavuusvaikutuksia koskevaa tietoa. Sosiaalialan ohjelman toimenpiteiden tuottavuusvaikutuksista ei toistaiseksi myöskään ole erillistä arviota.

Peruspalvelujen tuottavuuskehitystä koskeva tieto on suurelta osin hyvin puutteellista. Tilastokeskuksen ja muiden tilaston tuottajien julkisen sektorin tuottavuustilaston kattavuus on kuntasektorin osalta puutteellinen. Tuottavuuskehityksen todentamiseen tarvittavat tuotoksen määrittelyt ja muut mittauksessa tarvittavat tiedot puuttuvat laajoillakin peruspalvelu-aloilta kokonaan.

Stakesin työn tuloksena esim. erikoissairaanhoidon tuottavuuskehitys ja siihen vaikuttavia tekijöitä tunnetaan ja tietoja käytetään sairaaloiden käytännön johtamisessa. Suomen Kuntaliiton, Stakesin ja VATT:n yhteistyönä on myös koottu peruspalvelujen, esim. vanhustenhuollon ja terveyskeskusten tuottavuustietoa. Sen sijaan ei ole riittävästi kehitettyä sovellettavaa tietoa voimavaroiltaan merkittävistä palvelualoista, muun muassa perusterveydenhuollon ja lasten päivähoidon tuottavuuskehityksestä, niihin vaikuttavista tekijöistä ja eri yksiköiden tuottavuuseroista.

Tilanne on vielä heikompi opetusosalalla. Opetusalalta puuttuu lähes kokonaan opetusalan taloustieteellinen ja talouden ja voimavarojen ohjausta palveleva soveltava tutkimus, tiedontuotanto ja kehittäminen. Seurauksena voi olla opetusalan voimavarojen tehoton allokoointi ja käyttö. Tiedontuotantoon ja kehittämistyöhön tarvitaan nopeaa korjausta.

## Johtopäätöksiä

Ministeriöiden tuottavuusohjelmat ja TTS:iin sisällytetyt tuottavuutta lisäävät toimet perustuvat vain vähän strategioihin ja vastaaviin suunnitelmiin, toimenpiteiden kattavuus on toistaiseksi vaatimaton ja tavoitteena olevien tuottavuuden lisäysten kokonaismäärä on pieni. Tämä johtuu osaltaan siitä, että hallitus ei ole ohjelmassaan tai HSA:ssa asettanut yleisiä tai hallinnonalakohtaisia määrällisiä suuntaviivoja tai tavoitteita. Ministeriöt rakentavat ehdotuksensa lähinnä kehityksensä puitteisiin. Toiminta- ja taloussuunnitelmien käsittelyn ja kehityspäätöksen valmistelun yhteydessä tulisi arvioida tarve ja **mahdollisuus asettaa yleisiä koko valtionhallintoa koskevia ja mahdollisia hallinnonaloitteita tavoitteita tai suuntaviivoja tuottavuuden lisäämiselle.**

Tavoitteet tai suuntaviivat voisivat koskea esim.

- tuottavuutta lisäävien toimien kattavuutta suhteessa toimintamenoihin
- tavoiteltavia tuottavuuden muutoksia (% /suunnitteluajanjakso)

- tuottavuuden lisäyksenä syntyvien uudelleen kohdennettavien voimavarojen määrää (€, htv)
- henkilöstötarpeen muutosta suhteessa suunnittelujakson luonnollisen poistuman antamaan liikkumavaraan.

Tavoitteet tai suuntaviivat tulisi asettaa siten, että ne toteutetaan tuottavuutta lisäävin, pitkällä ajalla resurssitarvetta vähentäviin rakenteellisiin ja toiminnallisiin muutoksiin eikä tavanomaisiin säästötoimin. Tavoitteet tai suuntaviivat voitaisiin sisällyttää yleisiltä osiltaan kehyspäätökseen. Tavoitteet tulisi valmistella yhteistyössä ministeriöiden kanssa.

Valtion toimintojen **alueellistamisen menettelytapoja** tulisi edelleen kehittää niin, että ne tukevat tuottavuutta lisäävien rakennemuutosten käynnistämistä. Alueellistamispäätöksissä tulisi selvittää päätösten yhteensopivuus tuottavuuden lisäämistavoitteen kanssa sekä selvittää alueellistamispäätösten taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset tuottavuuteen.

Julkisten palvelujen **tuottavuutta koskevan soveltavan tutkimuksen, tiedontuotannon ja kehittämistyön** tilanne on hajanainen ja monelta osin erittäin puutteellinen. Sosiaali- ja terveysalan tätä tarkoitusta palveleva osaamiskeskus on Stakesissa. Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa VATT:ssa on merkittävää yleistä menetelmiä ja peruspalveluja koskevaa osaamista ja toimintaa. Olemassa olevan osaamisen käyttö tulisi varmistaa, vähäiset voimavarat koota ja toiminnan resurssit turvata. Kysymys on valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön hallinnonalojen voimavarojen suuntaamisesta.

VATT:n yhteyteen koottava **julkisten palvelujen tuottavuuden osaamiskeskusta** tulisi harkita ja Stakesin terveystaloustieteen yksikön voimavarat tulisi turvata. VATT:iin koottavan osaamiskeskuksen tehtävänä olisi kehittää tuottavuustutkimusta ja sen soveltamista käytännön johtamisessa ja kehittämistyössä. Osaamiskeskuksen tulisi varmistaa riittävä jatkuva tiedontuotanto keskeisillä julkisten palvelujen aloilla, alkuvaiheessa erityisesti opetusalalla. Stakesin terveystaloustieteen yksikön voimavarat tulisi järjestää niin, että sen sosiaali- ja terveydenhuollon keskeiset palvelut kattava soveltava tuottavuustutkimus ja käytännön kehittämistyö on riittävästi resursoitu eikä se olisi yksinomaan toiminnan kohteena olevien organisaatioiden (kuten nyt sairaanhoitopiirin) rahoituksen varassa.

Ratkaisut tulisi kehyspäätökseen sisällytettävän periaatelinjauksen nojalla tehdä vuoden 2006 talousarviossa.

Tuottavuuden toimenpideohjelmassa tulisi toteuttaa yhteistyössä ao. ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton kanssa selvitys ja toimenpide-ehdotukset **säädös- ja informaatio-ohjauksen** (suositukset, täydennyskoulutus, parhaiden käytäntöjen ja vertailukehittämisen edistäminen) tarkistamiseksi, kehittämiseksi ja suuntaamiseksi tukemaan julkisten palvelujen tuottavuuden kehittämistä. Selvitykseen tulisi kuulua ehdotukset siitä, miten peruspalvelujen järjestäjien ja tuottajien osaaminen voidaan varmistaa. Tuottavuuden kehittämistä perusteetomasti estävien tai vaikeuttavien säädösten, suositusten ja muiden toimintatapojen poistaminen tulisi myös ottaa työn kohteeksi. Asia voitaisiin sisällyttää tarkistettavaan HSA:an.

Suomi maailmantaloudessa -selvityksessä on käsitelty laajasti tarvetta parantaa julkisten palvelujen kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä koskevaa **innovaatiotoimintaa**. Innovaatiotoiminnan riittävyys on keskeinen tuottavuuteen vaikuttava tekijä. Toimenpideohjelmassa toteutetaan selvitys julkisten palvelujen tuottavuutta lisäävän innovaatiotoiminnan tilasta ja tarvittavista kehittämistoimista. Selvitys toteutetaan yhteistyössä muiden palvelusektorin innovaatiotoiminnan kehittämistoimien kanssa. Asia voidaan sisällyttää tarkistettavaan HSA:an.

## 5.7 Valtion omistajaohjauksen organisointi

Hallitusohjelmassa tavoitteena oli, että markkinaehtoisesti toimivien valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden keskittämistä koskeva järjestelmä otettaisiin käyttöön jo vuoden 2005 alusta. Asiaa selvittelleen työryhmän mukaan oli perusteltua lykätä hanketta siten, että omistajaohjauksen fyysinen keskittäminen toteutetaan viimeistään 1.1.2007. Tavoitteena on turvata tarvittavien hallinnollisten ja henkilöstökysymysten riittävä ja huolellinen valmistelu sekä ministeriöissä meneillään olevien hankkeiden kitkaton läpivienti sekä arvioida mahdolliset vaikutukset ministeriöiden väliseen työnjakoon. Päätökset uuden järjestelmän toteuttamiseksi tehdään viimeistään vuoden 2006 alussa.

Kesäkuun 23 päivänä 2004 valtioneuvosto asetti siirtymäkauden ensimmäisen vaiheen eli **toiminnallisen keskittämisen toteuttamiseksi** markkinaehtoisesti toimivien valtionyhtiöiden ja osakkuusyhtiöiden **omistajaohjauksen johtoryhmän**, joka koostuu kolmen keskeisen ministeriön omistajaohjauksesta vastaavista johtavista virkamiehistä. Johtoryhmä vastaa kaikkien talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle ja valtioneuvostolle esiteltävien yhtiökohtaisten asioiden valmistelusta. Esittely- ja toteutusvastuu kuuluu kuitenkin kullekin vastuuministeriölle. Johtoryhmän tehtäviin kuuluu lisäksi muun muassa ohjeistaa vastuuministeriöt markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistusjärjestelyjä ja omistajaohjausta koskevien yhtiökohtaisten toimenpiteiden ja hankkeiden valmistelussa, ohjata ja koordinoita tätä valmistelua sekä tarvittaessa osoittaa valmistelevan ministeriön käyttöön lisäresursseja sekä ohjeistaa ja avustaa ministeriöitä myös erityistehtäviä hoitavien ja erityisasemassa olevien yhtiöiden omistajaohjauksessa. Johtoryhmä vastaa myös Solidium Oy:n kautta toteutettavien toimenpiteiden valmistelusta ja laatii katsauksia valtion osakeomistuksen tilasta.

## 5.8 Valtiotyönantajan kilpailukyky

Valtiorahallinnon mahdollisuudet hankkia palvelukseensa osaavaa työvoimaa ovat säilyneet viime vuosina hyvinä ja valtion kokeminen kilpailukykyisenä työnantajana on hieman parantunut. Palkkausjärjestelmien uudistustyö on edennyt, mutta suurella osalla valtionhallintoa työ on vielä kesken. Henkilöstösuunnitteluun ja osaamisen arviointiin ja kehittämiseen on kiinnitetty entistä enemmän huomiota ja kehitetty menetelmiä niitä tukemaan. Työhyvinvointiin on kiinnitetty paljon huomiota. Nämä seikat ovat edellyttäneet ja edellyttävät myös jatkossa johdon ja esimiesten paneutumista uudella tavalla henkilöstöjohtamisen kysymyksiin.

Ylimmän johdon järjestelmän uudistamisesta on valmistunut ehdotus, jolla vahvistetaan valtionhallinnon konserniohjausta ja ammattimaista johtamisotetta. Valtioneuvoston henkilöstöpolitiikan linjaa koskevan periaatepäätöksen linjaamaan suuntaan on edetty kaikilla painopistealoilla.

Valtion budjettitalouden henkilöstön työtyytyväisyysmittausten mukaan tyytyväisyys on vuosien 1999 ja 2003 välillä pysynyt suunnilleen ennallaan, indeksillä mitattuna vuonna 2003 3,4. Sairauspoissaolot ovat samoina vuosina nousseet jonkin verran erityisesti vuosina 2002 ja 2003, jolloin poissaolotyöpäivät olivat 8,7/henkilötyövuosi. Valtion henkilöstössä keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä on noussut 2000-luvulla jonkin verran, ollen 58 vuotta vuonna 2003.

Valtion henkilöstöpolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen tarkempi arviointi tehdään vuonna 2005. Valtion työnantajapolitiikan arvioinnin pohjalta tehdään tarvittavat valtion henkilöstöpolitiikan linjaa koskevat tarkistukset. Ylimmän johdon järjestelmän tukitoimia kehitetään. Arvioidaan, miten henkilöstön uudelleen kohdentamista voidaan tehostaa hallinnon uudelleenjärjestämistilanteissa. Käynnistetään tulospalkkauksen laajemman käyttöönoton valmistelu valtionhallinnossa.



## 6 YMPÄRISTÖ JA ENERGIA

### 6.1 Ilmastostrategia

Uusi energia- ja ilmastostrategia on parhaillaan valmistelussa ja se valmistuu alkuvuodesta 2005. Tässä vaiheessa ei ole mahdollista esittää uusia arvioita tästä politiikkakokonaisuudesta.

Strategian valmistumisen jälkeen kehitystä tullaan seuraamaan seuraavilla tunnusluvuilla:

1. Kasvihuonekaasupäästöt jaksolla 2008–2012: tavoitteena korkeintaan keskimäärin vuoden 1990-tasolla
2. Päästöoikeuksien määrä jaksolla 2008–2012: tavoitteena x miljoonaa hiilidioksiditonnia
3. Strategiaan sisällytettävien Kioton hankemekanismien ja nielujen määrä jaksolla 2008–2012: tavoitteena x miljoonaa hiilidioksiditonnia
4. Päästötavoitteet jakson 2008–2012 jälkeen.

Tunnusluku 1. perustuu kansainvälisen Kioton pöytäkirjan ja EU:n velvoitteeseen. Tunnusluku 2 ja 3. määritellään osana uutta strategiaa. Tunnusluku 4. Määritellään laadullisena tavoitteena taustaksi kansainvälisiin ja EU:n neuvotteluihin.

Tunnuslukujen määrittämistä ja niitä koskevia tietoja käsitellään Ilmasto- ja energiapolitiikan ministerityöryhmässä. Tietoja tuotetaan eri ministeriöiden toimesta ja lisäksi teetetään erillisiä laajoja taustaselvityksiä (VATT, VTT jne.).

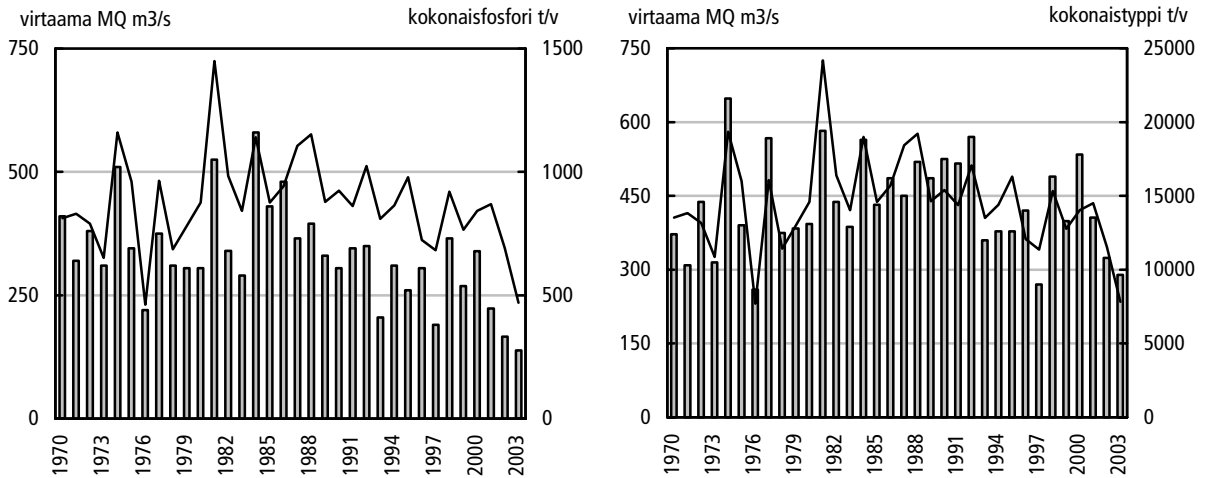
### 6.2 Itämeren suojelu

Itämeren rehevöitymisen ja sen aiheuttamat haitat vähenevät ja Itämeren tila paranee.

#### **Kuormitus**

Ravinteita tulee Itämereen pistemäisenä kuormituksena (yhdyskunnat, teollisuus, kalankasvatus), hajakuormituksena ja ilman kautta tulevana laskeumana. Lisäksi ravinteita tulee levien typensidontana sekä sisäisen kuormituksen kautta, kun pohjalle aiemmin varastoituneet ravinteet vapautuvat uudelleen kierto. Valuma-alueelta jokivesien mukana tuleva kuormitus vaihtelee vuosittain merkittävästi riippuen muun muassa ilmastollisista olosuhteista. Suomen puolelta tulevien jokien Suomenlahteen kuljettama fosforin ja typen määrien vuotuinen vaihtelu, sekä jokien virtaama on esitetty kuviossa 6.1. Sateisina vuosina, kuten 1998 ja 2000, virtaamat kasvavat mikä osaltaan aiheuttaa myös kuormitusten kasvun. 1990-luvun nousevaa typpikuormitusta ei kuitenkaan pystytä selittämään pelkästään virtaamien kasvulla, vaan kasvuun lienee osasyynä viherkesannoinnista luopuminen. Vuosina 1990–1995 noin 25 prosenttia peltoalasta oli viherkesannolla ja systeemi purettiin, kun Suomi liittyi EU:iin.

**Kuvio 6.1** Jokien kuljettama fosforin ja typen ainevirtaama Suomenlahteen vuosina 1970–2003 (tonnia/v).



Lähde: SYKE.

Suomesta Itämereen tuleva kokonaiskuormitus väheni selvästi 1980 luvun loppupuolelta 1990 luvun alkupuolelle mutta pysähtyi tai osittain jopa kääntyi kasvuun 1990 luvun loppupuolelta 2000 alkuun mennessä. Kasvuun ovat vaikuttaneet muun muassa valuma-alueen lisääntyneet sademäärät ja huuhtoutumat sekä meren sisäistä kuormitusta edistäneet fyysikaaliset olosuhteet. Maatalouden ravinnekuormituksen muutokset ovat hitaita, ja ravinteiden kulkeutumiseen vaikuttavat monet eri tekijät, esimerkiksi säätila. Maaperä sitoo ravinteita, jonka takia fosforia ja typpeä voi huuhtoutua runsaasti vesiin vuosien tai jopa vuosikymmenten ajan lannoituksessa tapahtuneiden muutosten jälkeen. Leutona talvena 2000 pellot olivat paljaina ja alttiina huuhtoumille, mikä tuotti Etelä-Suomessa suuria hajakuormia. Ne selittävät osittain myös ajanjakson 1997–2001 maatalouden päästöissä tapahtuneen kasvun. Ilmastokenaarioiden mukaan tällaiset talvet tulevat lisääntymään.

Suomesta Itämereen ihmisen toimista aiheutuvasta fosforikuormituksesta (n. 3 000 tn) maatalous muodostaa noin 60 prosenttia, jonka ohella myös metsätaloudella ja haja-asutuksella on merkittävä vaikutus. Teollisuuden fosforikuormitus väheni vuosien 1992–2001 aikana noin 40 prosenttia. Yhdyskuntajätevesien osalta jätevedenpuhdistusta oli parannettu jo 1980-luvulla, joten yhtä selvää muutosta ei havaittu. Kalanviljely on paikallisesti merkittävä kuormittaja, ja osittain tehtyjen toimenpiteiden ja osittain tuotannon laskun seurauksena fosforikuormitus väheni lähes 50 prosenttia.

Suomen rannikkovesien kokonaistyppeikuormitus (n. 53 600 tn) on kasvanut 1990-luvun alun tasosta, vaikka pistemäinen typpikuorma on vesiensuojelutoimien johdosta alentunut. Typpikuormasta tulee maataloudesta noin puolet, mutta myös asutuksesta peräisin oleva kuormitus ja ilman kautta tulevan laskeuman osuus on merkittävä. Lähinnä maataloudesta peräisin oleva typen hajakuormitus lisääntyi 1990-luvun jälkipuolella ja 2000-luvun alussa, mikä johtui huuhtoutumien kasvusta ja eritoten lämpimästä talvesta 2000. Selvä lasku (n. 15 %) on tapahtunut sekä yhdyskuntien että teollisuuden typen kuormituksessa.

Suomenlahteen johdettavien jätevesien puhdistamiseksi on jo tehty varsin paljon, minkä seurauksena koko ravinnekuormitus Suomesta, Virosta ja Venäjältä on 1980-luvun tilanteesta vähentynyt noin 40 prosenttia. Edelleen Suomenlahdelle tulevasta fosfori- ja typpikuormituksesta tulee merkittävä osa Pietarin kaupungin yhdyskuntajätevesistä. Viime vuosina tapahtunut kokonaiskuormituksen aleneminen johtuu kuitenkin merkittävästi Venäjän talouden lamasta ja rakennemuutoksista. Pietarin lounainen puhdistamo saataneen käyttöön vuonna 2005. Puhdistamo käsittelee valmistuttuaan noin 700 000 asukkaalle jätevedet, mikä tulee vähentämään Pietarista Suomenlahteen johdettavia käsittelemättömiä jätevesiä noin kolman-

neksella. Myös Pietarin pohjoisten alueiden jätevedet tulisi saada käsittelyn piiriin. Viron osuus on nykyisin pienempi kuin Suomen eli alle 10 prosenttia.

## **Rehevöityminen**

Rehevöityminen on Suomen rannikkovesien ja osin myös avomeren keskeinen ongelma. Rehevöityminen on edennyt pisimmälle Suomenlahdella ja Saaristomerellä. Myös Selkämerellä rehevöityminen jatkui 1990-luvulla, mutta Perämeri on säilynyt pääosiltaan varsin karuna.

Avomeri ja rannikko eroavat toisistaan selvästi. Mitä lähemmäs rannikkoa tullaan, sitä suurempi on valuma-alueen merkitys, sekä luonnollinen että ihmisen toiminnallaan aiheuttama vaikutus. Saaristo- ja rannikkovedet toimivat avomeren kannalta katsottuina suodattimina, joissa maalta tuleva ravinnekuorma sitoutuu kasvibiomassaan. Kotimaisen ravinnekuormituksen rehevöittävät vaikutukset näkyvätkin selvimmin juuri rannikko- ja saaristoalueilla.

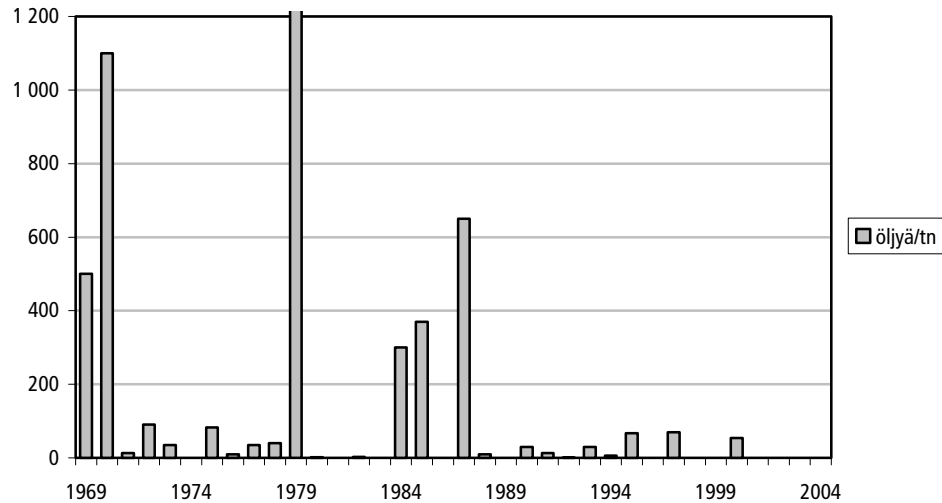
Seuraavassa rehevöitymisprosessin mittareina käytetään muun muassa ravinnepitoisuuksia, klorofyllipitoisuutta sekä näkösyvyyden muutosta. Ravinnepitoisuuksien kehittymistä seurataan erityisesti talvipitoisuuksina, jolloin saadaan kuva seuraavan kasvukauden ravinnevarastoista. Rannikkoasemilla ei epäorgaanisten typpiyhdisteiden osalta ole havaittavissa mitään selvää muutosta. Klorofylli, joka kuvaa levien kasvua on runsastunut lähes kaikilla merialueilla, eniten kuitenkin Itäisellä Suomenlahdella sekä keskisellä Suomenlahdella. Epäorgaanisen fosforin pitoisuudet ovat myös selvästi korkeimmat Suomenlahdella ja pitoisuudet kasvavat idästä länteen. Tehtyjen toimenpiteiden seurauksena tapahtunut kuormituksen väheneminen ei näy meren tilassa, koska pohjasta vapautuu sinne vuosien saatossa varastoituneita ravinteita (ns. sisäinen kuormitus). Avomeren osalta on 1990-luvun alusta lähtien havaittavissa pienoinen epäorgaanisen tyyppien pitoisuuksien lasku. Fosforin osalta mitään selvää muutosta ei ole nähtävissä.

Näkösyvyyttä on Itämerellä mitattu reilun sadan vuoden ajan. Siinä on havaittu hyvin selviä muutoksia koko Itämeren alueella. Merkittävin näkösyvyyden lasku on tapahtunut Varsinais-Itämerellä, 35–50 prosenttia sekä Suomenlahdella noin 40 prosenttia.

## **Onnettomuuksien määrä**

Merenkulun turvallisuuden parantamiseksi on viime vuosina tehty paljon erilaisia toimia. Esimerkkinä voisi mainita yksirunkoisten öljytankkerien käytöstä poiston nopeuttaminen, talvi-merenkulun jää-luokkasääntöjä selvennetty, Suomenlahden alusliikenteen ohjaus- ja seuranta-järjestelmä sekä alusten tunnistusjärjestelmä on otettu käyttöön ja on hankittu öljyntorjuntaan soveltuvaa kalustoa (Väylänhoitoalus Seili peruskorjattu ja otettu käyttöön, Tursasluokan ulkovartioalusten peruskorjaus käynnissä).

**Kuvio 6.2** Huomattavimmat alusöljyvahingot aikavälillä 1969–2004. Kuvassa vuoden 1979 pylväk on jouduttu katkaisemaan (5500 tonnia), jotta muut vahingot erottuvat.



Lähde: Ympäristöministeriö.

Itämerellä suurten, tuhansien tonnien öljyonnettomuudet ovat olleet harvinaisia. Kuviossa 6.4 on esitetty huomattavimpien Suomen aluevesillä vuosina 1969–2003 tapahtuneiden alusvahinkojen yhteydessä ulosvuotaneen öljyn määrä. Mukana ovat myös ne ulkomaiset tapaukset, joihin on osallistunut suomalaista torjuntakalustoa. Vuoden 1979 aikana tapahtui kaksi onnettomuutta, joista MT Antonio Gramscin onnettomuuden seurauksena öljyä ajelehti Ahvenanmaan rannikolle 5 500 tonnia. Lisäksi MS Lloyd Bage törmäsi jäähän Harmajalla, aiheuttaen 100 tonnin öljypäästön.

Alusöljyvahinkojen yhteydessä mereen joutuneen öljyn määrässä on tapahtunut selvää pienenemistä kuluneiden vuosikymmenten aikana.

### Havaitut päästöt

Laittomia öljypäästöjä pyritään saamaan kuriin tehostamalla valvontaa ja kehittämällä nopeasti toimeenpantava pikasakkojärjestelmä. Kolmen viime vuoden aikana on öljypäästöjen määrässä havaittavissa selvää laskua. Havaittujen öljypäästöjen ja lentohavainnointiin käytetyn ajan välillä ei näyttäisi olevan riippuvuutta.

Laivojen tahalliset pilssi- tai muut öljypäästöt ovat hyvinkin tavallisia. Viime vuosina päästöhavaintojen määrä on kuitenkin kääntynyt laskuun muun muassa tehostuneen valvonnan ansiosta. Vuoden 2003 aikana havaittiin lentovalvonnalla kaikkiaan 40 öljypäästöä. Määrä on pienempi kuin yhtenäkkään aiempaan vuonna, jolloin valvontaa Suomen vastuualueella on suoritettu. Havaittujen päästöjen määrä on pudonnut siitäkin huolimatta, että valvontaa on tehostettu ottamalla käyttöön öljypäästöjen satelliittivalvontapalvelu.

Suomalaisten valvontalentokoneiden vuosina 1997–2003 havaitsemista öljypäästöistä vain noin 30 prosenttia oli aluevesirajamme sisäpuolella ja yli puolet valvonta-alueella, joka on aluevesirajan ja tulevan talousvyöhykerajan välisellä alueella.

### Pysyvien haitallisten yhdisteiden pitoisuudet eliöstössä

Itämeren rasvaisissa kaloissa, kuten silakassa ja lohessa on todettu meren pohjoisissa osissa kohonneita dioksiinipitoisuuksia, jotka ylittävät EY:n elintarvikenormit. Suomi ja Ruotisi ovat saaneet komissiolta joulukuun 2006 loppuun asti kestävän siirtymäkauden ajaksi luvan mark-

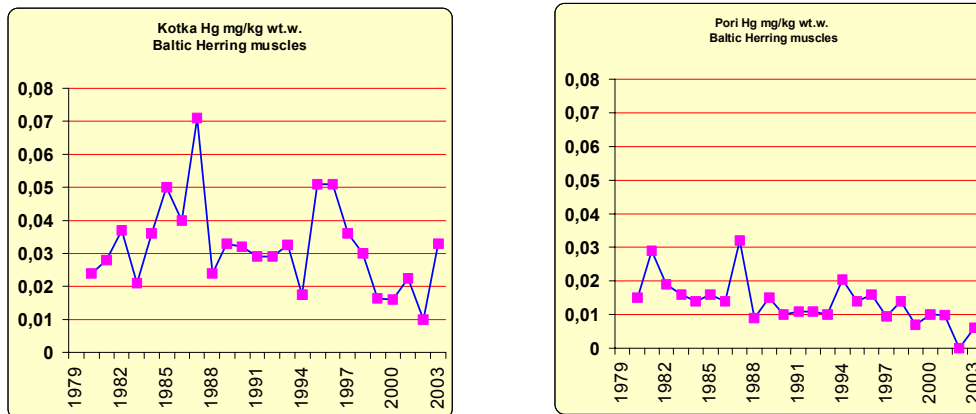
kinoida alueellaan Itämeren alueelta peräisin olevaa kalaan, joka pitoisuudet ovat korkeammat kuin elintarvikenormit.

Dioksiineja ja furaaneja on sisävesien kaloissa selvästi vähemmän kuin Itämeren kaloissa. Itämeren silakassa pitoisuus riippuu voimakkaasti muun muassa kalan iästä. Korkeimmat mitatut pitoisuudet ylittävät selvästi EU:n kaloille ja kalatuotteille asettaman enimmäismäärän. Aikasarjoja dioksiineista ja furaaneista ei juurikaan Suomessa ole, mutta saatavilla olevien tietojen perusteella pitoisuudet ovat selvästi pienentyneet 1970 ja 1980-lukujen tilanteesta. Vastaavaa pitoisuuksien vähenemistä on nähtävissä myös äidinmaidosta tehdyissä tutkimuksissa.

Silakan lihas PCB- ja DDT-pitoisuudet ovat 1980-luvun alun voimakkaan pienenemisen jälkeen (ko. aineiden käyttökiellot) pysytelleet 1990-luvulla tasolla, joka on noin kolmannes vuoden 1980 tasosta. Suurimpana syynä pitoisuuksien vakiintumiseen on kaukokulkeuma ilmakehässä, mutta hienoista laskua on kuitenkin edelleen havaittavissa. Tutkituissa vanhemmissa silakoissa PCB- ja DDT-pitoisuudet ovat keskimäärin kaksi- tai kolminkertaisia ja 10 vuotiaissa jopa viisinkertaisia kaksivuotiaiden pitoisuuksiin verrattuna.

Kaksivuotiaiden silakoiden elohopeapitoisuudet ovat alhaisia Suomenlahdella, mutta kuitenkin jonkin verran korkeampia kuin Pohjanlahden ja Ahvenanmaan avomerialueilla. Silakoissa havaitut elohopeapitoisuudet ovat vakiintumassa 1990-luvun puolivälin hetkellisen nousun jälkeen (Kuvio 6.3). Tutkituissa vanhemmissa silakoissa elohopeapitoisuudet ovat keskimäärin kaksi- tai kolminkertaisia. Kymmenvuotiaiden silakoiden pitoisuudet ovat jopa viisinkertaisia kaksivuotiaiden pitoisuuksiin verrattuna. Silakoista mitatut elohopeapitoisuudet ovat vain 2–10 % elintarvikkeissa sallitusta pitoisuudesta eivätkä aiheuta rajoituksia nuorien silakoiden käyttöön ravinnoksi.

**Kuvio 6.3** Kaksivuotiaiden silakoiden elohopeapitoisuuksien (mg/kg märkä paino) kehitys Kotkan ja Porin kalastusalueilta (lähde: MTL, HELCOM seuranta).



Lähde: Ympäristöministeriö.

### Johtopäätöksiä

Voidaan todeta, että tähän mennessä toteutetut **kuormituksen vähentämistoimet eivät ole olleet riittäviä** rehevöitymiskehityksen pysäyttämiseksi. Viljelykäytännöt ovat merkittävästi muuttuneet ympäristöystävällisempään suuntaan. Tästä huolimatta eivät suurimman kuormituslähteen, peltoviljelyn ravinnepäästöt vesiin ole vähentyneet, mikä vaikuttaa rannikovesien tilaan erityisesti eteläisellä ja lounaisella rannikolla. Myös metsätaloudesta ja haja-asutuksesta peräisin olevaa hajakuormitusta on edelleen vähennettävä. Vaikka yhdyskunnista ja teollisuudesta tulevaa pistemäistä kuormitusta onkin saatu alenemaan, niiden aiheuttamat

paikalliset ongelmat vaativat edelleen toimia. Itämeren tilan parantamiseksi on sekä fosfori- että typpipäästöjä edelleen vähennettävä sekä Suomessa että maamme lähialueilla.

Tehdyistä toimenpiteistä ja ravinnekuormituksen alenemisesta huolimatta **Itämeren rehevöityminen on jatkunut.**

Maatalouselinkeinon säilyttäminen maaseudun sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen tärkeänä osana on turvattava. Maatalouden kehittämisessä on kuitenkin vahvistettava ympäristöllistä kestävyyttä, mikä vaatii ennen kaikkea sosiaalis-taloudellisia ohjauskeinoja. Maatalouden ympäristötukijärjestelmän 2000–2006 toteutuminen on tärkeää, mikä edellyttää riittävää EU:sta tulevaa ja kansallista rahoitusta. Suomen Itämeren suojeluohjelman tavoitteeksi asetettiin EU:n osaksi rahoittaman ympäristötuen asteittainen korottaminen 30,3 milj. eurolla. Lisäksi erityistukisopimuksia tulisi kohdentaa siten, että Itämereen kohdistuva ravinnekuorma pienenesi. Keinoja ovat muun muassa suojavyöhykkeet, kosteikot, lannankäytön tehostaminen ja kuivatusjärjestelmien parantaminen. Erityistukea koskevat toimet ovat vapaaehtoisia ja niiden vaikuttavuus riippuu siten siitä, miten viljelijät hakevat erikoistukea em. toimille. Myös vuodesta 2007 alkavassa uudessa maaseudun kehittämissuunnitelmassa tulee edelleen painottaa vesiensuojelutoimia, jotta Itämeren ravinnekuorma vähenisi.

Vuonna 2003 tarvittu EU:n lisärahoitus saatiin, koska joiltakin muilta mailta jäi EU-kehystä vastaavasti käyttämättä. Hallitusohjelmassa on todettu, että ympäristötuen rahoitus turvataan myös ohjelmakauden loppuvuosina. TTS:ssä vuosille 2005–2008 rahoituskehykset on mitoitettu tarpeen mukaiseksi. Mikäli lisää EU-rahoitusta ei saada tarvittavaa määrää, joudutaan lisäämään kansallista rahoitusta ja muuttamaan tällöin ympäristötuen EU-osarahoitusprosentteja, mikä EU:n kesällä 2003 päätetyssä maatalouspolitiikan uudistuksessa saatiin mahdolliseksi. Kokonaiskehykset pysyisivät tällöinkin em. TTS:n mukaisina. Maatalouden ympäristötuki pyritään säilyttämään vähintään nykyisen tasoisena myös seuraavalla rahastokaudella 2007–2013.

Pietarin lounaisen jätevedenpuhdistamon rakennustyöt ovat alkaneet keväällä 2003. Puhdistamon, on määrä valmistua vuonna 2005. Valmistuttuaan puhdistamolla voidaan käsitellä noin 700 000 asukkaan jätevedet. Pietarista Suomenlahteen tulevien käsittelemättömien jätevesien määrä vähenee n. kolmanneksella, orgaanisen aineen kuormitus 11 000 tonnilla, typen 1 800 tonnilla ja fosforin 260 tonnilla vuodessa. Ympäristöministeriön ja Pietarin vesilaitos ovat allekirjoittaneet aiesopimuksen yhteistyöstä vuosina 2004–2007.

Ympäristöministeriö tukee Pohjoismaiden investointipankin vetämää Pietarin pohjoista kokoo- ja -viemärihanketta. Suomen tuki kohdistuu ensi vaiheessa hankkeen valmistelua tukevaan priorisointiselvitykseen.

Öljy ja kemikaalikuljetukset sekä suurten öljysatamien toiminta järjestetään mahdollisimman riskittömästi ja onnettomuuksien aiheuttamat haitat vesi- ja rantaluonnolle minimoidaan.

Vaikka **öljy- ja kemikaalikuljetuksiin** liittyvissä toimissa on tapahtunut merkittävää kehitystä viime vuosina, on myös kuljetusten määrässä tapahtunut voimakasta kasvua minkä vuoksi suuren onnettomuuden riski on yhä olemassa. Lisätoimia tarvitaan sekä merenkulun turvallisuuden parantamiseksi että riittävän torjunta kapasiteetin turvaamiseksi.

Öljyn ohella laivojen painolastitankeissa tai pohjaan kiinnittyneenä Itämerelle saapuvat vieraslajit aiheuttavat merkittävän ympäristöuhan. Yksin Suomenlahdella on löydetty viimeisen vuosikymmenen aikana kuusi uutta lajia. Lajien leviämistä ja lisääntymistä tulee seurata, koska niiden aiheuttamat ekologiset ja taloudelliset vaikutukset voivat olla yllättäviä. Keväällä 2004 allekirjoitetun IMO:n tulokaslajisopimuksen ratifiointia tulisi kiirehtiä ja siihen liittyvä riskinarvio tärkeimmille Itämeren satamille tulisi tehdä.

Perustamalla YK:n meriyleissopimuksen tarkoittama talousvyöhyke voidaan **laittomiin öljypäästöihin** puuttua jo Suomen aluevesirajan ulkopuolella. Esitys talousvyöhykkeen perustamisesta on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä. Tahallisiin öljypäästöihin syyllistyneille aluksille on tarkoitus luoda ns. sakkojärjestelmä, mikä edellyttää alusjätelain muuttamista.

Vaarallisten aineiden päästöt eivät aiheuta uhkaa Itämeren eliöstölle eivätkä ihmisen terveydelle. Vaarallisten aineiden päästöt joutuvat Itämereen joko yhdyskunta- ja teollisuusvesien sekä valumavesien mukana tai ilmaperäisenä laskeutumaan. Päästöjen ja valumiin tehokas vähentäminen ei ole mahdollista ilman kansainvälistä yhteistyötä.

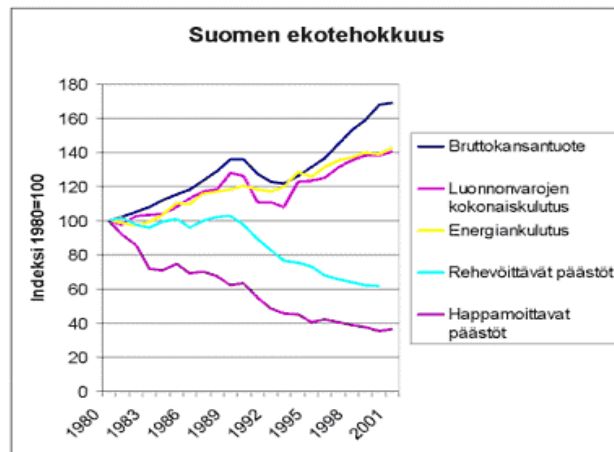
Tiedot vaarallisista aineista ja niiden pitoisuuksista Itämeressä on erittäin rajallisia. Suomessa on teollisessa tai ammattimaisessa käytössä yli 5 000 kemikaalilainsäädännön mukaisesti vaaralliseksi luokiteltua ainetta. Vain hyvin rajallisesta ainemäärästä on käytettävissä tietoja niiden esiintymisestä teollisuuden, yhdyskuntien ja maatalouden päästöissä tai näiden päästöjen ja kaukokulkeuman aiheuttamista pitoisuuksista Itämeressä. Tämä vaikeuttaa oleellisesti toimien kohdentamista Itämeren kannalta keskeisimpiin aineisiin.

Vaarallisten aineiden päästöjä koskevaa tietopohjaa on lisättävä ja suunnitelmallista päästöjen vähentämistä tehostettava merkittävästi EU-lainsäädännön toimeenpanon yhteydessä. Tunnettujen vaarallisten aineiden käyttöä tulee rajoittaa ja niiden päästöjen ja ympäristöpitoisuuksien seuranta tulisi tehostaa.

### 6.3 Kestävän tuotannon ja kulutuksen ohjelma

Materiaalien ja energian käytön tehostaminen vähentää ympäristöhaittoja. Ilmaan pääsevä happamoittava kuormitus sekä vesiä rehevöittävä kuormitus on vähentynyt Suomessa. Monia muitakin päästöjä on pystytty vähentämään, mutta energian ja luonnonvarojen käytön kasvun puuttuminen on ollut vaikeampaa.

**Kuvio 6.4** Suomen ekotehokkuus vuosina 1980–2001.



Lähde: Ympäristön tila ja suojele Suomessa, Hakala, H. & Välimäki, J. 2003.

#### Luonnonvarojen tehokas ja säästeliäs käyttö

Luonnonvarojen kokonaiskäyttö oli lähes 550 miljoonaa tonnia (Mt) vuonna 2003 ja oli yli puolitoista kertaa suurempi kuin vuonna 1970. Kotimaisten luonnonvarojen käytön taso on pysynyt melko vakaana: kotimaisten suorien panosten ja piilovirtojen summa on ollut keskimäärin noin 255 Mt. Tuonnin suorat panokset yhdessä niihin liittyvien piilovirtojen kanssa

ovat sen sijaan kasvaneet 75 Mt:sta lähes 290 Mt:iin. Suomen talouden vaikutus globaaleihin luonnonvaroihin on kohonnut voimakkaasti.

Luonnonvarojen kokonaiskäyttö (Total Material Requirement, TMR) mittaa talouden käyttöönottamien luonnonainesten kokonaismäärää yhteismitallisesti tonneina. Luonnonvarojen kokonaiskäytöstä kotimaisen kulutuksen osuus oli noin neljäsosa. Investointien osuus oli viidennes ja vientituotteiden tuottaminen kulutti hieman yli puolet talouden luonnonvarojen käytöstä.

Kokonaiskäyttö sisältää seuraavat pääerät: kotimaan luonnosta talouden jatkoprosessointiin otetut kotimaiset suorat panokset, kotimaisten suorien panosten oton tai rakentamisen yhteydessä tehdyt muut luonnonainesten siirrot ja muunnot eli kotimaiset piilovirrat, ulkomailla talouteen tuodut ainesmäärät eli tuonnin suorat panokset sekä tuontituotteiden valmistukseen ulkomailla käytetyt, tuotteen ainesmäärään sisällyttämättömät suorat panokset ja piilovirrat, jotka yhdessä muodostavat tuonnin piilovirrat.

### **Ympäristöteknologiaan perustuva tuotanto ja osaaminen lisääntyy**

Ympäristöalan liikevaihto Suomessa oli noin 21 miljardia markkaa vuonna 1998 (noin 3,5 miljardia euroa). Kun otetaan huomioon myös suomalaisten yritysten toiminta ulkomailla, oli ympäristöalan liikevaihto noin 4,6 miljardia euroa. Ala on samaa suuruusluokkaa kuin perusmetalliteollisuus tai kemian teollisuus Suomessa. Pääosa liikevaihdosta syntyi yrityssektorilla, erityisesti teollisuudessa. Valtionhallinnon, korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja ns. voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen osuus ympäristöalan kokonaisliikevaihdosta oli noin 330 miljoonaa euroa.

### **Arvio toteutuneen toimintapolitiikan riittävydestä**

Kestävän tuotannon ja kulutuksen ohjelman on tarkoitus valmistua toukokuun 2005 loppuun mennessä. Ohjelmaa valmisteleavassa toimikunnassa täsmennetään tavoitteita materiaalien ja energian käytön tehostamisesta.

## **7 LIIKENNEPALVELUT JA -TURVALLISUUS**

### **7.1 Liikenneturvallisuus**

Hallituksen strategia-asiakirjassa liikenneturvallisuuden tavoitteena on vähentää jatkuvasti liikenteessä kuolleiden ja vakavasti loukkaantuneiden määriä. Tavoite vuodelle 2010 enimmillään 250 kuollutta ja vuodelle 2007 enimmillään 290 kuollutta.

Tieliikenteessä kuoli 415 ihmistä ja loukkaantui 8 156 vuonna 2002. Vuonna 2003 onnettomuuksissa kuolleiden määrä oli 379 ja loukkaantuneiden määrä 9 088. Vuoden 2004 ennakkotietojen mukaan tieliikenneonnettomuuksissa kuoli 370 ja loukkaantui 8 486 ihmistä. Määrät voivat nousta tietojen tarkistuksessa.

Liikenneturvallisuuden parantaminen on näkynyt hyvin eri toimijoiden suunnitelmissa ja ohjelmatasolla. Useita toimenpiteitä on saatu kohtuullisen hyvin edistettyä, erityisesti lainsäädäntöä.

**Asetetun tavoitteen saavuttaminen on erittäin vaikeaa ja edellyttää vielä suurempaa panostusta toiminnan useilla eri osa-alueilla. Toteutussuunnitelman mukaisesti on pystyttävä vaikuttamaan koko liikennejärjestelmään.**



### ***Yhteistyön tehostaminen***

Liikenneturvallisuussuunnitelman toimenpiteiden toteuttaminen on edennyt melko hyvin. Erityisesti lainsäädäntöhankkeet ovat edenneet. Uuden suunnitelman valmistelu on käynnissä. Työtä tehdään parhaillaan LVM:n koordinoimana kahdessa poikkihallinnollisessa alatyöryhmässä.

### ***Liikennevalvonnan tehostaminen***

Automaattivalvontaa on laajennettu suunnitelmien mukaisesti. Kiinteitä valvontajaksoja on jo noin 800 tiekilometriä. Myös uusia siirrettäviä valvontayksiköitä on otettu vuoden 2004 aikana käyttöön. Liikenne- ja viestintäministeriö on laatinut yhdessä sisäasiainministeriön kanssa valvonnan kehittämissuunnitelman vuosille 2005–2007.

Haltijan vastuuta koskeva rikesakkomenettelyn yksinkertaistamista koskeva hallituksen esitys on viimeisteltävänä. Muutoksia on tähän liittyen tulossa myös ajoneuvolainsäädäntöön ja AKE:n tietojärjestelmään.

Eduskunta on hyväksynyt ajokieltojen tehostamista koskevan hallituksen esityksen. Ajokiellot pitenevät ja täytäntöönpano nopeutuu. Lakimuutokset tulevat voimaan 1.3.2005.

Valvontatyössä on selvä tarve lisäpanostuksille ja uusien tekniikoiden hyödyntämiselle.

### ***Kuljettajaopetus***

Kuljettajaopetuksen muutostarpeiden selvitys jatkuu vuoden 2005 alkupuolelle. Ammattikuljettajien jatkokoulutusta valmistellaan. Uudistuksella lisätään ammattikuljettajien osaamista ja taitoja toteuttamalla kuljettajien ammattipätevyyttä ja jatkokoulutusta koskevan direktiivin periaatteet.

Kuljettajien peruskoulutuksen uudistuksilla pyritään vaikuttamaan nuorten kuljettajien turvallisuuteen. **Ongelmana on erityisesti nuorten miesten korkea onnettomuusriski, johon liittyy monia muitakin tekijöitä kuin tietojen ja taitojen kehittäminen.**

### ***Alkoholionnettomuudet***

Alkoholin kulutuksen lisääntymisestä huolimatta vuoden 2004 loppuun mennessä rattijuopumus tapaukset eivät olleet lisääntyneet liikennevirrasta mitattuna. Poliisin tietoon tulleita rattijuopumus tapauksia on ollut enemmän kuin edellisellä vuonna, mutta vastaavasti rattijuopumusvalvontakin on lisääntynyt. Toisaalta tieliikenteen alkoholionnettomuuksien määrässä ei ole tapahtunut toivottua myönteistä kehitystä.

### **Tehokkaita toimenpiteitä alkoholiongelmien torjumiseksi tarvitaan.**

Alkolukkokokeilua koskeva hallituksen esitys on tarkoitus esitellä helmikuussa 2005. Alkolukko on laite, joka mittaa kuljettajan hengitysilman alkoholipitoisuuden ja joka tietyn rajan ylityessä estää auton käynnistymisen. Kokeilu antaisi mahdollisuuden määrätä rattijuopumukseen syyllistyneelle ehdollinen ajokielto alkolukolla valvottuna. Huumausaineiden tunnistamiseksi tieliikenteessä kehitetään edelleen uusia testimenetelmiä. Päihteet liikenteessä sisällytetään tutkimusteemana liikenneturvallisuuden pitkän aikavälin tutkimusohjelmaan vuonna 2005. Alkoholiohjelmassa, jossa myös liikenneasiat ovat mukana, on viety eteenpäin laajalla yhteistyöllä.

Lääkärin ilmoitusvelvollisuutta ajoterveysasiassa koskeva laki on voimassa ja on osoittanut toimivuutensa. Lääkäreille on järjestetty koulutusta aiheesta. Toiminnan yhtenäistäminen ja lääkäreitten vastuun selkiyttäminen edellyttää vielä jatkotyötä.

## **Liikenneympäristö**

Meneillään olevat päätieverkon hankkeet kohdistuvat päätieverkon ongelmallisiin osuuksiin ja valmistuessaan parantavat liikenneturvallisuutta erityisesti kohtaamisonnettomuuksia vähentämällä (E18 Lohja-Lohjanharju, Tampereen läntinen kehätie, valtatie 4 Lahti-Heinola, valtatie 4 Jyväskylä-Kirri).

Teknologiaa on hyödynnetty esimerkiksi käyttämällä informaatiotekniikkaa yhä enenevässä määrin tienpidon ja liikenteen ohjauksessa, kuten tiesääpalvelussa, liikenteen mittauksessa ja vaihtuvissa nopeusrajoituksissa. Uuden teknologian käyttöönottamista on edistetty tutkimustoiminnan avulla. Ajoneuvoteknisten laitteiden käyttöönoton säätelyyn on osallistuttu vaikuttamalla kansainvälisen lainsäädännön ja standardisoinnin kehittämiseen.

Suistumis- ja kohtaamisonnettomuuksien torjumiseksi on tehty nopeusrajoitusjärjestelmää koskevia selvityksiä. Talviajan nopeusrajoituksista on annettu uusi yleisohje jo talvikaudelle 2004–2005. Muita rajoituskysymyksiä ja toimenpidetarpeita koskeva suunnitelma valmistuu vuoden 2005 alkupuolella.

Taajamien liikenneturvallisuuden parantamiseksi Tiehallinto ja kunnat ovat jatkaneet porrastettujen nopeusrajoitusten käyttöönottoa taajamissa siten, että pääosa nopeusrajoituksista on alle 50 km/h. Tiehallinto on myös jatkanut kevyen liikenteen väylien rakentamista, taajamien sisääntuloteiden tieympäristön pehmentämistä sekä muita taajamien turvallisuushankkeita.

**Kohtaamisonnettomuuksille alttiiden päätiejaksojen parantamiseen on jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota.**

## 7.2 Liikennepalvelut

Ulkomaankuljetusten sujuvuus on pääosin hyvä, samoin toimintavarmuus. Talvimerenkulku toimii hyvin. Suomen ja Venäjän välisessä liikenteessä panostetaan tieliikenteen rajamuodollisuuksien ja tavarakuljetusten paino- ja mittaongelmien ratkaisuun. Lentoliikenteen ja laivaliikenteen palvelutaso on hyvä. Lentoliikenteen hinnat ovat laskeneet viime vuosina pitkän jatkuneen nopean nousun jälkeen. Menossa olevista tai päätetyistä liikennehankkeista useat parantavat ulkomaankuljetusten ja rajanylityspaikkojen välityskykyä ja sujuvuutta sekä tie- ja ratayhteyksiä satamiin ja lentoasemille. Ongelmana on edelleen tiettyjen alueiden huono saavutettavuus.

Valtakunnallisten yhteyksien palvelutaso on säilynyt pääosin hyvänä. Eri puolilla maata olevilla yhteysväleillä käynnissä olevat hankkeet nopeuttavat yhteyksiä ja parantavat turvallisuutta. Kuitenkin rata-verkon liikennerajoitukset ja pääteiden liikenteen nopeuksien alentaminen hidastavat jonkin verran yhteyksiä. Pääteillä on edelleen ongelmallisia tiejaksoja. Joukkoliikenteen matkustajamäärät ovat kasvaneet hiukan; osuus liikenteestä on kuitenkin vähentynyt henkilöautoliikenteen kasvun takia.

Suurilla kaupunkiseuduilla erityisesti työmatkaliikenteen ruuhkat tulevat lisääntymään liikenteen kasvun myötä. Muutamat liikenneväylien kehittämishankkeet parantavat sekä henkilöauto- että joukkoliikenteen sujuvuutta. Maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamiseen on panostettu voimakkaasti.

Maaseudulla tiestön kunto ja hoitotaso on käyttäjien mielestä korkeintaan tyydyttävä liikenteen tarpeisiin. Perustoiminnot on kuitenkin mahdollistettu. Julkisen liikenteen palveluja ei voida kaikin osin turvata.

Jatkossa kiinnitetään erityistä huomiota sekä koko logistisen ketjun että matkustajaliikenteen ketjun toimivuuteen.

## ***Liikenneväylät***

Liikenneväylien ylläpitoa ja kehittämistä pitkällä aikavälillä tarkastellut ministerityöryhmä jätti esityksensä helmikuussa 2004. Ministerityöryhmän linjausten lähtökohtana oli hallitusohjelman tavoitteiden toteuttaminen. Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi 13.2.2004 eräin lisäyksin ministerityöryhmän esityksen. Samalla sovittiin, että hankkeiden käynnistämisestä päätetään hallituksen kehyspäästösten yhteydessä. Kehyspääöksessä otetaan kantaa myös siihen, missä määrin uusista hallituskaudella aloitettavista hankkeista saa aiheutua valtiolle rahoitusvelvoitteita hallituskauden jälkeen. Hyväksytyin investointiohjelman mukaan hallituskauden aikana alkaisi noin 1,4 miljardin euron edestä isoja hankkeita (18 isoa hanketta). Teemahankkeita toteutettaisiin kahdeksan arvoltaan 340 miljoonaa euroa.

## ***Joukkoliikenne***

Joukkoliikenteen kaukoliikenteessä matkustajamäärä on vuonna 2003 ollut junien osalta noin 3 prosenttia suurempi kuin vuonna 2001. Linja-autojen matkustajamäärät ovat pysyneet ennallaan. Junien kaukoliikenteen kasvu on seurausta nopean liikenteen kasvusta.

Kaukoliikenteen ostojen osalta toimintapolitiikka on palvelujen säilyttämiseksi ollut toistaiseksi riittävä. Vuonna 2006 ostarahoitus on kuitenkin jäämässä riittämättömäksi nykyisten palvelujen säilyttämiseen.

Matkakeskusohjelmassa on vuonna 2004 osallistuttu kahden matkakeskuksen toteuttamiseen (Kamppi ja Varkaus) ja viiden suunnitteluun (Joensuu, Kajaani, Kouvola, Mikkeli ja Oulu).

Muuttoliike lisää kaupunkiseutujen asukasmäärää. Samalla kaupunkien työssäkäyntialueet laajenevat. Tämä kehitys yhdessä edelleen lisääntyvän autoistumisen kanssa ruuhkauttaa isojen kaupunkiseutujen liikenteen, kasvattaa väyläinvestointitarvetta, lisää onnettomuuksia ja ympäristöhaittoja sekä huonontaa kaupunkien viihtyisyyttä.

Kaikissa viime vuosina tehdyissä kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmissa on keskeisenä tavoitteena joukkoliikenteen edistäminen ja sen kulkumuoto-osuuden lisääminen. Kehitys näyttää kuitenkin johtavan päinvastaiseen suuntaan. **Joukkoliikenteen matkustajien määrä on vähentynyt esimerkiksi Helsingin työssäkäyntialueella vaikka asukasluku on kasvanut.**

Kaupunkiseutujen joukkoliikenteen kulkumuoto-osuuden nostamista selvittänyt työryhmä on esittänyt 15 joukkoliikenteeseen vaikuttavaa toimenpidettä. Näistä työryhmä on erityisesti nostanut esiin työsuhdelipun, yhtenäisen työssäkäyntialueen lippujärjestelmän, tehokkaan raideverkon sekä linja-autoliikenteen laatuikäytävät keskeisillä sisääntuloväylillä. Työryhmä on tarkastellut erityisesti Helsingin työssäkäyntialuetta, mutta toimenpiteitä voidaan soveltuvin osin toteuttaa myös muilla kaupunkiseuduilla. Ilman joukkoliikennetyöryhmän ehdottamien toimenpiteiden toteuttamista joukkoliikenteen toimenpiteet voidaan arvioida riittämättömiksi asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kevyttä liikennettä on edistetty vuosina 2001–2004 JALOIN-ohjelmalla. Valtaosa hankkeista on päättymässä vuoden 2004 loppuun mennessä. Yksittäisten tutkimusten ja selvitysten ohella ohjelmassa toteutettiin uutta mallikuntakonseptia. Kevyen liikenteen edistäminen ja merkityksen osoittaminen vaatii jatkossakin erityishuomiota.

**Haja-asutusalueilla perinteisen joukkoliikenteen toimintaedellytykset ovat huonontuneet matkustajien vähenemisen ja liikenteen hoidon kustannusten nousun takia.** Erityishaasteena on riittävien palvelujen ylläpitäminen ja liikkumismahdollisuuksien turvaaminen ikääntyvälle väestölle. Vuonna 2004 on jouduttu karsimaan noin 240 alueellista runkoliikenteen ostovuoroa.

Lääninhallitukset ovat pyrkineet kohdistamaan liikenteen karsintaa siten, että joukkoliikenneverkko säilyisi mahdollisimman toimivana. Vaikutukset ovat enemmän paikallisia kuin alueellisia. Siltä osin kuin läänin ostama liikenne on palvellut koululaisten kuljetuksia, kunnat ovat joutuneet tai joutuvat korvaamaan ne omin ostoin.

**Liikenne- ja viestintäministeriön asettama työryhmä on tehnyt ehdotuksen valtakunnallisesti yhtenäiseksi julkisen liikenteen peruspalvelutasoksi.** Peruspalvelutasotarkastelun myötä eri alueiden palvelutasoa voidaan paremmin verrata keskenään ja toimenpiteitä voidaan suunnata tehokkaammin ja vaikuttavammin. Olennaista on pystyä säilyttämään joukkoliikenneverkko siten, että joukkoliikennettä voidaan hyödyntää matkojen yhdistelyssä.

**Yhteiskunnan korvaamien matkojen järjestämisen hallinnointia ja rahoitusta selvittänyt työryhmä on suunnitellut matkojenyhdistelyn toteuttamista varten uuden organisointi- ja rahoitusmallin.** Tarkoituksena on perustaa useita matkojenyhdistelykeskuksia ja siten vakinaistaa ja laajentaa toiminta koko maan kattavaksi. Matkojen yhdistelykeskusten toteuttamisen sekä palvelulinjojen ja kutsujoukkoliikenteen järjestämisen myötä kaikille avoimen joukkoliikenteen palveluja voidaan paremmin säilyttää. Palveluja voidaan jopa ulottaa alueille, joissa perinteisellä toimintamallilla hoidetuilla joukkoliikennepalveluilla ei enää ole toimintaedellytyksiä. Tällä toimintapolitiikalla saavutetaan säästöjä yhteiskunnan maksamissa kuljetuskustannuksissa.

**Yhteistyössä alueiden kanssa turvataan erityisesti elinkeinoelämän ja kansainvälisen vientiteollisuuden tarvitsemien vähäliikenteisten lentoreittien toimivuutta.** Savonlinnan ja Mikkelin lentoliikenteelle on asetettu julkisen palvelun velvoite, mitä lisäksi ollaan valmistelemaan Varkauden lentoliikenteelle.

Merenkurkun ympärivuotinen liikenne saa ostopalvelusopimuksen mukaista tukea vuoden 2005 loppuun. Siihen mennessä pyritään löytämään liiketaloudellisesti kannattava liikennekonsepti. Mahdollinen tuki ratkaistaan erikseen.

### 7.3 Suomalaisen merenkulun turvaaminen

**Taulukko 7.1** Kauppa-alusluettelossa on aluksia seuraavasti:

Aluksia vuoden lopussa	2002	2003	2004
	toteutuma	toteutuma	toteutuma
Lastialustuen piirissä	114	108	106
Bruttovetoisuus	1 019 561	943 325	974 597
Matkustaja-alustuen piirissä	15	13	13
Bruttovetoisuus	445 795	369 556	370 632
Yhteensä	129	121	119
Bruttovetoisuus	1 465 356	1 312 881	1 345 229

Matkustaja-alusten tukijärjestelmä muodostuu kauppa-alusluettelolain perusteella maksettavasta suorasta tuesta sekä matkustaja-aluksilta saadusta ennakonpidätyksestä saadusta merityötulosta toimitetun ennakonpidätyksen.

Euroopan komissio on 1.12.2004 hyväksynyt Suomen notifikaation. Matkustaja-alusten tukijärjestelyjä koskeva uusi lainsäädäntö on saatettu voimaan ja sitä sovelletaan vuosina 2005–2009.

Taluspoliittinen ministerivaliokunta on linjannut myös, että Suomessa otetaan käyttöön alushankintojen elvyttämiseksi jälleenhankintavarausjärjestelmä. Tämän ratkaisun tarpeesta ja yksityiskohdista päätetään, kun yleisen poistojärjestelmän rakenteellisesta muutoksesta on päätetty. Tavoitteena on, että alustonnistoa uudistetaan ja nykyaikaistetaan. Tarvittavia me-

renkulkupoliittisia ratkaisuja selvittää liikenne- ja viestintäministeriön elokuussa 2004 asettama selvitysryhmä. Selvitysryhmän määräaika päättyy 30.4.2005.

## 8 KANSALAISTEN TURVALLISUUS JA OIKEUDEN KÄYTTÖ

### 8.1 Sisäisen turvallisuuden ohjelma

#### **Toteutunut kehitys ja toimenpiteet**

Hallitusohjelmassa tehdyn päätöksen mukaisesti sisäasiainministeriön johdolla valmisteltiin sisäisen turvallisuuden ohjelma, jota koskevan periaatepäätöksen valtioneuvosto vahvisti 23.9.2004. Ohjelman toimeenpano on käynnistynyt. Tässä yhteydessä raportoidaan tilanteen ja ohjelman edistymisestä sen eräillä keskeisillä osa-alueilla.

Väkivaltarikollisuuden kokonaismäärä oli vuonna 2004 hieman edellistä vuotta korkeampi. Henkirikoksissa vuosien 2002 ja 2003 aleneva kehitys katkesi. Henkirikosluku palasi vuosien 2000 ja 2001 tasolle.

Vuoden 2004 aikana tapahtuneilla alkoholilainsäädännön muutoksilla arvioidaan kokonaisuudessaan olevan vaikutuksia väkivaltarikollisuuden määrän kasvuun. Tilastojen mukaan alkoholin kulutus kasvoi huomattavasti verrattuna vuoteen 2003.

Yhteenvedona väkivaltarikollisuuden osalta voidaan todeta, että vähentämislle asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa ei olla edistytty kaikilta osin. Perheväkivallan vähentämisen osalta torjuntakeinoja parantaa perheen sisäinen lähestymiskielto, jota koskeva lainsäädännön muutos tulee voimaan vuoden 2005 alussa. Tämä tuo todennäköisesti parannusta ainakin vakavan perheväkivallan uhkan vähentämiseen ja väkivaltarikosten ennalta estämiseen.

Rikoksantorjuntaneuvosto jätti tammikuun lopussa oikeusministerille väkivallan vähentämiseen tähtäävän, laajan ohjelman. Ohjelma toteuttaminen edellyttää laajaa viranomaisten välistä yhteistyötä

Huumausainerikosten ja törkeiden huumausainerikosten määrä aleni, viimeksi mainittujen merkittävästi. Huumausainerikosten kasvukehitys, joka käynnistyi 1990-luvun alussa, on viime vuosina laantunut ja vuonna 2004 kääntynyt laskuun. Voidaan lisäksi arvioida, että huumausaineiden käyttäjien määrä on vakiintunut. Lopullisia johtopäätöksiä ei voida kuitenkaan vielä tässä vaiheessa tehdä.

Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteisten rikostiedustelu- ja analyysikeskusten sekä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan tehdyn panostuksen seurauksena huumausaineiden saatavuus Suomessa tulee vaikeutumaan tulevina vuosina. Vakavan rikollisuuden torjuntakeinot, josta yksittäisenä keinona voidaan mainita kohdevalintamenettely, on todettu tehokkaiksi keinoiksi niin kansallisesti kuin EU:n suorittamissa arvioinneissa.

Odotettavissa on, että poliisin ja muiden viranomaisten tehostaessa valvontaa ja huumausaineiden käytön ennalta estävää tiedotusta, aktiivisuus huumausaineiden kokeiluun vähentyy. Tämä on erityisen tärkeää kun halutaan vähentää huumausaineita ensikertaa käyttävien määrää.

Päihtymyksen takia kiinniotettujen määrä kasvoi selvästi. Tehtyjen selvitysten mukaan päihtyneiden kiinniottojen määrän kasvu johtui ennen muuta siitä, että päihdekierteessä olevia poliisin ns. kanta-asiakkaita otettiin säilöön entistä useampia kertoja vuoden aikana.

Rattijuoppojen määrä kasvoi selvästi. Määrän kasvu ajoittui vuoden 2004 ensimmäiseen puoliskoon. Toisen vuosipuoliskon luvut olivat edellisen vuoden tasoa.

Rattijuoppojen suhteellinen osuus liikennevirrassa (rattijuoppojen lukumäärä/10 000 kuljettajaa) ei kuitenkaan ole lisääntynyt verrattuna vuoteen 2003. Liikenneonnettomuuksissa rattijuoppojen osuus on kasvanut edelliseen vuoteen verrattuna.

Poliisin tietoon tulleiden liikennerikosten määrä kasvoi hieman yli 9 prosenttia verrattuna edelliseen vuoteen. Huolestuttavaa on törkeiden liikenteen vaarantamisten määrän lisääntyminen. Liikennerikoksien määrään vaikuttaa myös valvonnan laajuus, joka kasvoi vuonna 2004.

Ennakkotietojen mukaan poliisille ilmoitettujen talousrikosten määrä on vuonna 2004 suunnitteen edellisen vuoden tasolla. Talousrikollisuuden torjunnan osalta toimenpiteiden vaikutukset ovat nähtävissä jo vuoden 2004 loppupuolella. Vuoden 2004 aikana aloitetut talousrikostutkinnan tehostamistoimet ja talousrikostutkintatyössä omaksuttu prosessiajattelu ovat tuottaneet tulosta. Alustavien tietojen mukaan vuoden 2004 lopussa oli poliisilla lähes 500 talousrikosilmoitusta vähemmän tutkittavana kuin vuoden 2003 lopussa.

Uusintarikosten osalta tavoitteena on, että uusimistaso laskee 3 % vuoteen 2007 mennessä. Uusintarikollisuuden seurantahanke käynnistynyt vuonna 2004.

Rangaistusjärjestelmässä merkittävin uusintarikollisuuteen vaikuttava toimenpide on vankeinhoidon lainsäädännön kokonaisuudistus, jota koskevat hallituksen esitykset tulivat eduskunnan käsiteltäväksi vuonna 2004. Kokonaisuudistuksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2006 alusta. Käytännön työssä tekijäkeskeinen torjuntamalli on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi vaikuttaa uusintarikollisuuteen.

Uskottavan kiinnijäämisriskin ylläpitämiseksi massarikosten selvitystasoa on nostettu määrätietoisin toimenpitein. Omaisuusrikosten selvitystaso on noussut tavoitteen mukaisesti.

Rikoksen uhrin aseman parantamiseksi vuoden 2004 aikana oikeusministeriössä on valmisteltu uutta rikosvahinkolakia.

## **Johtopäätöksiä**

Ohjelma on käynnistynyt vasta syksyllä 2004. Tästä syystä tässä esitetty arviointi on lähinnä lähtötilanteen alustavaa arviointia. Arviointi kattaa lisäksi vain osan ohjelman vaikuttavuustavoitteista ja mittareista. On kuitenkin jo nyt nähtävissä, että laaja-alainen, poikkihallinnollinen lähestymistapa säännöllisine seurantamenettelyineen on erittäin hyödyllinen.

Ohjelman toimenpiteiden riittävyttä arvioidaan säännöllisesti ohjelman seurantaryhmässä. Seurantaryhmä arvioi myös tarvittavia jatkotoimia. Ohjelman toimeenpanon painopistealueet vuonna 2005 ovat turvallisuussuunnittelun edistäminen, harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelujen varmistaminen, väkivaltarikollisuuden vähentäminen ja syrjäytymisen estäminen, siviilikriisinhallinta ja kotimaan valmiuden ylläpitäminen sekä liittyminen kansainväliseen kriisinhallintaan ja katastrofiapuun, kotimaisen suuronnettomuusvalmiuden ylläpitäminen sekä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan tehostaminen.

Varsinainen ohjelma-arviointi toteutetaan vuonna 2006.

## **8.2 Oikeuden saatavuus**

### **LAINVALMISTELUN SUUNNITTELUN JA JOHTAMISEN TEHOSTAMINEN**

Suomessa vuosittain annettavien säädösten määrä lisääntyi selvästi 1980-luvun lopulla, mikä jälkeen erityisesti säädösten laajuus ja lakien suhteellinen osuus säädöksistä ovat kasvanneet. Lisääntynyt valmistelutyö on aiheuttanut ongelmia lainsäädännön laadun ja hallittavuus-

den kannalta. Puutteita on lainvalmistelun johtamisessa, suunnitelmallisuudessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa.

Tavoitteena on lainsäädännön ja lainvalmistelun johdonmukaisuuden parantaminen ja sen varmistaminen, että lainsäädäntöä käytetään vain silloin, kun se on tarkoituksenmukaista ja että sääntely on selkeää ja korkeatasoista. Lainsäädännön laadun parantaminen edistää kansalaisten oikeuksien toteutumista, julkisen hallinnon toimivuutta ja luotettavuutta sekä estää tarpeettomia kustannuksia ja edistää yritysten kilpailukykyä.

Toimenpiteitä tavoitteiden toteuttamiseksi selvitetään erityisesti valtioneuvoston kanslian asettamassa lainvalmistelun kansliapäällikköryhmässä, jonka toimikausi on 25.6.2003–25.6.2005, sekä oikeusministeriön samaksi toimikaudeksi asettamassa valtioneuvoston sädösvalmistelun kehittämistyöryhmässä.

Tavoitteen saavuttamiseksi pyritään kehittämään valtioneuvoston yhteisiä periaatteita, menettelytapoja ja rakenteita. Kysymys on muun muassa yhteisistä suuntaviivoista sen suhteen, miten lainsäädäntöä käytetään yhteiskunnallisen suunnittelun ja päätöksenteon välineenä (säädospolitiikka) ja miten sääntelyn vaikutuksia selvitetään ja arvioidaan.

Tavoitteiden saavuttamista arvioidaan muun muassa seuraavien tunnuslukujen perusteella:

- Sääntelyn määrä eli vuosittain annettujen lakien ja asetusten lukumäärä ja keskinäinen jakauma
- Vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi eli miten hallituksen esitysten laadinnassa noudatetaan tätä koskevia yleisiä ja vaikutusarviointia koskevia erityisiä ohjeita ja oppaita
- Eduskunnalle puolivuositain annettavia hallituksen esityksiä koskevan luettelon toteutuminen
- Laintarkastuksen kattavuus ja joutuisuus eli määrälliset tiedot tarkastuksen toteutumisesta ja tarkastuksen kestosta samoin kuin lainvalmistelun laatuarviot tarkastuksessa saadun yleiskuvan perusteella

Kansliapäällikköryhmän esityksestä on päätetty laatia vaalikauden lopun käsittävä lainsäädäntöohjelma. Ohjelma on tarkoitus kytkeä hallituksen strategia-asiakirjan valmisteluun ja käsittelyyn sekä hallitusohjelman seurantaan. Lainsäädäntöohjelman avulla voidaan parantaa ministeriöiden lainvalmistelun johtamista kohdentamalla resurssit suunnitelmallisesti valmistelun eri vaiheisiin. Ohjelman pohjalta on tarkoitus päättää tavanomaista laajempien vaikutusarviointien laatimisesta. Ohjelmaa hyödynnetään myös eduskunnalle istuntokausittain annettavan luettelon laadinnassa.

Vuosien 2005 ja 2006 valtiopäiville annettavia hallituksen esityksiä koskevan lainsäädäntöohjelman laatiminen on parhaillaan vireillä. Ohjelmaan sisällytetään valmistelutyön ja vaikutusten kannalta merkittävät lainsäädäntöhankkeet aikatauluineen.

Kehittämistyö on paljolti vielä vireillä edellä todetun mukaisesti. Voidaan todeta, että esimerkiksi puolivuositaisen hallituksen esitysten listauksen toteutuma on jo parantunut. Samoin useat ministeriöt ovat ryhtyneet kehittämään ministeriön sisäistä lainvalmistelun johtamista ja suunnittelua.

Hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelmaan liittyen on vuoden 2005 alusta käynnistynyt lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia koskeva hanke. Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän työn puitteissa oikeusministeriö on asettanut lainsäädännön vaikutusarvioinnin tuen pilottihankkeen. Laintarkastuksen resursseihin on saatu lisäystä jonkin verran.

## **Johtopäätöksiä**

Tavoitteena on, että vaalikauden aikana olisi kansliapäällikköryhmän aikanaan ehdottaman mukaisesti käytössä valtioneuvoston yhteiset lainvalmistelun periaatteet, menetelmät ja rakenteet. Kysymys on yhtäältä kunkin ministeriön sitoutumisesta, johtamiskyvystä sekä osamisen kehittämisestä ja ylläpidosta sekä toisaalta lainvalmisteluprosessin yhteisistä tukirakenteista. Viimeksi mainittuihin kuuluu laaja-alaisten vaikutusarviointien tekemistä edistävien ja tukevien järjestelyjen luominen samoin kuin, oikeusministeriön koordinoivan roolin ja laintarkastuksen toimivuuden vahvistaminen. Niin ikään kehittämistoimet on yhteensovitettava EU:n puitteissa tapahtuvaan kehittämistyöhön.

## **MAKSUHÄIRIÖT**

### **Maksuhäiriöiden, velkaongelmien ja ulosoton kehitys**

Velkaongelmien esiintymiseen vaikuttavat voimakkaasti yleinen taloudellinen kehitys, työllisyys ja muut vastaavat yleisen yhteiskunta- ja talouspolitiikan kehityspiirteet. Vakaassa ympäristössä on mahdollista tavoitella ongelmien vähentämistä. Epävakaassa ympäristössä tavoitteena voi olla vain ongelmien kasvun hillintä.

Kotitalouksien velkaantumisaste on viime vuosikymmenen loppupuolelta alkaen tasaisesti kasvanut, mikä hitaan taloudellisen kasvun ja korkean työttömyyden olosuhteissa lisää riskejä ylivelkaantumiseen. Velkaantumisaste suhteessa käytettäviin tuloihin oli 78 prosenttia syyskuussa 2004.

Kuluvan vuosikymmenen alkuvuosina yksityishenkilöiden ja yritysten velkaongelmien määrä on pysynyt useimmilla mittareilla tarkasteltuna jokseenkin vakaana.

Pankkien järjestämättömien luottojen määrä on laskenut vuodesta 1995 lähtien. Luottokorttikaupan luottotappiot ja korttien peruutusten määrä on pysynyt alhaisena kaupan yleistymisestä huolimatta.

Luottokanta on kasvanut vuosittain. Kulutusluotoista aiheutuvien maksuhäiriöiden määrä näyttää vakiintuvan laman aikaista tasoa alhaisemmaksi.

Luottotietorekisteriin merkittyjen henkilöiden määrä oli vuoden 2004 lopussa 331 000. Vuosien 2003 ja 2004 luvut sisältävät myös henkilöt, joille on määrätty edunvalvoja. Edunvalvoja oli vuoden 2004 lopussa määrättyä 36 421 henkilölle. Vaikka ulosotossa oli vuoden 2004 lopussa poikkeuksellisen paljon velallisia tietojärjestelmän käyttöönotossa ilmenneiden vaikeuksien vuoksi, asioiden käsittelyn hidastumisen ei uskota lisäävän merkittävästi häiriömerkintäisten määrää.

Ulosottoon saapuneet asiat ja euromäärät ovat vähentyneet muutamien viime vuosien aikana. Vuonna 2004 saapuneiden asioiden määrän vähentyminen on jatkunut, minkä arvioidaan johtuvan osittain ulosoton uuden tietojärjestelmän käyttöönottoon liittyvistä vaikeuksista. Perintään saapuneet saatavat sen sijaan ovat hiukan lisääntyneet. Perintätuloksen ennakoitu nousu selittynee osittain poikkeuksellisen suurilla avoimien asioiden ja saatavien määrällä.

Verohallituksen tilastojen mukaan jäämävelallisten määrän kasvu taittui vuonna 2004 ja verojäämien euromäärä laski edelleen. Verojäämien määrä on laskenut viime vuosikymmenen puolivälistä lähtien. Ulosottoon lähetettyjen verojen määrä sen sijaan on vaihdellut vuosittain. Vuonna 2004 määrä laski edellisestä vuodesta.

Sopimattoman ja vahingollisen liiketoiminnan estämiseksi sekä liiketoimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitämiseksi yritys voidaan määrätä liiketoimintakieltoon. Vuonna 2004 määrä oli 238, mikä on kymmenkertainen vuoteen 1999 verrattuna.



## **Toimenpiteet**

Hallitus on määritellyt keskeisiksi tavoitteiksi uusien ulosottovelallisten määrän vähenemisen. Toiseksi tavoitteeksi on asetettu se, että maksuhäiriömenettelyiden tulee tukea taloudellista toimintakykyä. Toteutussuunnitelmassa todetaan, että maksuhäiriöitä ja niiden haittoja vähennetään laatimalla kokonaisvaltainen maksuhäiriöohjelma, selvitetään velkaantumisen ja maksuhäiriöiden kansantaloudellisia vaikutuksia, lisätään maksuhäiriöiden ennaltaehkäisyä sekä kehitetään maksuhäiriömenettelyjä ja niiden keskinäistä koordinoitua niin, että ne tukevat velallisen ja velkojan taloudellista toimintakykyä sekä edistävät työllisyyttä.

Vuonna 2002 käynnistettiin valtiovallan ja keskeisten velkojatarhojen yhteisin toimin velkasovinto-ohjelma. Kaksivuotisen velkasovintoprojektin aikana on saatu aikaan 4 545 sovintoa. Tavallisin sovintoratkaisu on viiden vuoden pituinen maksuohjelma, kertasuorituksesta on sovittu joka neljännessä sovinnossa. Velkasovinto-ohjelma päättyi virallisesti 31.8.2004.

Velkajärjestelylaki on ollut voimassa kymmenen vuotta. Sen pitkäaikaisvaikutuksia arvioivassa tutkimuksessa todettiin, että lain päätavoite vakaviin velkaongelmiin joutuneiden yksityishenkilöiden talous- ja velkatilanteen korjaamisesta on toteutunut kohtalaisen hyvin. Seitsemän hakijaa kymmenestä on saanut pysyvää apua vakaviin maksuvaikeuksiinsa.

Eri hallinnonalojen ja viranomaistahojen sekä keskeisten velkoja- ja velallistahojen yhteistyönä on toukokuussa 2004 valmisteltu velkahallintaohjelma, jossa on täsmennetty pitkän aikavälin kehittämissuunnitelmat ja toimenpiteet erityisesti velkaongelmien syntyminen ja syvenemisen estämiseksi. Velkahallintatyöryhmän toimenpideohjelmassa ehdotetaan lukuisia toimia, joiden avulla pyritään ennalta estämään velkaongelmien syntymistä. Ohjelman toimeenpanoa varten työryhmä ehdottaa taloudenhallinnan neuvottelukunnan perustamista koordinoimaan toimintaa. Myös yhteistyö kolmannen sektorin toimijoiden kanssa ja paikallistoimijoiden verkottuminen on useissa kohdissa esillä työryhmän ehdotuksessa. Julkishallinnon sekä kansalaisjärjestöjen toiminnan tiivistäminen sekä verkottuminen on tuloksellisempaa kuin toiminta erikseen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ja Tilastokeskuksen yhteistyönä on tarkoitus käynnistää vuonna 2006 kotitalouksien velkaongelmien säännönmukainen seuranta ja tutkimus.

Konkurssilainsäädäntö on uudistettu 1.9.2004 lukien ja tässä yhteydessä on otettu käyttöön julkisselvitysmenettely, jonka odotetaan luovan paremmat edellytykset puuttua konkurssiväärinkäytöksiin. Maksukyvyttömyystilanteiden ja maksukyvyttömyyden jälkitilanteen hoitamiseksi on parannettu ulosoton toimintaedellytyksiä. Ulosoton menettelysäännökset on uudistettu keväällä 2004.

Ulosoton tietojärjestelmän käyttöönottamisessa ilmenneiden vaikeuksien vuoksi asioiden käsittely ulosotossa on hidastunut, mikä on lisännyt vuoden lopussa avoinna olevien asioiden ja velallisten määrää. Ilmiö oletetaan tilapäiseksi ja sen arvioidaan tasaantuvan parin seuraavan vuoden aikana. Vuoden 2004 lopussa ulosottovelallisia oli 325 000. Määrä on edelleen selvästi alhaisempi kuin laman aikana. Tarkkaa tietoa pitkäkestoisten velallisten määrästä ei ole käytettävissä.

## **Johtopäätöksiä**

Hallituskauden keskeinen jatkotoimi on laaditun velkahallintaohjelman toimeenpano eri sektoreilla. Ulosotossa on edessä laaja työmenetelmien, henkilöstön osaamisen ja organisaation kehittämistyö, jotta lainsäädännön uudistuksilla ja tietojärjestelmäinvestoinneilla luotuja mahdollisuuksia päästään tehokkaasti hyödyntämään. Muun muassa yrittäjyyden politiikkaohjelman tavoitteisiin liittyen valmistellaan ehdotuksia yritystoimintaan liittyvien selvitysmenetelyjen kehittämiseksi.

Perintäkustannusten alentamiseksi on selvien ja riidattomien velkomusasioiden perintämenettelyä yksinkertaistettava ja huolehdittava ulosottomaksujen kustannusten oikeudenmukaisesta kohdentumisesta. Hallituskaudella myös saatetaan loppuun ulosottolainsäädännön kokonaisuudistus. Uudistuksen niin sanottu kolmas vaihe sisältää muun muassa omaisuuden ulosmittausta ja myyntiä koskevat säännökset. Tavoitteena on myös kehittää heikossa taloudellisessa asemassa olevien velallisten vähimmäissuojaa, parantaa yritystoiminnan jatkamisen edellytyksiä sekä kehittää vaihtoehtoja pakkohuutokaupalle. Uudistuksen 3. vaiheen ehdotus on tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2005.

Ministeriön strategiatyöhön ja velkahallintaohjelmaan liittyen kehitetään maksuhäiriöpolitiikan toimintaympäristöä ja sen eri osa-alueita kuvaavia tunnuslukuja ja mittareita, joita otetaan lähivuosina käyttöön ja joiden avulla voidaan nykyistä täsmällisemmin arvioida toteutettujen toimenpiteiden vaikutuksia. Toiminnan vaikuttavuutta arvioidaan vielä toistaiseksi karkealla tasolla.

## **OIKEUSTURVA**

Hallitus on määritellyt keskeisiksi tavoitteikseen kehittää oikeudellisia neuvonta- ja sovittelumenettelyjä, parantaa oikeusturvan joutuisuutta, alueellista tasapuolisuutta ja huolehtia kustannusten kohtuullisuudesta.

Käräjäoikeuksiin saapui 2004 noin 96 000 rikosasiaa. Saapuvien rikosasioiden lukumäärä on kasvanut 7 prosenttia. Rikosasioiden lisäys jakaantuu melko tasaisesti kaikkiin käräjäoikeuksiin. Kappalemääräisesti eniten kasvua on ollut liikennejuopumusasioissa. Rikosasioiden keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2004 oli 3,2 kuukautta, joka oli 0,5 kuukautta lyhyempi kuin edellisenä vuonna. Keskimääräinen käsittelyaika vaihtelee edelleen paljon pääkaupunkiseudun käräjäoikeuksien 4–7 kuukaudesta pienten käräjäoikeuksien 2 kuukauteen.

Varsinaisia riita-asioita saapui käräjäoikeuksiin vuonna 2004 noin 9 000 kappaletta mukaan lukien maaoikeusasiat. Laajalla haastehakemuksella vireille tulleiden riita-asioiden määrä on noussut hieman edellisestä vuodesta. Varsinaisten riita-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 8,3 kuukautta, joka oli 0,2 kuukautta vähemmän kuin edellisenä vuonna. Pienissä käräjäoikeuksissa asiamäärä on niin pieni, että vuosittainen käsittelyaika voi vaihdella paljon. Myös tuomioistuinkohtaiset käsittelyajat vaihtelevat merkittävästi: yli 50 laajaa riita-asiaa ratkaisseissa käräjäoikeuksissa keskimääräisen käsittelyajan vaihteluväli oli 4–12 kuukautta.

Hovioikeuksissa lokakuussa 2003 käyttöön otettu seulontamenettely on heijastunut käsittelyaikaan, joka on lyhentynyt keskimäärin 8,7 kuukaudesta 8,2 kuukauteen vuoden 2004 aikana. Korkeimman oikeuden seulontaa koskevien ennakkoratkaisujen seurauksena käsittelyaikojen voidaan kuitenkin ennakoida alkavan taas pidentyä.

Hallinto-oikeuksien työtilanne on pysynyt suhteellisen vakaana. Keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2004 8,8 kuukautta eli 0,6 kuukautta edellisvuotta lyhyempi, jolloin sitä pidensivät noin 800 autoveroasian 22 kuukauteen noussut käsittelyaika. Virastokohtaiset erot ovat tavoitteiden mukaan hieman supistumassa.

Vakuutus-oikeuden asiamäärät ovat olleet kasvussa lähes joka vuosi. Vuonna 2004 vakuutus-oikeuteen saapui 11 400 asiaa eli noin 6 prosenttia enemmän kuin edellisvuonna. Myös keskimääräinen käsittelyaika pidentyi 13,1 kuukauteen ja oli 0,5 kuukautta pidempi kuin edellisenä vuonna. Käsittelyaikojen pidentyminen johtuu ennen kaikkea saapuvien asioiden jatkuvasta kasvusta.

## Toteutetut toimenpiteet

Riita-asioiden tuomioistuinsovittelua koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle kesäkuussa 2004. Sovittelumenettely otettaneen käyttöön tavoitteen mukaisesti vuonna 2005; sovittelukoulutusta tuomareille on alettu antaa jo vuonna 2004.

Asioiden alueellisten käsittelyaikaerojen kaventamiseksi on hovioikeuspiirejä muutettu vuoden 2005 alusta siten, että ruuhkaisimpiin hovioikeuksiin saapuvien asioiden suhteellinen osuus pieneni.

Riittävien oikeudellisten neuvontapalvelujen varmistamiseksi koko maassa ja niiden tarjoamiseksi riittävän lähellä kansalaisia on käynnistetty neuvonnan kehittämishanke. Oikeusapu-toimistot ovat keskeisessä asemassa neuvontaa kehitettäessä.

Joulukuussa 2004 annetun rikosprosessimenettelyn tarkistamista koskevan hallituksen esityksen tavoitteena on tehostaa rikosasioiden käsittelyä mahdollistamalla nykyistä yksinkertaisempi menettelytapa selvissä rikosjutuissa.

Oikeussalitekniologiaa on uusittu ja videotekniikkaa pilotoidaan neljässä kärjäoikeudessa.

Sähköistä kiinteistövaihdantaa selvittänyt työryhmä on esittänyt välimietinnössään ehdotuksensa uusista säännöksistä, joilla parannettaisiin kiinteistöjä koskevien rekisteritietojen kattavuutta ja ajantasaisuutta. Toimikunnan työ liittyy hallitusohjelman tietoyhteiskuntaohjelmaan.

Hallitus on iltakoulussaan 10.3.2004 päättänyt toimenpiteistä, joilla pyritään nopeuttamaan yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittäviä asioita koskevien valitusten käsittelyä. Työryhmä arvioi myös toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta ja tekee lisäehdotuksia käsittelyn nopeuttamiseksi pidemmällä aikavälillä.

Tuomioistuinten laatutyö jatkuu ja siitä saadut kokemukset ovat olleet hyviä. Tuomareiden vastuujärjestelmää koskeva selvitystyö on käynnistynyt. Myös oikeustradenomikoulutus on aloitettu.

Tuomioistuinten kanssa käytävissä tulosneuvotteluissa on painotettu laajempaa yhteiskunnallista merkitystä omaavien asiaryhmien ripeän käsittelyn tärkeyttä. Käsittelyaikojen tasaamiseksi on lähes kaikkien kärjäoikeuksien kanssa tulostavoitteeksi sovittu vuodelle 2005 ettei yksikään juttu viivy tuomioistuimesta riippuvasta syystä yli vuotta. Keskimääräisen käsittelyajan lisäksi tavoitteeksi on asetettu rikosasioiden osalta, että 50 prosentissa jutuista käsittely kestää alle 2 kuukautta ja enintään 10 prosentissa yli 9 kuukautta.

Tulosneuvotteluissa on myös huolehdittu voimavarojen mahdollisimman tarkoituksenmukaisesta jakautumisesta uudelleenkohdistamalla niitä ruuhkautuneimpiin tuomioistuihin. Tätä arviointi- ja optimointityötä jatketaan edelleen.

**Taulukko 8.1** Keskimääräisten käsittelyaikojen kehitys vuosina 2001–2004.

Keskimääräiset käsittelyajat (kk)	2001	2002	2003	2004
Kärjäoikeudet (rikosasiat)	3,6	3,5	3,9	3,2
Kärjäoikeudet (laajat riita-asiat)	8,3	9,0	8,6	8,3
Hovioikeudet	7,8	8,3	8,7	8,2
Hallinto-oikeudet	8,0	8,0	9,4	8,8
Vakuutus oikeus	12,9	13,8	12,6	13,1

## Johtopäätöksiä

Tuomioistuinlaitoksen tarjoaman oikeusturvan tasoa mitataan tiettyjen keskeisiksi arvioitujen asiaryhmien asiamäärää ja käsittelyaikoja tarkastelemalla sekä oikeusturvan alueellisen saatavuuden tasapuolisuutta erityisesti eri tuomioistuimien käsittelyaikojen eroja seuraamalla.

Keskimääräiset käsittelyajat ovat hallituskauden aikana lyhentyneet vakuutusosoikeutta lukuun ottamatta kaikissa oikeusasteissa. Erot yksittäisten tuomioistuimien välillä ovat kuitenkin edelleenkin suuria. Tällaista asiantilaa ei voida pitää kansalaisten alueellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kannalta tyydyttävänä. Myös oikeudenkäyntikulut ovat kasvaneet, minkä seurauksena halukkuus esimerkiksi riita-asioiden viemiseen tuomioistuimeen on alentunut.

Seulontamenettelyyn liittyvien ongelmien vuoksi oikeusministeriön asettama selvitysmies, Helsingin hovioikeuden entinen presidentti Olli Huopaniemi, on ehdottanut seulontamenettelyn laajentamista niin, että menettelyn piiriin tulisivat kaikki käräjäoikeuksien ratkaisusta hovioikeuteen tehdyt valitukset. Hallituksen esitys asiasta annetaan viimeistään syyskuun 2005.

Muutoksenhakujärjestelmää kehitetään ja riidattomien saatavien perintää yksinkertaistetaan ja nopeutetaan vuonna 2005 valmistuvien selvitysten pohjalta.

Oikeusturvan saatavuutta edistetään lisäämällä oikeudellista neuvontaa. Vuonna 2005 aloitettava kokeilu neuvonnan tienviittapalveluista arvioidaan ja luodaan palvelun toimivuutta koskevat mittarit. Oikeudellisia neuvontapalveluita tuetaan myös viestinnän keinoin.

Hallintolainkäytön haasteena on oikeusturvaodotusten kasvu ja uusien asiaryhmien tuleminen hallintolainkäytön piiriin. Tämä edellyttää hallintolainkäyttöjärjestelmän kehittämistyön jatkamista vuosille 2004–2007 vahvistetun kehittämissuunnitelman mukaisesti sekä siitä huolehtimista, että voimavarat on kohdennettu oikeusturvatarpeiden kannalta optimaalisella tavalla.

Yhteiskunnan kannalta merkittäviä asioita koskevan hankkeen väliraportti valmistuu syyskuussa 2005. Valituslupajärjestelmän laajentamista ja muutoksenhaun ohjaamista ministeriöiden päätöksistä alueellisiin hallinto-oikeuksiin selvitetään ensi vaiheessa virkatyönä.

Jotta tuomioistuimet voivat keskittyä perustehtäväänsä ja jotta asiat voidaan niissä käsitellä joutuisasti ja sujuvasti, on toimintaedellytysten oltava oikein mitoitettuja. Myös tuomioistuinten henkilöstö- ja organisaatorakenteiden kehittäminen on oikeusturvapolitiikan tavoitteiden toteutumisen kannalta keskeistä. Tämä edellyttää jatkuvaa henkilöstön virka- ja osaamisrakenteen kehittämistä.

Tuomarikoulutusta ja rekrytointia koskeva hanke etenee ja asiaa koskeva hallituksen esitys annetaan keuhäällä 2005.

Oikeusturvan saatavuuden yhteiskunnallista vaikuttavuutta ei voitane arvioida muutoin kuin melko karkealla tasolla. Oikeusministeriön strategiatyön yhteydessä ollaan kuitenkin kehittämässä oikeusturvapolitiikan toimintaympäristöä ja sen eri osa-alueita kuvaavia tunnuslukuja ja mittareita, joiden avulla voidaan nykyistä täsmällisemmin arvioida toteutettujen toimenpiteiden vaikutuksia.





VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO  
p. (09) 16001 | (09) 57811  
f. (09) 1602 2165  
s-posti kirjaamo@vnk.fi  
[www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)