



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Hallituksen strategia-asiakirjan 2005 vaikuttavuusarviointi

Hallituksen strategia-asiakirjan 2005 vaikuttavuusarviointi

Julkaisija: Valtioneuvoston kanslia
Paino: Edita Prima Oy, Helsinki 2006
Taitto: VNK, Poliittisen johdon asiantuntijasihteeristö
Julkaisun tilaukset: julkaisut@vnk.fi

Julkaisija:
VALTIONEUVESTON KANSLIA

KUVAILULEHTI
12.4.2006

Tekijät:
Valtioneuvoston kanslia

Julkaisun laji:
Raportti

Toimeksiantaja:
Valtioneuvoston kanslia

Julkaisun nimi:

Hallituksen strategia-asiakirjan 2005 vaikuttavuusarviointi

Julkaisun osat:

Tiivistelmä:

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 pääta-voitteita, ja näin lisätä hallitusohjelman ja -politiikan tehokkuutta.

Hallituksen strategia-asiakirjaa (HSA) koskevia periaatepäätöksiä on annettu tähän mennessä kolme, viimeisin 7.4.2005. Kevään 2006 hallituksen politiikkariihen (8.3.2006) ja HSA-käsittelyn tausta-aineistoksi on koottu laaja arviointimateriaali. Sen avulla on seurattu eri politiikkalohkojen kehitystä vuoden 2006 alkuun mennessä sekä toteutetun politiikan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Tarvitta- vat ratkaisut uusiksi linjauksiksi tehdään hallituksen kehyspäätöksessä sekä HSA:ssa 2006.

Tähän raporttiin sisältyvän vaikuttavuusarvioinnin lähtökohtana ovat olleet HSA 2005:ssä politiikkaoh- jelmille ja muille poikkihallinnollisille kokonaisuuksille asetetut vaikuttavuus- ja muut tavoitteet. Arviointi on suoritettu valtioneuvoston kanslian, politiikkaohjelmien ja ministeriöiden yhteisenä virka- työnä.

Vaikuttavuusarviointi pohjautuu ministeriöiden ja politiikkaohjelmien tuottamaan laajaan tunnusluku- aineistoon, toimenpiteiden kuvauksiin sekä tältä pohjalta esitettyihin arvioihin. Arviointi käynnistettiin pääministerin kirjeellä 18.10.2005. Politiikkaohjelmien ja ministeriöiden aineistot toimitettiin valtio- neuvoston kansliaan 30.12.2005, jonka jälkeen niitä on täydennetty tarvittavilta osin. Kutakin politiik- kaohjelmaa ja muita poikkihallinnollisia politiikkoja koskevien tekstien lopussa esitetty arviot ja pää- telmät edustavat valtioneuvoston kanslian virkamiesnäkemystä.

Avainsanat:

hallitusohjelmat, politiikkaohjelmat, ohjelmajohtaminen, vaikuttavuus, arviointi

Muut tiedot:

Sarjan nimi ja numero:

Valtioneuvoston kanslian raportteja 4/2006

ISSN:

ISBN:

Kokonaissivumäärä:

128

Kieli:

Fi

Hinta:

Luottamuksellisuus:

julkinen

Jakaja:

Valtioneuvoston kanslia

Kustantaja:

Valtioneuvoston kanslia

Utgivare:
STATSRÅDETS KANSLI

PRESENTATIONSBLAD
12.4.2006

Författare:
Statsrådets kansli

Typ av publikation:
Rapport

Uppdragsgivare:
Statsrådets kansli

Publikationens namn:

Utvärdering av effekterna av regeringens strategidokument 2005

Publikationens delar:

Referat:

Under statsminister Matti Vanhanens regeringsperiod har regeringen med hjälp av ett nytt programledningssystem och inom ramen för strategidokumentsprocessen följt hur regeringsprogrammet genomförs. Syftet med strategidokumentsprocessen är att samla och rikta in hela statsförvaltningen på att genomföra regeringens strategiska huvudmål och på så sätt göra regeringsprogrammet och regeringspolitiken effektivare.

Hittills har tre principbeslut som gäller regeringens strategidokument (RSD) fattats, det senaste av dem den 7 april 2005. Som underlag för regeringens politikdiskussioner (8.3.2006) och RSD-behandling våren 2006 har ett omfattande utvärderingsmaterial sammanställts. Med hjälp av det har man följt utvecklingen inom de olika politikområdena fram till början av 2006 samt effekterna och resultaten av den politik som bedrivits. De lösningar som behövs för att nya riktlinjer skall kunna dras upp fastställs i regeringens rambeslut samt i RSD 2006.

Utgångspunkten för den utvärdering av effekterna som ingår i denna rapport är de effektmål och andra mål som ställts upp för politikprogrammen och de övriga tväradministrativa politikområdena i RSD 2005. Utvärderingen har utförts som gemensamt tjänsteuppdrag i samarbete mellan statsrådets kansli, politikprogrammen och ministerierna.

Utvärderingen av effekterna baserar sig på den omfattande nyckeltalsinformation som ministerierna och politikprogrammen har producerat, på åtgärdsbeskrivningar samt på de bedömningar som utifrån detta underlag framförts. Utvärderingen inleddes med statsministerns brev av den 18 oktober 2005. Det material som politikprogrammen och ministerierna producerat lämnades den 30 december 2005 till statsrådets kansli, där det efter det har kompletterats till behövliga delar. Bedömningarna och slutledningarna i slutet av texterna för de enskilda politikprogrammen och de övriga tväradministrativa politikområdena företräder tjänstemannasynten vid statsrådets kansli.

Nyckelord:

regeringsprogram, politikprogram, programledning, effekter, utvärdering

Övriga uppgifter:

Seriens namn och nummer:
Rapporter från statsrådets kansli 4/2006

ISSN:

ISBN:

Sidantal:
128

Språk:
Finska

Pris:

Sekretessgrad:
offentlig

Distribution:
Statsrådets kansli

Förläggare:
Statsrådets kansli

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ ARVIOISTA JA PÄÄTELMISTÄ.....	7
I POLITIIKKAOHJELMAT.....	9
1 TYÖLLISYYDEN POLITIIKKAOHJELMA.....	9
1.1 Toteutunut kehitys ja vaikuttavuustavoitteet.....	9
1.2 Toteutetut toimenpiteet.....	13
1.3 Arvioita ja päätelmiä.....	18
2 YRITTÄJYYDEN POLITIIKKAOHJELMA.....	20
2.1 Toteutunut kehitys ja vaikuttavuustavoitteet.....	20
2.2 Toteutetut toimenpiteet.....	23
2.3 Arvioita ja päätelmiä.....	26
3 TIETOYHTEISKUNTAOHJELMA.....	29
3.1 Toteutunut kehitys ja vaikuttavuustavoitteet.....	29
3.2 Toteutetut toimenpiteet.....	36
3.3 Arvioita ja päätelmiä.....	37
4 KANSALAISVAIKUTTAMISEN POLITIIKKAOHJELMA.....	39
4.1 Kansalaisvaikuttamisen yleiskuva.....	39
4.2 Keskeiset toimenpiteet.....	43
4.3 Arvioita ja päätelmiä.....	44
II HALLITUKSEN MUUT POIKKIHALLINNOLLISET POLITIIKAT.....	47
1 ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKKA SEKÄ EUROOPAN UNIONI.....	47
1.1 Toteutunut kehitys ja vaikuttavuustavoitteet.....	47
1.2 Arvioita ja päätelmiä.....	56
2 HYVINVOINTI, TERVEYS JA TASA-ARVO.....	58
2.1 Toteutunut kehitys ja vaikuttavuustavoitteet.....	58
2.2 Toteutetut toimenpiteet.....	66
2.3 Arvioita ja päätelmiä.....	68
3 KOULUTUS JA KULTTUURI.....	70
3.1 Toteutunut kehitys.....	70
3.2 Toteutetut toimenpiteet.....	70
3.3 Arvioita ja päätelmiä.....	73
4 TUTKIMUS, TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOTOIMINTA.....	74
4.1 Toteutunut kehitys ja vaikuttavuustavoitteet.....	74
4.2 Toteutetut toimenpiteet.....	77
4.3 Arvioita ja päätelmiä.....	79
5 KUNNAT, ALUEET JA VALTIONHALLINTO.....	79
5.1 Tuottavuuden toimenpideohjelma ja kuntapalveluiden kehittäminen.....	79
5.2 Alueellinen tasapaino.....	86
5.3 Valtion omistajaohjaus ja valtiotyönantajan kilpailukyky.....	94
5.4 Arvioita ja päätelmiä.....	96
6 YMPÄRISTÖ, ENERGIA JA LUONNONVARAT.....	97
6.1 Ilmasto- ja energiapolitiikka.....	97
6.2 Itämeren suojelu.....	100
6.3 Kestävän tuotannon ja kulutuksen ohjelma.....	104
6.4 Kansallinen metsäohjelma 2010.....	106
6.5 Arvioita ja päätelmiä.....	108
7 LIIKENNEPALVELUT JA -TURVALLISUUS.....	111
7.1 Toteutunut kehitys, vaikuttavuustavoitteet ja toimenpiteet.....	111
7.2 Arvioita ja päätelmiä.....	115

8	KANSALAISTEN TURVALLISUUS JA OIKEUDEN KÄYTTÖ	116
8.1	Sisäisen turvallisuuden ohjelma	116
8.2	Oikeuden saatavuus	119
8.3	Arvioita ja päätelmiä	123

TIIVISTELMÄ ARVIOISTA JA PÄÄTELMISTÄ

Suomen talouskasvu ja työllisyys ovat kehittyneet viime vuosina suotuisasti. Vaalikauden alun työllisyyden laskun jälkeen työllisyys on noussut nopeasti. Tämänhetkisten arvioiden mukaan työllisyydessä ollaan pääsemässä vähintään 60 000–70 000 työpaikan lisäykseen, ja parhaimmillaan jopa 80 000–100 000 työpaikan lisäykseen. Työllisyyden kasvun ohella **työttömyys** ja myös rakennetyöttömyys ovat alentuneet. Myönteistä on myös ikääntyneen väestön työurien pidentyminen. Myönteisestä kehityksestä huolimatta työttömyys ei ole alentunut niin nopeasti kuin olisi ollut toivottavaa: merkittävä osa työpaikkakasvusta on täyttynyt työvoiman ulkopuolelta. Koulutuksesta työelämään siirtymisen varhentumisesta ei ole merkkejä. Myös uuden työvoiman rekrytointi on hankaloitunut monilla toimialoilla. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannon parantamiseen onkin jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota.

Yrittäjyys on vahvistumassa. Yritysten lukumäärä on kasvussa, ja se on tällä hetkellä Suomessa korkeampi kuin koskaan aiemmin. Yrittämisen toimintaympäristö näyttää kansainvälisten vertailujen valossa olevan Suomessa monelta osin hyvä. Erinomaiseksi arvioidusta kilpailukyvyistä huolimatta innovatiivisia yrityksiä syntyy kuitenkin verraten vähän ja vain harvat yritykset kasvavat nopeasti.

Palvelusektori on Suomessa kansainvälisesti arvioiden heikosti kehittynyt. Keskeinen ongelma näyttäisi olevan innovaatioiden ja yritysaihioiden heikko kehittyminen sijoituskelpoisiksi kasvaviksi yrityksiksi, ei niinkään innovaatioiden syntyminen sinänsä. Julkisten palveluiden yksityinen tuotanto on Suomessa ollut vähäistä, mutta kasvaa kuitenkin nopeasti. Palvelualojen yritysten innovointia ja kasvua olisikin perusteltua tukea eri toimin. Tärkeää on myös suunnata julkisten palvelu- ja rahoitusorganisaatioiden toimintaa uudelleen tukemaan palvelualojen kehitystä.

Tietoyhteiskuntakehitys eteni vuonna 2005 asetetussa aikataulussa muun muassa laajakaistaliittymien ja digivastaanottimien lisääntymisen sekä yhteysnopeuksien suhteen. Jatkossa voimavaroja tulisi suunnata etenkin julkishallinnon tietohallinnon uudistamiseen ja ICT-pohjaisten palvelujen tuotteistamiseen vientimarkkinoille. Hallituskauden loppupuolella tulee tukea seuraavan sukupolven tietoliikenneyhteyksien käyttöönottoa ja hyödyntämistä. Lisäksi on panostettava digitv-uudistuksen tiedotukseen sekä uudistuksen eri osapuolten toiminnan ja hankkeiden yhteensovittamiseen.

Kansalaisvaikuttamisen parantamisen suhteen tilanne on ristiriitainen. Demokratiavertailuissa Suomi on toistuvasti yksi parhaista maista. Sisäisesti Suomi kuitenkin näyttää jakautuvan aktivoituviin ja passivoituviin kansalaisryhmiin. Poliitiikkaohjelman loppukaudella tärkeintä on varmistaa jatkuva kansalaisvaikuttamisen edistämistoimille. Keskeisiä loppukauden painopisteitä ovat kansalaisjärjestöjen järjestämät kansalaisopinnot, lyhyen koulutuksen saaneiden aktiivisen kansalaisuuden vahvistaminen, yhdistysten toimintapuitteet palvelutoimintaa ohjaavissa säädöksissä, tasa-arvon edistäminen sekä hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutuksen parantaminen.

Hyvinvointia, terveyttä ja tasa-arvoa koskevissa hallitusohjelman tavoitteissa on edetty pääosin toivottuun suuntaan. Väestön ikääntymisen haasteet on Suomessa tunnistettu ja muutokseen on varauduttu paremmin kuin monessa muussa maassa. Syntyvyys on Suomessa EU-maiden korkeimpia. Sen nykyinen taso ei silti turvaa tasa-painoista väestökehitystä. Terveyskehityksessä ongelmina ovat Suomessa liikalihavuuden lisääntyminen ja liikunnan vähäisyys osalla väestöä. Erityisen huolestuttavaa on yleinen alkoholin ongelmakäyttö, josta aiheutuvat terveydelliset ja sosiaaliset haitat ovat voimakkaasti lisääntymässä. Alkoholin käytön kasvu on osaltaan yhteydessä väkivallan lisääntymiseen. Myös mielenterveysongelmat näyttävät olevan kasvussa. Lastensuojelun avohoidon piirissä olevien samoin kuin kodin ulkopuolelle sijoitettavien lasten määrä lisääntyy. Erityisesti yksinhuoltaja- ja monilapsisten perheiden toimeentulokehitystä on jatkossa seurattava tiiviisti. Syrjäytymiskehitys on Suomessa

huolestuttava. Paras keino syrjäytymisen ehkäisemiseksi on menestyksekkäs työllisyyspolitiikka, mutta se ei yksin riitä. Pitkäaikaistyöttömyys on edelleen merkittävä ongelma, jonka vuoksi syrjäytymiskierrettä on vaikea katkaista.

Tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikassa hallitus on toteuttanut systemaattisesti hallitusohjelman strategiaa, jonka mukaan osaamispanostuksia tuetaan pitkäjänteisesti. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan voimavaroja on lisätty harkitusti. Huolena on kuitenkin edelleen, miten mittavista investoinneista saadaan hyöty myös kannattavan ja kasvavan yritystoiminnan muodossa ja näin ollen myönteisenä työllisyys- ja tuottavuuskehityksenä. Jatkossa on vahvistettava toimia, jotka auttavat innovaatioiden kehittymistä kannattavaksi liiketoiminnaksi. Erityisesti palvelusektorin kykyä hyödyntää innovaatioympäristön myönteistä kehitystä täytyy kohentaa. Tutkimusjärjestelmän rakennetta on kehitettävä tehdyn laajan valmistelu-työn pohjalta ripeästi. Sektoritutkimusta ja osaamiskeskustoja koskevat linjaukset on syytä tehdä tällä vaalikaudella.

Kuntatalous on kokonaisuutena tarkasteltuna ollut viime vuosien aikana kireällä. Keskeinen syy tähän on kuntien käyttömenojen nopea kasvu. Useana vuonna kuntatalous on ollut alijäämäinen, mikä lisää kuntien velkaantuneisuutta. Tulevina vuosina kuntien taloustilanteen ennakoitaan pysyvän edelleen kireänä. Vuosina 2007–2011 kuntien rahoitusaseman arvioidaan kuitenkin paranevan hieman. On huomattava, että nykyiset kuntatalousennusteet on laadittu sillä oletuksella, että kuntien käyttömenojen viime vuosien nopea kasvu hidastuu. Jos menojen kasvu jatkuu nopeana, ovat kuntatalouden vakauteen liittyvät ongelmat selvästi ennakoitua vakavampia. Tämä johtaisi alijäämäisten kuntien lukumäärän ja kuntien välisten kehityserojen kasvuun. Kuntien vastuulla olevien palveluiden tuotannon tehokkuutta on lisättävä, jotta sekä hyvinvointipalveluiden tasavertainen saatavuus että julkisen talouden pidemmän ajan kestävyys voidaan turvata. Kunta- ja palvelurakennehankkeen linjaaminen niin, että lopputuloksena on tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden selvä paraneminen, on tämän vuoksi keskeistä.

Aluekehityksen tasoittuminen kuluvan vuosikymmenen alussa on pysähtynyt, ja esimerkiksi työttömyyden suhteen erot näyttäisivät olevan taas kasvamassa. Aluepolitiikan ohjelmat ovat toimineet oikeansuuntaisesti, mutta eivät olekaan pystyneet kääntämään kehityksen yleissuuntaa. Aluepolitiikan ohjelmien kokonaisuutta on syytä selkeyttää. Haastetta aiheuttaa myös hankkeiden määräaikaisuus. Erityistä huomiota on syytä kiinnittää työllisyyden vahvistamiseen ja rakennetyöttömyyden vähentämiseen tähtäävien toimien alueelliseen kohdentumiseen ja toisaalta työvoiman ammatillisen ja alueellisen liikkuvuuden edistämiseen.

Hallituksen strategia-asiakirjan mukaisesti hallitus jatkaa valtion keskushallinnon toimintojen ja yksiköiden **alueellistamista**. Alueellistamistavoitteen 4 000–8 000 henkilötyövuoden alaraja tullaan saavuttamaan ennen hallituskauden loppua, joka merkitsee, että alueellistamistavoitteisiin päästään etupainotteisesti. Alueellistamistoimenpiteet käsittivät vuoden 2005 loppuun mennessä 3 621 henkilötyövuotta. Alueellistamisen pitkäjänteisen ohjelman tavoitteet ulottuvat aina vuoteen 2015 asti.

Hallituksen ilmasto- ja energiapolitiittiset tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Itämeren kuormituksen vähentämistoimet eivät sen sijaan ole olleet riittäviä. Merenkulun turvallisuutta on parannettu erilaisin toimin, mutta torjuntavalmiuden edelleen kehittäminen on ensisijaisen tärkeää öljy- ja kemikaalikuljetusten kasvaessa. Vaarallisten aineiden päästöjen vähentämistä on tehostettava. Kestävän tuotannon ja kulutuksen tavoitteisiin pääsemiseksi tarvitaan uusia ohjauskeinoja. Kaikki kansallisen metsäohjelma 2010:n tavoitteet eivät ole edenneet aikataulussa. Ohjelma on kuitenkin tukenut työllisyyttä, maaseudun kehittämistä, kansallista ilmasto- ja energiapolitiikkaa ja vapaaehtoisia luonnonsuojelukeinoja. **Metsäsektorilla** tulee kiinnittää huomiota puutuoteteollisuuden viennin ja jatkojalostusteollisuuden kasvuedellytyksiin sekä keinoihin lisätä kotimaisen raaka-aineen hyödyntämistä.

I POLITIIKKAOHJELMAT

1 TYÖLLISYYDEN POLITIIKKAOHJELMA

1.1 Toteutunut kehitys ja vaikuttavuustavoitteet

Hallitusohjelmassa asetettu talous- ja työllisyyspolitiikan tärkein tavoite on työllisyyden lisääminen vähintään 100 000 hengellä vaalikauden loppuun mennessä.

Hallitus toteuttaa vaalikauden aikana lukuisia työllisyysasteen nostamiseen ja työttömyyden alentamiseen vaikuttavia toimenpiteitä. Osa toimenpiteistä toteutetaan hallitusohjelman mukaisesti poikkihallinnollisessa työllisyysohjelmassa.

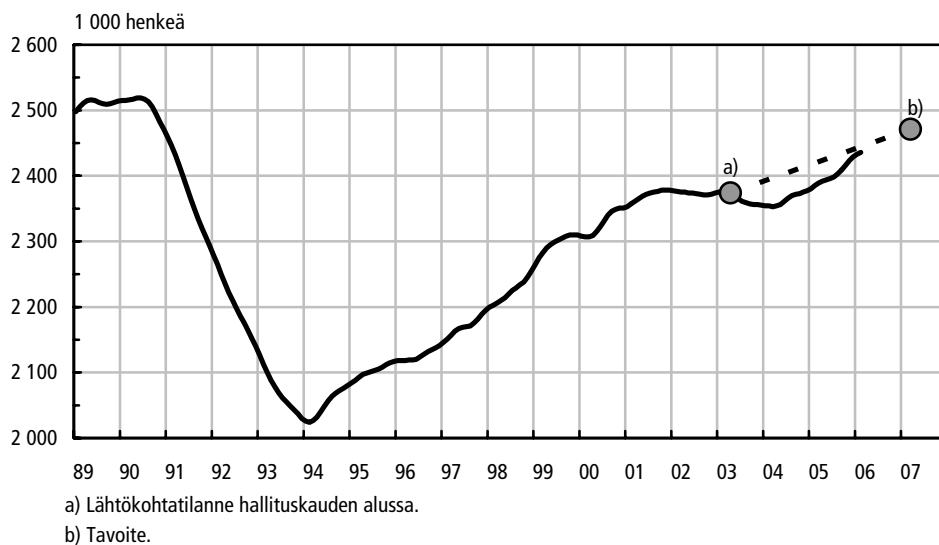
Ohjelman päätavoitteita ovat:

- Rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- Osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen ja varautuminen ikärakenteen muutoksesta johtuvaan työvoiman niukkuuteen
- Työmarkkinoilla nykyistä pidempään pysyminen
- Työn tuottavuuden lisääminen sekä työn organisoinnin ja mielekkyyden parantaminen

Työllisyyskehitys

Työllisyys alkoi kasvaa ripeästi vuoden 2004 puolivälin tienoilla. Kesällä 2005 kasvu kuitenkin lähes pysähtyi, mikä johtui osin paperiteollisuuden työkiistasta. Syksyllä 2005 työllisyyden kehitys piristyi uudelleen talouskasvun nopeutuessa. Helmikuussa 2006 työllisiä oli kausivaihtelusta tasoitettuna 2 436 000 henkilöä, mikä oli noin 65 000 enemmän kuin hallituskauden alussa. Työllisyyden lisäys on painottunut voimakkaasti palvelualoille.

Kuvio 1.1 Työllisten lukumäärä vuosina 1989–2006/2 sekä tavoite vuonna 2007, kausitasoitettu trendi.



Lähde: Valtiovarainministeriö, Tilastokeskus.

Hallituskauden lopulla työllisyyden kehitysnäkymät näyttävät hyviltä. Talouskasvun arvioidaan tuoreimmissa ennusteissa ylittävän 3 prosenttia kuluvana vuonna. Vuonna 2007 talouskasvu ennusteiden mukaan hieman hidastuu, mutta toteutuessaankaan hidastuminen tuskin ehtii vaikuttaa paljoo työllisyyden lisäsvauhtiin hallituskaudella. Kasvun työllistävyys on lisääntynyt palveluajojen kasvun seurauksena. Hyvää työllisyyskehitystä ennakoii myös avoimien työpaikkojen määrän nopea kasvu työnvälityksessä.

Voimassa olevien ennustelaitosten arvioiden mukaan työllisyys on vuonna 2007 noin 50 000–60 000 korkeampi kuin vuonna 2003 (Etlä, PT). Tuoreimpien arvioiden mukaan työllisyyden ennakoiaan lisääntyvän hallituskauden aikana vähintään 60 000 (TM, TYPO) tai 70 000 henkilöllä (VM). Jos talouskasvu pysyy yli 3 prosentin vauhdissa vuoden 2007 alkupuolelle saakka ja kasvun työllistävyys pysyy samalla tasolla kuin vuoden 2004 alusta lukien keskimäärin, voidaan päästä tätä selvästi parempaan työllisyyskehitykseen eli 80 000–100 000 työpaikan lisäykseen vaalikauden aikana.

Taulukko 1.1 Työllisyyden muutos vuonna 2005.

	Muutos vuodesta 2004	
	henkilöä	%
Työlliset yhteensä	36 000	1,5
* miehet	14 000	1,1
* naiset	22 000	1,9
* kokoaikainen työ	27 000	1,3
* osa-aikatyö	10 000	3,1
* yksityinen sektori	40 000	2,3
* julkinen sektori	-4 000	-0,5
<i>Eniten työllisyyttä lisänneet</i>		
* sosiaalipalvelut	15 000	8,5
* rakentaminen	10 000	6,6
* tekniset, liike-elämän ja kiinteistöpalvelut	9 000	3,4
* majoitus- ja ravitsemustoiminta	3 000	3,4
* metalliteollisuus ja metsäteollisuus	9 000	3,3
* henkilökohtaiset palvelut (yks.)	4 000	3,2
* kauppa	8 000	2,7
<i>Eniten työllisyyttä vähentäneet</i>		
* julkinen hallinto ja maanpuolustus	-7 000	-5,7
* rahoitus- ja vakuutus toiminta	-2 000	-4,6
* kulutustavara- ja muu teollisuus	-8 000	-4,2
* koulutus	-2 000	-1,2
* maa- ja metsätalous	-1 000	-0,6

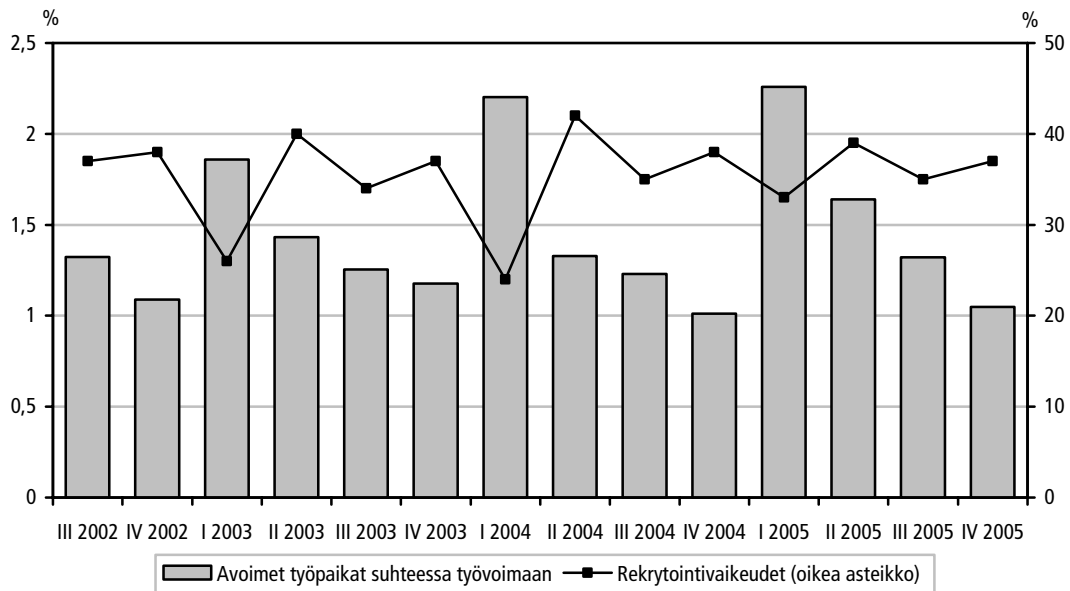
Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus.

Työvoiman saatavuuden turvaaminen

Työvoiman saatavuusongelmat ovat vuoden 2005 aikana kääntyneet joidenkin mittareiden mukaan kasvuun. Työnvälityksessä avoinna olevien työpaikkojen määrä suhteessa työvoimaan on noussut ja täyttöajat ovat jonkin verran pidentyneet (ks. kuvio 1.2). Myös työnantajien raportoima pula ammattityövoimasta on yleistynyt tuotannon kasvua rajoittavana tekijänä vuoden 2005 loppupuolella etenkin rakennusalalla ja teollisuudessa (EK, suhdannebarometri).

Kehityksessä on kuitenkin huomattavia alueellisia sekä toimiala- ja ammattiryhmäkohtaisia eroja. Koko talouden tasolla rekrytointivaikeuksissa (vaikeasti täytettävien työpaikkojen osuutena mitattuna) ei ole ainakaan toistaiseksi havaittavissa aiemmasta selvästi poikkeavaa kasvua.

Kuvio 1.2 Avoimet työpaikat suhteessa työvoimaan ja vaikeasti täytettävien osuus niistä (=rekrytointivaikeudet).



Lähde: Tilastokeskus.

Työministeriön aineiston mukaan rekrytointiongelmat ovat viime aikoina lisääntyneet erityisesti liikenteen toimialalla. Ongelmat ovat yleistyneet myös rakennus- ja kaupantekialalla sekä julkisissa palveluissa. Vastaavasti rekrytointiongelmat ovat vähentyneet maa- ja metsätalouden, teollisuuden sekä liike-elämän palveluissa.

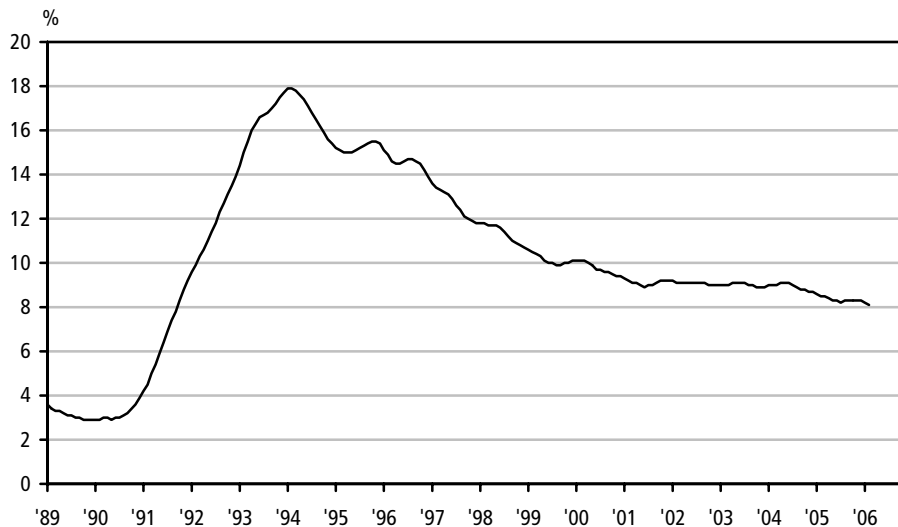
Alueellisesti tarkasteltuna rekrytointiongelmat olivat vuonna 2004 yleisimpiä Lapin, Pohjois-Savon ja Kainuun TE-keskusten alueilla. Vähiten rekrytointiongelmista ovat kärsineet Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan TE-keskusten toimipaikat. Rekrytointiongelmia suhteessa työllisyysasteeseen avoimissa työpaikoihin oli toukokuussa 2005 eniten Pohjois-Karjalassa, Varsinais-Suomessa ja Kaakkois-Savossa. Lukumääräisesti rekrytointiongelmia esiintyi eniten Varsinais-Suomessa.

Rakennetyöttömyyden purkaminen

Työttömyys on alentunut melko tasaisesti, joskin suhteellisen hitaasti. Joulukuussa 2005 trendityöttömyys oli 222 000 henkilöä, mikä on 16 000 vähemmän kuin vaalikauden alussa. Työvoiman tarjonnan kasvun myötä työllisyyden nettolisäyksestä vain vajaa kolmannes on heijastunut työttömyyden alenemisena. Vuonna 2005 työttömiä oli työvoimatutkimuksen mukaan keskimäärin 220 000 henkilöä ja työttömyysaste oli 8,4 prosenttia. Työttömyysasteen trendi on laskenut vuoden 2003 huhtikuun 9,1 prosentista 8,4 prosenttiin joulukuussa 2005.

Marras-joulukuussa 2005 työttömyyden trendi kääntyi melko selvään nousuun oltuaan sitä ennen laskussa vuoden alusta lukien. Voimassa olevien talousennusteiden mukaan työttömyysaste alenee 8 prosenttiin vuonna 2006 (Etla, PT). Työministeriö arvioi työttömyysasteen alenevan keskimäärin noin 7 prosenttiin vuonna 2006. Arvion toteutuminen edellyttää, että työttömyys alkaisi aleta selvästi nykyistä nopeammin.

Kuvio 1.3 Työttömyysaste vuosina 1989–2006/2, kausitasoitettu trendi.



Lähde: Tilastokeskus.

Laaja rakennetyöttömyys kääntyi vuonna 2005 laskuun. Vaikeasti työllistyviä oli lokakuussa yhteensä 160 600 henkilöä eli 9 400 vähemmän kuin samaan aikaan vuonna 2004. Tämä oli seurausta etenkin työmarkkinatoimenpiteiltä työttömäksi jääneiden lukumäärän vähenemisestä. Myös muut vaikeasti työllistyvien ryhmät (pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömät sekä toistuvasti toimenpiteille sijoittuvat) supistuivat.

Työmarkkinatuesta saa perustoimeentulonsa noin puolet työttömistä, eli noin 129 000. Valtaosa heistä on passiivituen piirissä, suuri osa on ollut vuosikausia työttömänä. Työmarkkinatuen saajien kuten myös yli 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden määrä on kuitenkin kääntynyt toukokuun 2005 jälkeen merkittävään laskuun.

Taulukko 1.2 Rakennetyöttömyys lokakuussa 2003–2005.

	2005	2004	2003	Muutos 2005–2004		Muutos 2004–2003	
				henk.	%	henk.	%
a Pitkäaikaistyöttömyys	69 857	71 627	70 070	-1 770	-2,5	1 557	2,2
b Toistuva työttömyys	39 294	40 995	39 797	-1 701	-4,1	1 198	3,0
c Toimenpiteiltä työttömäksi jäävät	38 344	42 678	42 610	-4 334	-10,2	68	0,2
d Toistuvasti toimenpiteille sijoittuvat	13 136	14 701	15 087	-1 565	-10,6	-386	-2,6
Suppea rakennetyöttömyys (a+b)	109 151	112 622	109 867	-3 471	-3,1	2 755	2,5
Rakennetyöttömyys (a+b+c)	147 495	155 300	152 477	-7 805	-5,0	2 823	1,9
Laaja rakennetyöttömyys (a+b+c+d)	160 631	170 001	167 564	-9 370	-5,5	2 437	1,5
Työttömät työnhakijat yhteensä	257 515	270 839	274 918	-13 324	-4,9	-4 079	-1,5
Toimenpiteet yhteensä	89 794	93 811	94 023	-4 017	-4,3	-212	-0,2
Laaja työttömyys yhteensä	347 309	364 650	368 941	-17 341	-4,8	-4 291	-1,2

Lähde: Työministeriö, työnhakijarekisteri.

Nuorten työurien pidentyminen

Nuorten työllisyystilanne on parantunut vuoden 2005 aikana muita ikäryhmiä enemmän. Nuorten työttömyys on alentunut vuoden 2005 aikana kaikkien TE-keskusten alueilla. TE-keskusten arvion mukaan nuorten parantuneeseen työllisyystilanteeseen ovat vaikuttaneet sekä työvoiman kysynnän myönteinen kehitys että nuorten yhteiskuntatakuun toteutus.

Vuonna 2003 nuorista jatkokoulutuksen aloitti 94,5 prosenttia, mikä on merkinnyt kasvua edellisvuosiin verrattuna. Myös ammatillisen koulutuksen keskeyttäminen on vähentynyt, vaikka onkin yhä liian yleistä. Osa uudistuksista, erityisesti rakenteisiin vaikuttavat uudistukset kuten korkeakouluopintojen rajausta ja rahoitusjärjestelmien kannustavuuden lisääntyminen, ovat kuitenkin sellaisia, että niiden vaikutukset tulevat näkymään vasta pidemmällä aikavälillä. Saatavissa olevien tietojen mukaan sekä AMK-tutkinnon että ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneiden keski-ikä on jonkin verran noussut.

Nuorten yhteiskuntatakuun toteutus on käynnistynyt vuoden 2005 alusta. Tammi-elokuussa 2005 kolmen kuukauden työttömyysraja ylittyi 24 700 nuorella, joista vain 5 100:n osalta oli sovittu sitä ennen yhteiskuntatakuuseen sisältyvien toimenpiteiden järjestämisestä. Vuoden 2006 tulostavoitteena on että 90 prosentille kohderyhmän nuorista tehdään yksilöidyt työnhakusuunnitelmat ennen 3 kuukauden työttömyyttä.

Ikääntyneiden työurien pidentyminen

Ikääntyneiden 55–64-vuotiaiden työllisyysaste on noussut muita ikäryhmiä nopeammin. Suurin vaikutus työuran keston pidentymiseen on ollut työttömyyseläkeputken ikärajan nostolla ja varhaiseläkkeiden ehtojen tiukennuksilla. Myös ikääntyneiden työkykyä, ammattitaitoa ja työssä jaksamista lisäävät toimet ovat tukeneet työurien pidentymistä.

Suurten ikäluokkien työhön osallistumisen arvioidaan jatkuvan myös vuosikymmenen lopulla, jolloin yli 60-vuotiaiden työllisyysasteet nousevat. Seuraavan vaalikauden loppuun asetetun 75 prosentin työllisyysasteen saavuttaminen kuitenkin edellyttää ikääntyneiden työurien pidentymistä vielä nykyistä paljon nopeammin.

Työn tuottavuuden lisääminen sekä työn organisoinnin ja mielekkyyden parantaminen

Työn rasittavuus ja sen kokeminen raskaaksi ovat yleistyneet tasaisesti. Osa kehityksestä liittyy työvoiman ikääntymiseen. Subjekttiivinen työkykyarvio on vuodesta 2003 vuoteen 2005 kohonnut teollisuudessa, valtiolla ja jonkin verran myös kuntien henkilöstön keskuudessa, mutta laskenut yksityisillä palvelualoilla (TM, työolobarometri).

Määräaikaisten työsuhteiden määrä ja osuus kääntyivät laskuun vuonna 2004. Sekä kunta- että valtiosektorilla on vakinaistettu määräaikaista työsuhteita. Osa-aikaisten työsuhteiden määrä ja osuus on kasvanut edelleen etenkin naisten osalta. Vuoden 2005 tammi- maaliskuussa osa-aikatyötä teki keskimäärin 327 000 henkilöä eli 13,6 prosenttia työllisistä. Lisäystä vuoden 2003 tilanteeseen oli noin 20 000 henkeä.

1.2 Toteutetut toimenpiteet

Työvoiman palvelukeskukset

Työvoiman palvelukeskusten määrälliset tavoitteet hallituskaudelle ovat toteutumassa. Kokeiluvaiheen toteutuksesta vuonna 2004 valmistuneen arviointitutkimuksen mukaan käynnistysvaiheen kehitys oli sekä asiakastyytyväisyyden, yhteistyön ja työnhakijoiden aktivoinnin osalta ollut myönteistä.

Vuoden 2005 lopulla toiminnassa on 35 työvoiman palvelukeskusta tai yhteispalvelupistettä, joiden alueet kattavat 58 työvoimatoimistoa ja 131 kuntaa. Vuonna 2006 toiminnassa arvioidaan olevan hallitusohjelman mukaiset noin 40 työvoiman palvelukeskusta. Tällöin yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneista työttömistä yli 80 prosenttia on palvelukeskusten toiminta-alueella.

Vuonna 2004 palvelukeskuksissa ja yhteispalvelupisteissä oli keskimäärin 12 000 työnhakija-asiakasta. Vuonna 2005 asiakkaita arvioidaan olevan noin 20 000 henkilöä, joista valtaosa on työmarkkinatukiudistuksen kohderyhmään (yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneita työttömiä) kuuluvia.

Työvoimatoimiston toimintamallin uudistaminen

Työvoimatoimistojen toimintamalli uudistetaan koko maassa vuosien 2005–2006 aikana. Uudistuksella ehkäistään työttömyyden pitkittymistä ja varmistetaan osaavan työvoiman saatavuus. Uudistuksen suuntaviivat ja tavoitteet ovat seuraavat:

- Varmistetaan varhainen puuttuminen ja asiakkaan tarpeen mukaisen palvelun tarjoaminen heti työnhaun alussa
- Vahvistetaan työvoimatoimiston avoimille työmarkkinoille suuntaavaa työtettä muun muassa painottamalla työnvälitys-, koulutukseen ohjaus-, työnhaku- ja työnantajapalveluja
- Lisätään sähköisten palvelujen käyttöä asiakaspalvelussa
- Lisätään työnhakijoiden omatoimisuutta tukevia asiointivaihtoehtoja muun muassa perustamalla työvoimatoimistoihin työnhakukeskukset omatoimisen työnhaun tueksi
- Vahvistetaan työvoimatoimiston strategista roolia aktiivisena toimijana alueen työmarkkinoilla
- Tuetaan uuden palvelumallin edellyttämää työvoimatoimistojen henkilöstön osaamisen kehittämistä ja ylläpitoa.

Toimeenpano käynnistyi vuoden 2005 aikana 16 hanketoimistossa.

Työmarkkinatuen aktivointiuudistus

Lakimuutokset työmarkkinatuen uudistamiseksi tulivat voimaan vuoden 2006 alusta. Työmarkkinatuen uudistuskokonaisuudella alennetaan pitkäaikaistyöttömyyttä ja ennaltaehkäistään tulovirtaa pitkäaikaistyöttömyyteen. Uudistus tukee työvoiman palvelukeskusten toimintaa. Ehdotuskokonaisuus muodostuu kolmesta toisistaan tukevasta linjauksesta:

1. Etuuskien rahoituksen muutos valtion ja kuntien kesken
2. Uusi aktiivikausi ja yhteiskuntatakuu
3. Työmarkkinatuen vastikkeellisuuden lisääminen.

Työmarkkinatuen rahoitusta muutetaan siten, että valtio ja kunnat vastaavat nykyistä johdonmukaisemmin yhdessä työttömyyden välittömistä taloudellisista kustannuksista.

Työmarkkinatukea vähintään 500 työttömyyspäivältä saaneiden työttömyysaikaisen työmarkkinatuen rahoitusvastuu jaetaan puoliksi valtion ja kuntien kesken. Muun työmarkkinatuen rahoitusvastuu säilyy kokonaisuudessaan valtiolla. Valtio vastaa myös aktiivitoimenpiteiden kustannuksista ja ylläpitokorvauksista nykyisellä tavalla. Uudella rahoitusmallilla kuntia kannustetaan työttömien aktivoimisen lisäämiseen ja aktivointitoimien laadun parantamiseen.

Toimeentulotuki eriytetään perustoimeentulotukeen ja tarveharkintaiseen toimeentulotukeen. Perustoimeentulotuen rahoitus irrotetaan valtiosuusjärjestelmästä ja sen rahoitus jaetaan tasan kuntien ja valtion kesken. Tarveharkintaisen toimeentulotuen ja ehkäisevän toimeentulotuen maksaa edelleen kunta, ja valtio osallistuu näihin kustannuksiin nykyiseen tapaan sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuusjärjestelmän puitteissa. Kunnille korvataan rahoitusuudistuksesta aiheutuvat lisämenot. Korvaus mitoitetaan kunnittain niin, että muutos toteutuu kuntien kannalta kustannusneutraalisti.

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdentamiseksi niitä eniten tarvitseville työttömille ja työmarkkinatuen vastikkeellisuuden lisäämiseksi otetaan käyttöön erityinen uusi aktiivikausi. Aktiivikausi alkaa viimeistään kun työttömyysetuutta on maksettu 500 työttömyyspäivältä. Tavoitteena on, että 500 työttömyyspäivältä työmarkkinatukea saaneiden työttömien aktiivointiaste nousee nykyisestä 20 prosentista 30 prosenttiin.

Työmarkkinatuen vastikkeellisuutta lisätään tiukentamalla työmarkkinatuen saamisedellytyksiä aktiivikauden alkaessa. Muutoksella vahvistetaan työttömien omatoimista työnhakua. Työttömän, joka on saanut työmarkkinatukea vähintään 500 työttömyyspäivältä, oikeus työttömyysaikaiseen työmarkkinatukeen lakkautettaisiin, jos hän kieltäytyy tehdystä työtarjouksesta tai tarjotusta työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä.

Nuorten koulutus- ja yhteiskuntatakuu

Nuorten koulutus- ja yhteiskuntatakuun tavoitteena on, että

- Vuonna 2008 vähintään 96 prosenttia peruskoulun päättävistä aloittaa samana vuonna lukiossa, ammatillisessa oppilaitoksessa tai perusopetuksen lisäopetuksessa
- Kaikille alle 25-vuotiaille nuorille tarjotaan koulutus-, työharjoittelu tai työpajatoimet kolmen työttömyyskuukauden jälkeen.

Keskeinen toimenpide koulutustakuun toteuttamiseksi on ollut Opetushallituksen vuosina 2003–2007 toteuttama opinto-ohjauksen kehittämishanke. Oppimisvaikeuksien varhaista tunnistamista, oppilashuoltoa ja erityisopetusta on kehitetty. Siirtymävaihetta perusopetuksesta jatko-opintoihin tuetaan uudistamalla toisen asteen yhteishakujärjestelmä vuoteen 2007 mennessä. Vuosina 2003–2007 toteutettavalla nuorten osallisuushankkeella lisätään poikkihallinnollista yhteistyötä 75 kunnassa. Vuonna 2006 käynnistettävä ammatilliseen peruskoulutukseen ohjaava ja valmistava koulutus tukee koulutustakuun toteuttamista.

Nuorten työpajatoiminnan vakinaistaminen yhteiskuntatakuun osana etenee marraskuussa 2004 annetun esityksen mukaisesti. Vuonna 2004 työpajatoimintaan osallistui 9 500 henkilöä, joista alle 29-vuotiaita oli 7 500. Suurin osa asiakkaista on alle 25-vuotiaita työttömiä nuoria.

Ammatillisen tutkinnon suorittaneiden nuorten työttömyys on yleistä. Työllisyysohjelmassa käynnistetään työministeriön ja opetusministeriön yhteistyönä työmarkkinoiden kohtaantongelman helpottamista ja työvoiman liikkuvuutta tukeva selvitys, jossa tarkastellaan ammatillisen tutkinnon suorittaneiden työttömyyttä ja työhön sijoittumista muun muassa alueellisesti ja ammattialoittain.

Pitkäaikaistyöttömyyden torjunta

Tärkeimmät toimet pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi ovat työvoiman palvelukeskusten toiminta ja työmarkkinatuen aktivointiuudistus. Näiden lisäksi työnantajalle myönnettävät työllistämistuet uudistetaan ja tukien vaikuttavuutta lisätään selkeyttämällä niiden myöntämisedellytyksiä.

Työllistämistuet on uudistettu samanaikaisesti työmarkkinatukiudistuksen kanssa. Työnantajalle myönnettävä työllistämistuki muuttuu yhdeksi tukimuodoksi eli palkkatueksi, joka jakaantuu perustukeen ja lisäosaan.

Vuoden 2005 marraskuuhun mennessä on perustettu 27 sosiaalista yritystä, joissa työskentelee 115 pitkäaikaistyötöntä tai vajaakuntoista. Eläkemahdollisuuksien selvitykset tehdään vuosittain 6 000 pitkäaikaistyöttömälle.

Tammikuussa 2006 raporttinsa jättänyt työministeriön asettama kolmikantainen työryhmä esittää joukon toimenpiteitä, joilla työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantongelmaan

voidaan puuttua jo toteutettujen toimien lisäksi. Ehdotetut toimet sisältävät muun muassa palkkatuen ja työttömien tukisetelien käytön joustavuuden lisäämisen, vuokratyön ja välityömarkkinoiden kehittämisen vaikeammin työllistyvien tilanteen helpottamiseksi sekä aktiivisen työnhaun tuen ja työvoimatoimistojen toimintatapojen selkiyttämisen. Osa toimenpiteistä voidaan käynnistää pikaisesti. Lainsäädäntömuutoksia edellyttävät toimet voidaan tarvittaessa ottaa käyttöön vuoden 2007 alusta.

Aikuiskoulutuksen kehittäminen

Hallitus on asettanut tavoitteeksi, että työikäisen aikuisväestön vuotuinen osallistumisaste aikuiskoulutukseen nousee 54 prosentista 60 prosenttiin vuoteen 2008 mennessä. Työllisyysohjelman hankkeilla parannetaan aikuiskoulutuksen laatua ja vaikuttavuutta. Työllisyysohjelman kehittämisaalueet aikuiskoulutuksessa ovat:

- Koulutustarpeiden alueellinen ennakointi
- Työelämäläheisten koulutusmallien levittäminen
- Aikuiskoulutuksen tiedotus-, neuvonta ja ohjauspalveluiden saatavuuden turvaaminen.

Ammatillisen koulutuksen ennakointi

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

- Koulutustarjonta 2012-projektissa (OPM) laaditaan 31.1.2007 mennessä alustava ehdotus vuoden 2012 koulutustarjonnan tavoitteista sektoreittain (ammatillinen koulutus, ammattikorkeakoulut ja yliopistot) ja koulutusaloittain.
- Koulutustarpeiden määrällisen ennakkoinnin menetelmän ja yhteistyön kehittäminen (opetushallitus)
- Työvoimakoulutuksen ennakointi-projektin (TM) tarkoituksena on valmistella vuoden 2006 loppuun mennessä toimintamalli ammatillisen työvoimakoulutuksen suunnittelun ja hankinnan kehittämiseksi siten, että koulutuksen tarjonta saadaan vastaamaan nykyistä paremmin työelämän ja työvoiman kehittymisen tarpeita.
- Lääninhallitukset ovat valmistelleet aikuiskoulutuksen alueellisen vaikuttavuuden toimenpideohjelmat yhteistyössä TE-keskusten ja aikuiskoulutuksen järjestäjien kanssa. Tavoitteena on ollut tuottaa sekä alueelliseen että valtakunnalliseen käyttöön ja kehittämistyön tueksi tietoa aikuiskoulutuksen tilasta ja kehittämistarpeista pyrittäessä parantamaan aikuiskoulutuksen vaikuttavuutta työelämän ja aikuisväestön osaamis- ja sivistystarpeiden hoidossa sekä turvaamaan aikuiskoulutuksen saatavuus ja tasa-arvo maan eri osissa.

Työelämäläheisen aikuiskoulutuksen lisääminen

Noste-ohjelma tarjoaa 30–59-vuotiaille enintään kansa- tai peruskoulun käyneille henkilöille lisämahdollisuuksia ammatillisen tutkinnon tai tietokoneen ajokortin suorittamiseen. Kohdeyhmän osuutta lisätään tavanomaisesti rahoitetussa ammatillisessa koulutuksessa. Tämän lisäksi koulutuksen aloitti vuonna 2005 Noste-ohjelman erityisrahoituksella arvioilta 8 000 henkilöä.

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen yhteishankintojen osuutta nostetaan 10 prosenttiin koulutuksen määrästä. Vuoden 2005 toteuma jäänee alle 6 prosenttiin.

Vuosina 2005–2007 työvoimakoulutuksessa kehitetään toimintamalli, ja käynnistetään kokeiluhankkeita työssä olevan henkilöstön osaamisen parantamiseksi. Toimintamallilla tähdätään

työelämän ja työmarkkinoiden muutosten hallintaan proaktiivisella toiminnalla, ja pyritään vaikuttamaan työvoiman saatavuusongelmiin ennen työvoimakapeikkojen syntymistä.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain muuttamisesta. Tavoitteena on ammatillisen lisäkoulutuksen ohjauksen vahvistaminen, järjestäjäverkon toimintaedellytysten ennakoitavuuden ja vakauden parantaminen, työelämän palvelu- ja kehittämistehtävän vahvistaminen sekä pk-yritysten osaamistarpeiden nykyistä parempi huomioonottaminen.

Nuorten siirtyminen koulutuksesta työelämään

Nuorten työurien pidentymistä edistetään parantamalla nuorten sijoittumista koulutukseen ja työelämään. Tavoitteena on, että korkeakouluopintojen aloittamisikä alenee yhdellä vuodella vuoteen 2008 mennessä (verrattuna vuoteen 2001) ja tutkinnon suorittamisikä niin ikään yhdellä vuodella vuonna 2012. Tavoitteena on myös, että koulutuksen keskeyttäminen vähenee.

Yliopistoissa on toteutettu tai toteutettavana useita opintoihin nopeampaan sijoittumiseen, keskeyttämiseen, ja tutkinnon suorittamisaikoihin vaikuttavia uudistuksia. Uudistukset kuten opintotukea koskeva uudistus, ovat vaikutuksiltaan kauaskantoisia.

Tavoitteena on koulutuksessa jatkamisen nopeuttaminen siten, että vuoteen 2008 mennessä yliopistojen uusista opiskelijoista 55 prosenttia on samana vuonna toisen asteen suorittaneita. Tällä hetkellä heitä on noin kolmannes.

- Yliopistot kehittävät opiskelijavalintojaan muun muassa lisäämällä uusille ylioppilaille annettavia lisäpisteitä, keventämällä valintakokeita, lisäämällä valintojen soveltaavuutta koskevia osioita ja todistusvalintoja sekä karsivat valintayksiköiden määrää. Yhteisvalintaa laajennetaan, ja yliopistoissa otetaan käyttöön lukuvuoden 2007–2008 valinnoista alkaen käyttöön valtakunnallinen sähköinen yhteishakujärjestelmä. Joustavia väyliä yliopisto-opintoihin kehitetään muun muassa avoimen yliopiston kautta tutkinto-opiskeluun siirtyvien valintamenettelyjä ja maisteriohjelmien valintoja kehittämällä
- Ammattikorkeakoulujen nuorten koulutukseen haetaan sähköisessä yhteishaussa.

Yliopistosektorilla 75 prosenttia korkeakouluopinnot aloittaneista opiskelijoista on suorittanut ylemmän korkeakoulututkinnon 15 vuoden kuluessa opintojen aloittamisen jälkeen. Näin arvioituna koulutuksen keskeyttäjiä ja koulutuksen vaihtajia on ollut 25 prosenttia opinnot aloittaneista. Läpäisyasteet ovat alhaisimmat humanistisella ja luonnontieteellisellä alalla. Ammattikorkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen vuonna 2004 aloittaneista 58 prosenttia on suorittanut tutkinnon viiden vuoden kuluttua.

Työssäkäynti on edelleen merkittävä opintojen kulkuun ja keskeyttämiseenkin liittyvä tekijä. Koulutuksen keskeyttämistä pyritään vähentämään ja opintoja nopeuttamaan useilla toimilla:

- Ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmä muuttuu nopeaa valmistumista ja opintojen keskeyttämisen ehkäisemistä tukevaksi vuodesta 2006 lukien
- Ammattikorkeakoulujen tutkintojärjestelmää on kehitetty siten, että 1.8.2005 lähtien ammattikorkeakouluissa voidaan suorittaa myös ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja
- Korkeakoulusektorilta toiselle siirtymistä on selkeytetty ammattikorkeakoulu- ja yliopistolaissa

- Yliopistoissa toteutetaan kaksiportainen tutkintorakenne elokuussa 2005 alkavasta koulutuksesta lukien. Opinto-oikeuden määrittelyn ja rajaamisen sisältävä yliopistolain muutos tuli voimaan elokuussa 2005 alkavasta koulutuksesta lukien. Opiskelijoiden henkilökohtaiset opetussuunnitelmat otetaan käyttöön yliopistoissa viimeistään vuonna 2006
- Korkeakouluopiskelijoille myönnettävän opintotuen kannustavuutta ja lainan käyttöä osana opiskeluaajan toimeentuloa on parannettu 1.8.2005 lähtien.

Työurien pidentäminen loppupäästä ja työelämän laadun parantaminen

Työllisyysasteen nostaminen edellyttää nykyistä pidempää työelämässä pysymistä. Tavoitteena on, että eri ikäryhmien työvoimaosuudet ja työllisyysasteet nousevat ja työssäoloaika pitenee nykyisestä 2–3 vuotta.

Työelämän laadun ja työolojen kehitys oli tasaista ja varsin nopeaa erityisesti 1990-luvun jälkipuoliskolla. Myönteinen kehitys on jatkunut sen jälkeenkin, vaikka muutosvauhti on huomattavasti hidastunut. Vuoden 2005 työolobarometrin mukaan työelämänkehitys on ollut monessa suhteessa myönteistä.

Työelämän kehittämisohjelma (TYKES) on koko toimintakaudellaan myöntänyt rahoitusta noin tuhanteen kehittämishankkeeseen, joihin on osallistunut noin 2 500 työorganisaatiota ja niissä yli 200 000 työntekijää.

Euroopan sosiaalirahaston 3-ohjelman rahoitusta on suunnattu työelämän kehittämiseen. Ohjelman varoilla on rahoitettu henkilöstön osaamisen kehittämishankkeita, työssä jaksamista, työkyvyn ja työhyvinvoinnin kehittämishankkeita.

Voimassa oleva työlainsäädäntö on kokonaisuutena katsoen varsin tuoretta. Työsopimuslaki, työaikalaki, vuosilomalaki, työturvallisuuslaki ja työterveyshuoltolaki on uudistettu kokonaisuudessaan äskettäin. Lisäksi on säädetty työntekijöiden yksityisyyden suojaa työelämässä sääntelevä laki ja yhdenvertaisuuslaki. Yhteistoimintalain kokonaisuudistusta valmistellaan parhaillaan. Näiden uudistusten toteuduttua keskeinen työlainsäädäntö on saatettu pitkälti vastaamaan 2000-luvun työmarkkinatarpeita. Muuttuva toimintaympäristö asettaa kuitenkin uusia haasteita työlainsäädännön sisällölle ja rakenteille. Yritysten näkökulmasta tarve sääntelyn joustavuuteen on kasvanut, kun taas palkansaajien näkökulmasta muutostilanteiden hallinta edellyttää lainsäädännön kehittämistä.

1.3 Arvioita ja päätelmiä

Työllisyyden suotuisa kehitys, joka alkoi vuoden 2004 loppupuolella, on tilapäisen hidastumisen jälkeen jatkunut ja työllisyyden ennakoitaan kasvavan vaalikauden aikana vähintään 60 000–70 000 henkilöllä. Vahvan talouskasvun ja työllistävyyden jatkuessa lisäys voi parhaimmillaan olla jopa 80 000–100 000 eli lähes hallitusohjelman tavoitteen mukainen. Seuraavan vaalikauden loppuun asetettu 75 prosentin työllisyysastetavoite on sen sijaan realistinen vasta paljon tavoiteltua 2011 myöhemmin, ensi vuosikymmenen puolivälin jälkeen.

Työttömyyden aleneminen on jatkunut, joskin melko hitaana. Työttömyysasteen trendi on laskenut vuoden 2003 huhtikuun 9,1 prosentista 8,4 prosenttiin joulukuussa 2005. Työministeriö ennakoii työttömyysasteen alenevan noin 7 prosenttiin vuonna 2006. Ennusteen toteutuminen edellyttää kuitenkin viimeaikaista nopeampaa työttömyyden alentumista. Ensimmäistä kertaa vaalikauden aikana myös ns. laaja rakennetyöttömyys kääntyi vuonna 2005 laskuun.

Työttömyyden alentamisen tärkeys korostuu lähivuosina myös työvoiman saatavuuden näkökulmasta, kun työvoiman tarjonta supistuu ikääntymisen seurauksena. Työministeriön asettama työryhmä esittää tuoreessa raportissaan lisätoimenpiteitä työvoimatoimistojen toimintatapoihin, joustavampaan palkkatuen ja työttömien tukisetelien käyttöön sekä vuokratyön ja välityömarkkinoiden kehittämiseen liittyviä lisätoimenpiteitä. Ratkaisut näistä esityksistä on syytä tehdä vielä tämän vaalikauden aikana.

Työvoiman saatavuuteen liittyvien rekrytointiongelmien lisääntymisestä on havaittavissa merkkejä. Kehityksessä on kuitenkin huomattavia alueellisia sekä toimiala- ja ammattiryhmäkohtaisia eroja, eikä tilannetta koko taloutta kuvaavien tilastojen valossa voida toistaiseksi pitää hälyttävänä. Kohtaanto-ongelmien kehitystä on kuitenkin syytä seurata entistä tarkemmin ja toteuttaa kohtaantoa parantavia toimenpiteitä.

Ikääntyneiden 55–64-vuotiaiden työllisyysaste on noussut muita ikäryhmiä nopeammin. Ikääntyneiden **työurien pidentymisen** pitäisi kuitenkin olla vielä selvästi nopeampaa, jotta 75 prosentin työllisyysastetavoite voidaan saavuttaa. Ensimmäisten havaintojen mukaan eläkeuudistuksen vaikutukset olivat positiivisia, ja eläkkeelle siirtymisiään odotetaan edelleen nousevan vuonna 2006.

Eläkejärjestelmän riittävän taloudellisen kannustavuuden varmistamisen ohella on panostettava työntekijöiden terveyttä ja työkykyä sekä työelämän laatua parantaviin toimiin, joilla on huomattava merkitys työssä pysymiseen.

Työn rasittavuus ja sen kokeminen raskaaksi ovat edelleen yleistyneet liittyen osittain työvoiman ikääntymiseen. Subjektiiivinen työkykyarvio on kuitenkin vuodesta 2003 vuoteen 2005 kohonnut teollisuudessa, valtiolla ja jonkin verran myös kuntien henkilöstön keskuudessa, mutta laskenut yksityisillä palvelualoilla. Turvallisuuden ja joustavuuden yhdistäminen työsuhteissa edellyttää jatkotyötä työ- ja sosiaaliturvalainsäädännön kehittämiseksi ja yhteensovittämiseksi.

Nuorten työllisyystilanne on parantunut vuoden 2005 aikana muita ikäryhmiä enemmän ja peruskoulun jälkeen koulutuksessa jatkavien osuus on noussut. Myös ammatillisen koulutuksen keskeyttäminen on vähentynyt, mutta on yhä liian yleistä. Työllisyysohjelman loppukaudella erityishuomiota tulee kiinnittää perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen nivelvaiheen tehostamiseen. Tärkeimmiksi kehittämiskohteiksi nousevat riittävä oppilaanohjaus ja opetuksen ohjauksen kehittäminen.

Nuorten yhteiskuntatakuuseen sisältyvien toimenpiteiden järjestäminen ei ole ensimmäisenä vuonna toteutunut täydessä laajuudessa. Vuonna 2006 tavoitteena on, että 90 prosentille niistä alle 25 vuotiaista, joiden yhdenjaksoinen työttömyys pitkittyy vuonna 2006 yli kolmen kuukauden pituiseksi, tehdään yksilöity työnhakusuunnitelma.

Sekä AMK-tutkintojen että ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneiden keski-ikä on ollut kasvussa (viimeisin tieto on vuodelta 2003). Tältä osin nuorten työelämään saapumisen nopeuttaminen on erityisen haasteellista, ja nyt tehtyjen uudistusten vaikutukset alkavat todennäköisesti näkyä vasta vuosien kuluttua. Onkin syytä arvioida, voidaanko esimerkiksi opintojen aloittamista aientaa vielä uusilla toimenpiteillä.

2 YRITTÄJYYDEN POLITIIKKAOHJELMA

2.1 Toteutunut kehitys ja vaikuttavuustavoitteet

Hallituksen talouspolitiikan tavoitteena on luoda toimintapuitteet, jotka edesauttavat yritysten perustamista, kasvua ja kansainvälistymistä. Tavoitteena on myös varmistaa yritysten toimintaympäristön vakaa ja pitkälläkin aikavälillä ennustettavissa oleva kehitys sekä nostaa Suomi yrittäjyyden toimintaedellytysten suhteen Euroopan kärkimaiden joukkoon. Päämääränä on, että markkinatalouden toimivuus taataan sekä yritysten ja yrittäjien merkitys taloudellisen kasvun ja työllisyyden luojina suomalaisessa yhteiskunnassa kasvaa.

Osana talous- ja elinkeinopolitiikkaansa hallitus toteuttaa yrittäjyyden politiikkaohjelman, jonka tehtävänä on yritystoiminnan edellytyksiä tukevien uudistusten valmistelu ja toteuttaminen ministeriörajat ylittävässä yhteistyössä. Yrittäjyyden politiikkaohjelma osallistuu elinkeinopoliittisen kokonaisstrategian kattavaan uudelleen arviointiin.

Hallitusohjelman tavoitteiden toteuttaminen edellyttää yritystoiminnan ja yritysten lukumäärän kasvua. Yritysten (pl. alkutuotanto) lukumäärä onkin kasvussa ja se on tällä hetkellä Suomessa korkeampi kuin koskaan aiemmin. Yrittäjien ja heidän perheenjäsentensä (pl. alkutuotanto) lukumäärä on kasvanut hallituskaudella 5 prosentilla.

Talous on voimakkaassa kasvussa muun muassa kotitalouksien vahvana säilyneen kysynnän vuoksi. Veroalennukset ovat vahvistaneet ostovoimaa ja tämä on heijastunut erityisesti palvelualoilla toimivien yritysten toiminnan kasvuna. Tehtyjen veroalennuksien hyöty painottuu pk-yrityskenttään. ALV:n alarajan muuttaminen liukuvaksi, ikääntyneille työntekijöille suunnattu matalapalkkatuki, sukupolvenvaihdosten verokohtelun huojennus ja kotitalousvähennyksen laajennus ovat tässä tärkeitä. Yritysverouudistus puolestaan alensi yritysten maksamia veroja kauttaaltaan. Yrittäjyyden politiikkaohjelman puitteissa seurataan uudistuksen vaikutuksia.

Yrittäjyyden politiikkaohjelmassa tarkastellaan yrittäjyyttä ja sen kehittymistä yhteiskunnallisena ilmiönä vuosittain julkistettavan yrittäjyyskatsauksen avulla. Yrittäjyyskatsausta täydennetään säännöllisellä yrittäjähäluokkuuden kehityksen arvioinnilla, arvioilla yrittäjyyden edellytyksistä Suomessa verrattuna muihin EU-maihin, kilpailukykyarvioinneilla sekä eri ministeriöiden omasta toiminnastaan tekemillä vaikuttavuusarvioinneilla.

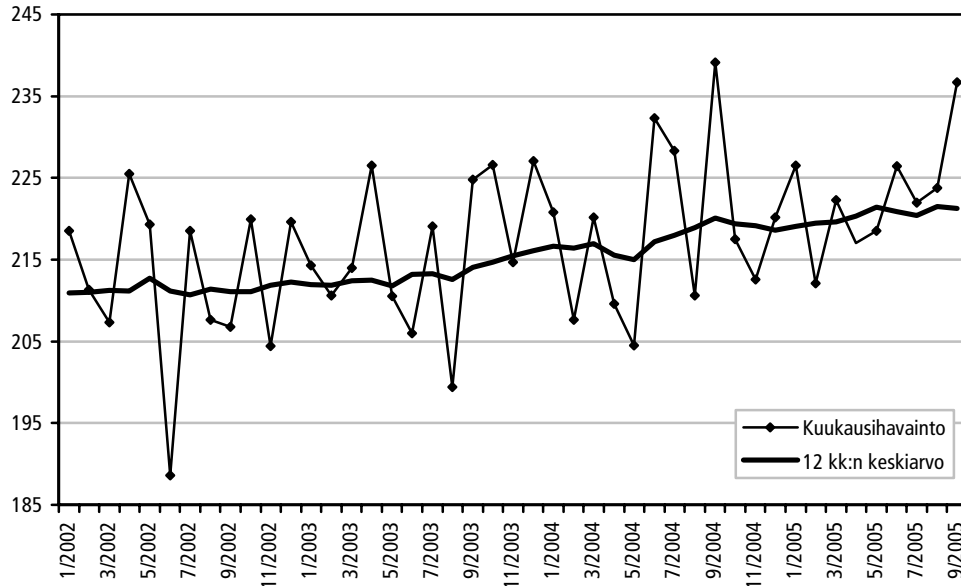
Kansainvälisen kilpailukykykyselytutkimuksen mukaan Suomi on maailman kilpailukykyisin toimintaympäristö kasvukilpailukyvyssä ja toiseksi paras bisneskilpailukyvyssä (liiketoimintaprosessit ja strategiat). Julkista T&K-rahoitusta on tarjolla paljon, väestön koulutustaso hyvä, infrastruktuuri on vähintäänkin kohtuullinen, korruptio ei ole ongelma, yritysten perustaminen on helppoa, ja makrotalouspolitiikka on ollut varsin ennustettavaa. OECD:n vertailuissa yrittäjyyden esteet ovat Suomessa joko vähäisiä tai keskinkertaisia.

Viimeisin kansainvälistä yrittäjyyspotentiaalia mittaava Global Entrepreneurship Monitor -tutkimus (GEM 2004) on ilmestynyt tammikuussa 2005. Suomen maaraportti valmistui marraskuussa 2005. Yrittäjyyden kiinnostavuus uravaihtoehtona on Suomessa GEM-tutkimuksen mukaan korkeintaan eurooppalaista keskitasoa. Suomen yrittäjyyspotentiaali ei tutkimuksen mukaan ole juurikaan muuttunut 2000-luvun alussa ja on edelleen muita Pohjoismaita heikompi. Myös maan sisäiset vaihtelut halukkuudessa yritystoiminnan aloittamiseen ovat suuret yrittäjyyspotentiaalin keskittyessä pääkaupunkiseudulle.

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.

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.

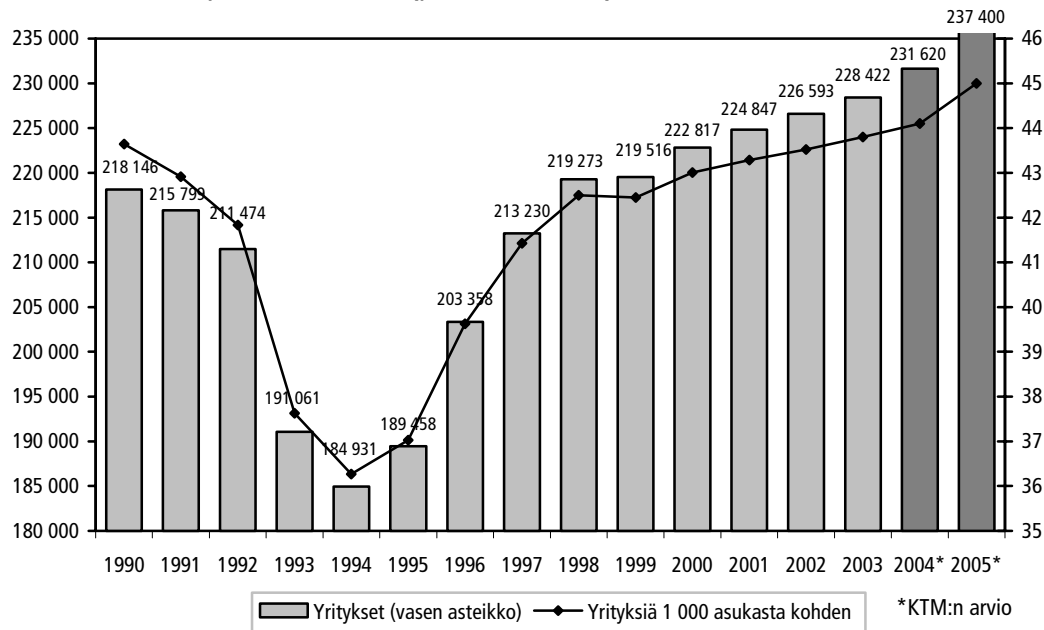
Kuvio 2.1 Yrittäjät ja perheenjäsenet (pl. alkutuotanto), 1 000 henkeä.



Lähde: Tilastokeskus.

Yritysten lukumäärä on toinen usein käytetty yritystoiminnan aktiivisuuden mittari. Yritysten määrä on ollut Suomessa kasvussa vuodesta 1995 lähtien ja oli vuoden 2005 alussa tilastokeskuksen mukaan 232 305 (pl. alkutuotanto). Yritysten määrän kasvu on hieman hidastunut 2000-luvun alussa, mutta näyttää alustavien arvioiden perusteella hieman kiihtyneen vuosina 2004 ja 2005. Määrä lisääntyi 1990-luvun loppupuoliskolla vuosittain keskimäärin 3,5 prosenttia. 2000-luvun alkuvuosina (2000–2003) yritysten määrän kasvu alentui keskimäärin noin prosenttiin vuodessa. Vuoden 2004 aikana kasvu hieman kiihtyi, sillä yritysten määrä kasvoi lähes kaksi prosenttia. Alustavien ennakkotietojen mukaan vuonna 2005 yritysten lukumäärän kasvu on jatkunut edelleen tasaisena muun muassa pk-sektorin taloudellisen toimeliaisuuden ja hyvien suhdanneodotusten kasvun siivittämänä. Esimerkiksi starttirahan kysyntä ja uusyrityskeskusten asiakaskunta ovat olleet kuluvana vuonna voimakkaassa kasvussa.

Kuvio 2.2 Yritysten lukumäärä (pl. alkutuotanto) vuosina 1990–2005.



Lähde: Yritys- ja toimipaikkarekisteri.

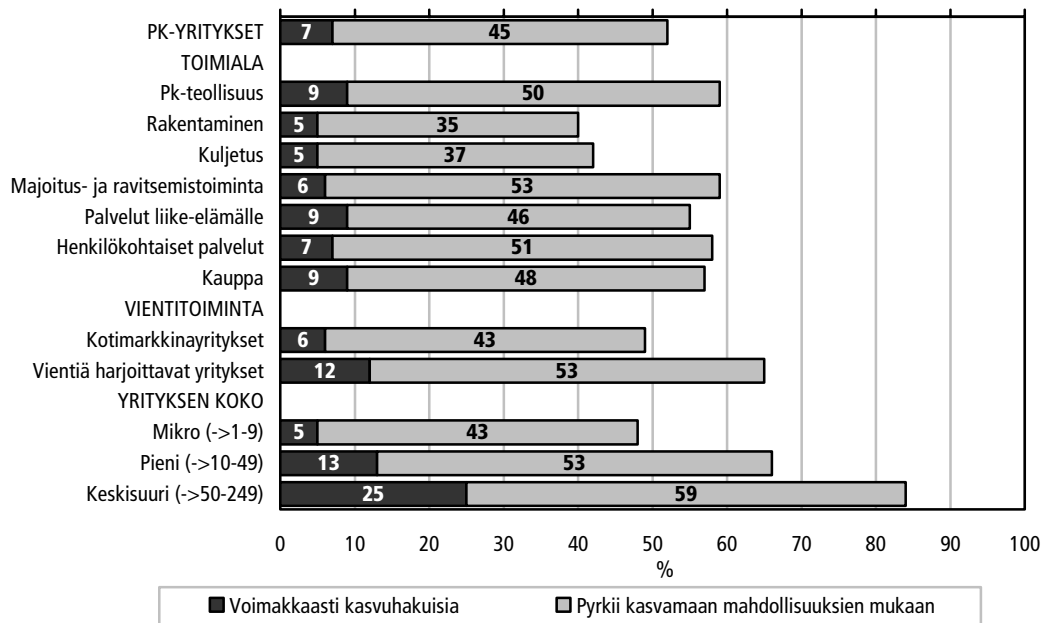
Vuoden 2005 alussa alle 250 hengen pieniä tai keskisuuria yrityksiä on lähes 99,8 prosenttia kaikista yrityksistä. Nämä työllistivät 61,7 prosenttia yritysten työvoimasta. Suuria yrityksiä, jotka työllistivät vähintään 250 henkeä, oli reilut 0,2 prosenttia kaikista yrityksistä. Ne työllistivät silti lähes 40 prosenttia yritysten työvoimasta. Vuoden 2004 kuluessa henkilöstön määrä kasvoi pienissä ja keskisuurissa yrityksissä yhteensä lähes 9 000 hengellä, kun taas suurissa yrityksissä henkilöstön määrä pieneni 4 684 hengellä.

Yrittäjien ja yritysten määrän vahva kasvu ei poista tarvetta ponnistella yrittäjyyden vahvistamiseksi. Kansantalouden näkökulmasta on tärkeää, että yritykset kasvavat ja ts. luovat uusia työpaikkoja sekä ovat innovatiivisia uusien tuotteiden, liiketoimintamallien, palveluprosessien sekä tuotantomenetelmien luomisessa.

Nopean kasvun yrityksiksi määriteltyjen yritysten osuus on kauppa- ja teollisuusministeriön selvitysten mukaan vuosina 1996–2000 perustetuista yrityksistä Suomessa noin 2 prosenttia vuonna 2004. Tämä näyttäisi olevan hieman vähemmän kuin yleensä muissa maissa, tosin kasvuyrityksen määritelmiä on käytössä lukuisia ja tutkimusasetelmat eri maissa ovat vaihtelevia. Siten tulokset ovat tässä vaiheessa vielä viitteellisiä. Innovatiivisuus liittyy osin yrityskannan vaihtuvuuteen. Sitä voidaan mitata esimerkiksi yrityssyntymien ja -kuolemien suhteella yrityskantaan (lähinnä teknologiaintensiivisillä aloilla). Yritysten vaihtuvuus on Suomessa ollut suhteellisen alhainen muihin Euroopan maihin verrattuna aivan viime vuosina yritysten ns. aidon uusperustannan suhteen.

Käytettävissä ei ole luotettavaa tilasto- ja tutkimustietoa yritysten kasvuhalukkuuden ja innovatiivisuuden kehityksestä hallituskaudella. Yritystoiminnan vahva vire on vaikuttanut myös yritysten kasvuedellytyksiin ja siten todennäköisesti myös kasvuhalukkuutta vahvistavasti, mutta tästä saadaan tietoa vasta viiveellisesti. Huolimatta kehitysarvion epävarmuudesta on perusteltua pyrkiä vahvistamaan yritysten kasvuedellytyksiä ja luoda innovaatiotoiminnan kehittymiselle uutta tilaa.

Kuvio 2.3 Pk-yritysten kasvuhakuisuus toimialan, vientitoiminnan, kokoluokan ja yrityksen iän mukaan vuonna 2005.



Lähde: Kauppa- ja teollisuusministeriö pk-kysely 2005.

Suomen palvelusektori on vastaavan tulotason maihin verrattuna sekä laajuudeltaan että tuottavuudeltaan heikohko. Osasyynä tähän voi olla riittämätön yrittäjyys. Muun muassa OECD on nähnyt julkisen palvelutuotannon laajuuden ja palvelusektorin vähäisen kilpailun keskeisenä syynä palvelujen alhaiselle tuottavuudelle Suomessa. (Ks. VNK:n julkaisu 11/2005 Palvelu-alojen kehitys, tuottavuus ja kilpailu)

2.2 Toteutetut 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: yritysverotus uudistuksella (laskennallinen veronkevennysvaikutus 500–600 miljoonaa euroa), perintö- ja lahjaveron uudistuksella ja alv-maksuvelvollisuuden porrastuksella. Varallisuusverosta on luovuttu vuoden 2006 alusta. Pääosalta yrityksiä ja yrittäjiä verotus kevenee ja ansiotuloverotuksen keveneminen tukee ostovoimaa sekä hillitsee palkankorotuspaineita.

Vuoden 2006 alusta tulee voimaan laki väliaikaisesta työnantajan matalapalkkatuesta. Työnantaja on oikeutettu matalapalkkatukeen, jos hänellä on palveluksessaan 54 vuotta täyttänyt työntekijä, jolle kokoaikaisesta työstä kalenterikuukauden aikana maksettu palkka on yli 900 euroa ja alle 2 000 euroa. Tuen määrä on 44 prosenttia kalenterikuukauden aikana maksetun palkan 900 euroa ylittävästä osasta. Tuen enimmäismäärä on kuitenkin 220 euroa. Palkan ylittäessä 1 600 euroa tuen määrä pienenee 55 prosentilla palkan 1 600 euroa ylittävältä osalta. Tuki vastaa siten korkeimmillaan noin kymmenesosaa kokonaistyövoimakustannuksista. Tuen arvioidaan helpottavan ikääntyneiden työntekijöiden pysymistä työvoimassa ja työllisinä sekä parantavan erityisesti palvelu-alojen yrittäjien työllistämismahdollisuuksia. Valtiovarainministeriö toteuttaa uudistuksen seurannan ja rahoittaa sen vaikutuksia arvioivan tutkimuksen.

Yrittäjyyden yleisiä edellytyksiä ovat tukeneet myös T&K-lisäpanostukset sekä panostukset alkuvaiheen yritysten pääomahuoltoon. Osana yrittäjyyden politiikkaohjelmaa vuoden 2005 ensimmäisessä lisätalousarviossa hyväksyttiin 13 miljoonan euron määräraha aloittavien innovaatioyritysten siemenrahoitukseen, ja toimintaan erikoistunut rahasto on aloittanut Finnaveran alaisuudessa syksyllä 2005.

Yrittäjyyden politiikkaohjelma on edistänyt julkisten palvelujen tuotantotapojen monipuolistumista tukemalla ostamis- ja kilpailuttamisosaamisen kehittämistä. Kuntaliiton yhteyteen on perustettu neuvontapalvelu, jonka toimintaa on rahoitettu politiikkaohjelman määrärahoista yhdessä Kuntaliiton kanssa. Yksikön toiminta on todettu hyvin tarpeelliseksi ja sitä jatketaan.

Elokuussa 2005 mietintönsä sosiaali- ja terveysministerille jättäneen laajapohjaisen työryhmän esitysten pohjalta yrittäjän sosiaaliturvaa parannetaan. Tarkoituksena on, että vuonna 2006 yrittäjien sairausajan karenssipäiväkäytäntöä muutetaan vastaamaan maatalousyrittäjien käytäntöä. Sairauspäivärahaa maksettaisiin työkyvyttömyyden ajalta alkamispäivää ja kolmea sitä seuraavaa päivää lukuun ottamatta. Lisäksi yrittäjille ja maatalousyrittäjille esitetään mahdollisuus sopia sairaanhoidon järjestämisen osaksi työterveyshuoltoa. Samalla yrittäjän perheenjäsenten työttömyysturvaan esitetään parannuksia, joilla helpotettaisiin perheenjäsenten siirtymistä yrittäjistä palkansaajiksi. Työryhmän esityksestä on jo toteutettu vuoden 2005 alusta eräitä kiireelliseksi arvioituja parannuksia yrittäjien työttömyysturvaan.

Työryhmän mukaan laajoja ongelmia, jotka voisivat heikentää halukkuutta ryhtyä yrittäjäksi, ei Suomessa toimivien yrittäjien sosiaaliturvassa ole. Suomessa on kehitetty yrittäjien lakisääteistä sosiaaliturvaa kattavammaksi kuin useimmissa EU:n jäsenmaissa. Työryhmän arvion mukaan nyt tehtävien uudistusten jälkeen yrittäjän ja palkansaajan sosiaaliturvaan ei jää mitään perusteetonta eroa, mutta liiketoimintaan liittyvät riskit jäävät luonnollisesti sosiaalivakuutuksen toimesta vakuuttamatta. Lisäksi yrittäjälle on haluttu jättää palkansaajia laajempi vapaus vaikuttaa eläke- ja muun sosiaaliturvan tasoon niin sanottua YEL-työtuloa määrittäessä.

Työryhmän työn jälkeen on käynnistynyt yrittäjien eläkelain uudistaminen palkansaajien eläkeuudistuksien suuntaisesti. Toinen ajankohtainen haaste liittyy yrittäjien sosiaaliturvaa koskevaan tiedottamiseen. Tiedottamalla yrittäjien sosiaaliturvan kattavuudesta voidaan yrittäjäksi ryhtymistä estäviä ennakkoluuloja vähentää.

Vuonna 2004 hyväksytyyn yrittäjyyskasvatuksen kokonaislinjausten toteuttaminen on käynnissä. Kunnat ovat laatineet peruskoulun uudet opetussuunnitelmat, joissa yrittäjyyskasvatus sisällytetään läpäisyperiaatteella opetukseen. Osana yrittäjyyden politiikkaohjelmaa toteutetaan uudistuksesta seurantatutkimus.

Yrittäjyyskasvatus edistyy myös korkeammassa opetuksessa. Ammattikorkeakoulut ovat laatineet rehtoreiden neuvoston johdolla yhteisen yrittäjyysstrategian. Viisi yliopistoa on sitoutunut laatimaan yrittäjyysstrategiansa vuoteen 2006 mennessä. Korkeakoulujen kaupallista toimintaa on helpotettu uusimalla lainsäädäntöä ja varaamalla valtion talousarviossa määräraha osakkeiden merkitsemiseen.

Keskeinen osa yrittäjyyden politiikkaohjelmaa on sen toimesta rahoitetut tutkimukset. Uusien yritysten kasvun haasteet on tunnistettu merkittäväksi tutkimuksen ja kehittämisen kohteeksi, mutta aiheeseen liittyvä tietämys on vielä ohutta. Tutkimustiedon syventäminen on perusedellytys politiikkatoimien suuntaamisen tehostamiseksi. Yrittäjyyden politiikkaohjelmassa laaditaan edelleen vuonna 2006 muun muassa tutkimuksia, jotka palvelevat tätä tarkoitusta. Niissä kartoitetaan aiemmat ja käynnissä olevat tutkimushankkeet, syvennetään kasvuyrittäjyyden edellytysten analyysyjä kansallisesti sekä hyödynnetään kansainvälisiä tutkimustietoja.

Muilta 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 lahjaveron alentaminen(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 poistaminen (vuoden 2006 alusta lukien)
- Kotitalousvähennystä laajennetaan edelleen vuoden 2006 alusta ja jatkossa sen voi saada myös verovelvollisen vanhempien kotona tehtävästä työstä.
- Julkisten hankintojen palveluyksikön perustaminen (valtion ja Suomen Kuntaliiton kolmivuotinen yhteishanke. Julkisten hankintojen kilpailuttamista koskeva neuvonta)
- Kasvuyrityspalvelu on käynnistynyt Tekesin, TE-keskusten, Finnveran ja Finpron yhteistyössä
- Laki sosiaalisista yrityksistä (laki vakiinnuttaa sosiaalisten yritysten aseman vajaa-kuntoisten työnhakijoiden ja pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuutena).
- Yrittäjyyden toimintaympäristön kannalta ongelmallisen lainsäädännön kartoitus (säästöryhmän raportin 1/2004 toimenpide-ehtotusten järjestelmällinen seuranta)
- Lainsäädännön yritysvaikutusten arvioinnin tehostaminen (kolmivuotinen hanke 1.12.2004 alkaen) ja vakiinnuttaminen
- Työministeriö on käynnistänyt kolmikantaisen selvityksen pien- ja satunnaistyönantajien työsuhteisiin liittyvistä ongelmista
- Julkisten yrityspalveluiden uudistamista koskeva selvitys- ja valmistelutyö on käynnissä. Työryhmätyön ja alueellisten pilottikokeilujen tuloksien pohjalta on asiaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös valmisteltavana
- Maaseudun muutoksen hallinta -pilottihanke (MTK), jossa on tarkoitus aikaansaada ehdotus pysyväksi järjestelmäksi tai toimintamalliksi, jonka avulla maaseudun murrosta koko maassa voidaan hallita ja ohjata yrittäjyyttä ja työllistymistä lisäävään suuntaan. Hankkeen väliraportti, jossa esitetään mallin valtakunnallista soveltamista, on toimitettu yrittäjyyden politiikkaohjelmalle marraskuussa 2005
- Kauppa- ja teollisuusministeriö on asettanut lokakuussa 2005 yrittäjyysviestintää käsittelevän foorumin, jonka tehtävänä on muun muassa keskustella yrittäjyysviestintään liittyvistä ajankohtaisista kysymyksistä, kartoittaa yrittäjyysviestintää liittyviä projekteja, kampanjoita, rahoitusta ja suunnitelmia sekä tukea tiedotuksellisesti valtakunnallisia ja alueellisia yrittäjyyskasvatushankkeita
- Maahanmuuttajien yrittäjyyttä käsitellään kauppa- ja teollisuusministeriön joulukuussa 2005 asettamassa työryhmässä. Työryhmän tehtävänä on muun muassa laatia toimenpide-ehdotukset maahanmuuttajayrittäjyyden kasvun ja toimintaedellytysten vahvistamiseksi Suomessa, edistää eri sidosryhmien verkostoitumista sekä laatia selvitys maahanmuuttajien yritystoiminnasta Suomessa.

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

- Naisyrittäjyyttä koskevat esitykset (työryhmän alustavat kehittämissuositukset 1/2005, loppuraportti 3/2005) on toteutettu osin sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä. Naisyrittäjien tarvitsemat neuvonta-, mentorointi- ja muut erityispalvelut on tarkoitus toteuttaa osana seudullisia yrityspalveluita. Palveluiden perustana oleva osaamista ylläpidetään valtakunnallisesti käyttäen apuna naisyrittäjäjärjestöissä ja

- neuvontaorganisaatioissa kertynyttä osaamista. Malli toteutetaan osana julkisten yrityspalveluiden uudistusta
- Aloittavien innovatiivisten yritysten rahoitus- ja palvelujärjestelmien kehittäminen on alkanut Finnveran puitteissa lisätalousarviossa myönnetyn rahoituksen turvin. Toiminnan sujumista ja sen vaatiman rahoituksen riittävyttä arvioidaan sitä mukaan kuin kokemuksia toiminnasta kertyy.
 - Maksukyvyttömyyslainsäädännön muutostarpeiden selvittäminen (työryhmän ehdotukset 18.1.2005) jatkuu yrittäjyyden politiikkaohjelmassa. Asiaa pohtinut työryhmä ei löytänyt toteuttamiskelpoista vaihtoehtoa haasteisiin vastaamiseksi, mutta lisäselvityksiä jatketaan OM:n johdolla
 - Maatilojen sukupolvenvaihdoskysymysten edistäminen (osakeyhtiömuotoisten maatilojen ja monialaisten maatilojen sukupolvenvaihdosten edistäminen). Työryhmän (MMM 3/2005) toimenpide-esitysten seurannan organisointi. Kattavat palvelut maa-seudun mikroyrityksille (MMM raportti 4/2005). Työryhmän toimenpide-esitysten seurannan organisointi, toimenpiteiden kehittäminen ja yhteen sovitus tulevalla kaudella
 - Internetpohjainen työnantajamaksujärjestelmän www.palkka.fi – pientyönantajien maksupalvelu, jolla helpotetaan satunnaisten ja pienten työnantajien työnantaja-velvoitteiden suorittamista - on otettu käyttöön helmikuussa 2006. Verohallituksen verotilijärjestelmän aloitus on siirtynyt vuoteen 2009.
 - Lisäksi käynnissä on verottajan ja kaupparekisterin tietojärjestelmien uudistaminen yhdessä sen vaatimien lainsäädäntömuutosten kanssa. Tavoitteena on, että yritysten ei tarvitsisi toimittaa tilinpäätöstietoja erikseen verottajalle ja patentti- ja rekisterihallitukselle. Tämän hetkisen arvion mukaan uusi järjestelmä voitaisiin saada voimaan vuoden 2008 tietojen toimittamisen osalta.

2.3 Arvioita ja päätelmiä

Yleiskuva yrittäjyyden vahvistumisesta Suomessa on myönteinen. **Yritysten määrä** on kasvussa ja se on tällä hetkellä Suomessa korkeampi kuin koskaan aiemmin. Yrittäjien ja heidän perheenjäsentensä lukumäärä on kasvanut hallituskaudella 5 prosentilla.

Suomalaisten yrittäjyysaktiivisuus on karkeasti arvioiden vastaavalla tasolla kuin muissa saman tulotason maissa, vaikka kyselytutkimusten mukaan Suomalaisten halukkuus ryhtyä yrittäjäksi on muita maita alhaisempi. **Yrittämisen toimintaympäristö** näyttää kansainvälisten vertailujen valossa olevan Suomessa monelta osin hyvä.

Erinomaiseksi arvioidusta kilpailukyvästä huolimatta innovatiivisia yrityksiä syntyy verraten vähän ja vain harvat yritykset kasvavat nopeasti. Tässä suhteessa Suomessa näyttäisi olevan selvästi vähemmän yritystoiminnan dynamiikkaa kuin mihin mitattujen kilpailukykytekijöiden perusteella pitäisi olla edellytykset. Erityisesti **palvelusektori** on Suomessa kansainvälisesti arvioiden heikosti kehittynyt. Keskeinen ongelma näyttäisi olevan innovaatioiden ja yritysaihioiden heikko kehittyminen sijoituskelpoiksi kasvaviksi yrityksiksi, ei niinkään innovaatioiden syntyminen sinänsä. Vaatimattoman dynamiikan asettamia haasteita korostaa se, että maiden välinen kilpailu houkuttelevuudesta yritystoiminnan sijaintipaikkana kiristyy koko ajan. Tämän vuoksi innovatiivisten yritysten harvalukuisuus ja hidas kasvu on jatkossa yhä suurempi puute.

Yleisistä politiikkatoimista tärkeimpiä yrittäjyyden kannalta ovat olleet mittavat veronalennukset, verojärjestelmään tehdyt muutokset, yrittäjien sosiaaliturvan aukkojen poistaminen sekä käynnistetty laajamittainen yrittäjäkasvatushanke. Vaikka näiden osalta ei ole mahdollista vielä arvioida kokonaisvaikutuksia yrittäjyyteen, voidaan muutosten katsoa ainakin pääosiltaan selvästi tukeneen yrittämisen edellytyksiä.

Valtaosa yrittäjyysohjelmaan kuuluvista **uudistuksista ja hankkeista** on edennyt hyvin. Ilmeistä on, että yrittäjyyskysymysten kokoaminen hallitusohjelmassa määriteltyyn politiikkaohjelmaan ja siitä seurannut koordinoitu toimintatapa on nostanut yrittäjyyspolitiikan status-ta. Ohjelma ja sen toteuttaminen on saanut yrittäjä-, elinkeino- ja työmarkkinajärjestöiltä sekä muilta sidosryhmiltä selkeän myönteisen palautteen.

Yrittäjyysohjelman konkreettisille projekteille asetetut aikataulut ovat pitäneet varsin hyvin. **Julkisrahoitteen yritysneuvonnan uudistuksen** periaatteet on tarkoitettu vahvistaa keväällä 2006 ja sen käytännön toteutus käynnistyy täydellä teholla vasta valtioneuvoston periaatepäätöksen hyväksymisen jälkeen. Julkisesti rahoitetun yritysneuvonnan uudistaminen on tärkeää erityisesti aloittavien ja potentiaalisten kasvuyritysten kehityksen nopeuttamiseksi. Uudistusten toteuttaminen edellyttää usean vuoden jatkuvaa kehittämistä yhteistyömallien lujittamiseksi. Uudistuksen käytännön toteuttamisvaiheessa ratkaistaan myös nais- ja perheyrittäjien sekä osuustoiminnallisen toiminnan vaatimien erityisneuvontapalveluiden toteutus osana seudullisia yrityspalveluita sekä näiden neuvontapalveluiden vaatiman osaamisen ylläpito valtakunnallisella tasolla.

Pientyönantajien **internet-pohjainen maksujärjestelmä** on saatu käyttöön, mutta ns. verotilijärjestelmän kehittäminen on edennyt alun perin ajateltua aikataulua hitaammin sen vaatimien laajojen ATK-investointien syrjäytyessä kiireellisempien uudistushankkeiden tieltä. Verotilijärjestelmän käyttöönottoa onkin lykätty, nyt vuoteen 2009. Olisikin syytä arvioida, voidaanko järjestelmän käyttöönottoa nopeuttaa.

Julkisten palveluiden yksityinen tuotanto on Suomessa ollut vähäistä, mutta on kasvanut erittäin nopeasti viimeisen kymmenen vuoden ajan. Yksityisten tuottajien rooli onkin noussut 1990-luvun alun lähes olemattomalta tasolta paikoin jo huomattavaksi. Stakesin selvityksen (2005) mukaan yksityisten palveluottajien osuus on kaksin- tai kolminkertaistunut vuosina 1995–2002 eri hoiva- ja terveyspalveluiden segmenteissä.

Kasvuyritysten toimintaympäristöön liittyvien toimenpiteiden edistäminen määriteltiin yrittäjyysohjelman yhdeksi painopisteeksi vuoden 2004 HSA:ssa. Toimien konkretisointiin päästiin varsinaisesti vasta vuoden 2005 talousarvioista päätettäessä. Niin sanottu AISP-rahoituksen vaatima rahoitus osoitettiin vuoden 2005 ensimmäisessä lisätalousarviossa. Keväällä 2006 päätettävä julkisten yrityspalveluiden uudistus vastaa osaltaan kasvuyritysten tukihaasteeseen.

Palvelualojen yritysten innovointia ja kasvua olisi perusteltua tukea rahoitusinstrumentteja kehittämällä. Tarvitaan investointeja erityisesti innovatiivisiin ja kasvuhakuisiin pk-yrityksiin. Palvelualojen yrittäjyyden tukeminen edellyttää myös julkisten palvelu- ja rahoitusorganisaatioiden toiminnan uudelleen suuntaamista. Tekesin osalta uudistuminen on nopeassa vauhdissa, ja Finnveran rahoituskin on painottumassa kasvavassa määrin palvelutuotantoon. Jatkoasteena on muutoksen ylläpitäminen ja muidenkin organisaatioiden kehittäminen tästä näkökulmasta. Valmistauduttaessa EU:n uuteen ohjelmakauteen on varmistettava, että alue-, osaamis- ja maakuntaohjelmissa huomioidaan riittävällä tavalla palvelusektoreiden ja erityisesti niillä toimivien kasvuyritysten tarpeet. Yksi palvelusektorin innovointia ja siten pidemmän ajan kehitystä hillinnyt tekijä on puutteellinen kilpailu. Kilpailuolosuhteista olisikin pikaisesti laadittava kunnon selvitys ja luotava toimiva kilpailunseurantajärjestelmä.

Yrittäjien sosiaaliturvan osalta keskeiseen asemaan nousee YEL:n uudistuksen rinnalla tiedottaminen jo tehdyistä uudistuksista. **Yrittäjyyskasvatuksen** käytännön toteutus eri kunnissa ja oppilaitoksissa vaihtelee voimakkaasti ja riippuu pitkälti yksittäisten toimijoiden aktiivisuudesta. Jatkossa onkin haasteena viedä yrittäjyyskasvatus luontevaksi osaksi opetusta ja oppilaiden ohjausta ja nivoa se osaksi yleistä työelämään tutustumista. Ponnistukset tulee jatkossa keskittää nykyistä voimakkaammin yksittäisten hyvien esimerkkien edistämisen sijasta kattavan valtakunnallisen toimintamallin toteuttamiseen. Opetusministeriön yrittäjyyskasvatuksen linjausten käytännön toteuttamista alueilla tulee seurata järjestelmällisesti.

Yritysten kansainvälistymisen tukeminen tarvitsee lisätoimia. Ulkomaisten pääomasijoittajien verokohtelua on muutettu siten, että ulkomaista riskipääomasijoitusta suomalaiseen pääomarahastoon ja kohdeyritykseen verotetaan yhdenmukaisesti. Lisäksi on tärkeää, että lukuisat innovaatioiden ja kansainvälisten yhteyksien vahvistamiseen pyrkivät toimijat koordinoisivat toimensa nykyistä paremmin.

Lainsäädännön yritysvaikutusten arvioinnin tehostaminen ja vakiinnuttaminen osaksi säädösvalmistelua edellyttää eri ministeriöiden antamien vaikutusarviointiohjeistusten harmonisointia, jonka osalta työ tulisi toteuttaa vuoden 2006 aikana.

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

3 TIETOYHTEISKUNTAOHJELMA

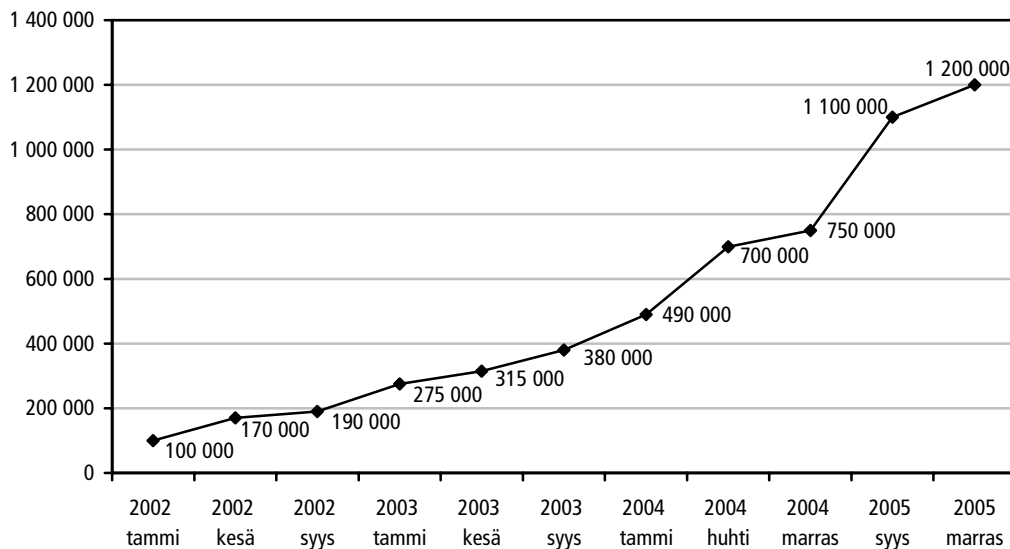
3.1 Toteutunut kehitys ja vaikuttavuustavoitteet

Tietoyhteiskuntaohjelman tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti lisätä kilpailukykyä ja tuottavuutta sekä sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa hyödyntämällä tieto- ja viestintäteknikkaa koko yhteiskunnassa. Ohjelmalle on asetettu kahdeksan vaikuttavuustavoitetta, joiden toteutumista arvioidaan erillisillä mittareilla. Seuraavassa on esitetty arvio siitä, miten tietoyhteiskuntaohjelmalle asetetut tavoitteet ovat tähän mennessä toteutuneet.

Tavoite: Kaikilla kansalaisilla on mahdollisuus hyödyntää tietoyhteiskunnan palveluita asuinpaikasta ja sosiaalisesta asemasta riippumatta

Laajakaistaliittymien määrä on kasvanut hallituskauden aikana noin 300 000:sta (7/2003) noin 1,2 miljoonaan (11/2005). Vuoden 2005 aikana laajakaistaliittymien määrä lisääntyi 275 000:lla. Kansallisen laajakaistastrategian tavoite eli miljoona laajakaistaliittymää vuoden 2005 lopussa saavutettiin puoli vuotta etujasssa.

Kuvio 3.1 Laajakaistaliittymien määrän kehitys vuosina 2002–2005.



Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö.

Noin 42 prosentilla kotitalouksista on käytössään laajakaistaliittymä (11/2005). Kiinteän verkon laajakaistan alueellinen saatavuus kotitalouksiin on noussut koko maassa viimeisen kahden vuoden aikana noin 75 prosentista yli 95 prosenttiin. Liittymien hinnat ovat laskeneet vuosina 2004 ja 2005 tuntuvasti, maantieteellisestä alueesta ja yhteysnopeudesta riippuen keskimäärin 45 prosenttia vuodessa. Nykyisen hallituksen aikana hinnat ovat Suomessa laskeneet lähes 70 prosenttia. Samanaikaisesti tarjotut yhteysnopeudet ovat selvästi kasvaneet. Suomen vaativista maantieteellisistä olosuhteista huolimatta hinnat ovat lähestyneet kansainvälistä keskitasoa. Yleisimmin käytettyjen liittymänopeuksien kuukausihinnat vaihtelivat EU-tasolla Liettuan 23 eurosta Kreikan 160 euroon. Suomessa keskihinta oli noin 35 euroa kuukaudessa.

Kotiyhteyksien määrässä (56 % kotitalouksista vuoden 2005 keväällä) Suomi on OECD-maiden keskitasoa. Vuoden 2004 vertailussa eniten kotiyhteyksiä OECD-maista oli Islannissa (86 %), Tanskassa (79 %) ja Etelä-Koreassa (78 %). EU-tasolla internetyhteys on joka neljännessä kotitaloudessa. Suomessa kotiyhteyden hankkimiseen vaikuttaa internetin avoin käyttöpölytiikka työpaikoilla ja oppilaitoksissa. Jopa 49 prosenttia 15–74-vuotiaista suomalais-

sista ilmoittaa, ettei kotiyhteyden hankinta tunnu tarpeelliselta, koska internet on käytössä työ- tai opiskelupaikalla.

Maakuntakohtaiset erot internetin käytössä ovat pienentyneet. Maakunnittain tarkasteltuna internet-yhteys on yleisimmin käytössä Uudenmaan kotitalouksissa (67,1 %), harvimmin puolestaan Etelä-Savossa (41,9 %).

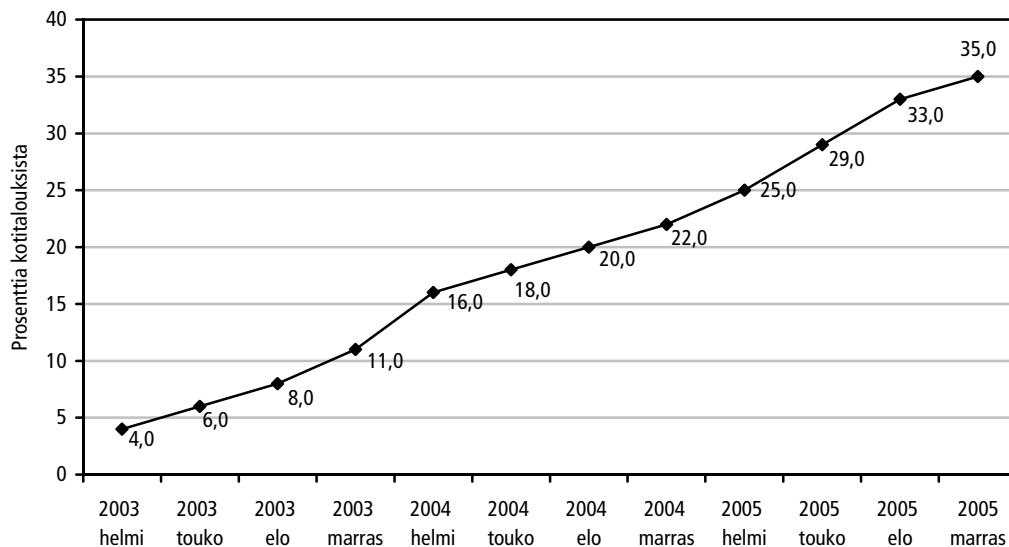
Internetin käyttäjämäärät ovat kasvaneet kaikissa ikäluokissa 2000-luvulla. Koko väestöstä 73 prosenttia oli internetin käyttäjiä keväällä 2005. Ainakin satunnaisesti internetiä oli marras-kuussa 2005 käyttänyt 79 prosenttia 15–74-vuotiaista ja vähintään viikoittain 66 prosenttia. Yli 50-vuotiaiden ikäryhmässä käyttö on lisääntynyt suhteellisesti eniten. Vilkkainta käyttö oli 15–19-vuotiaiden nuorten keskuudessa: lähes kaikki (98 %) olivat käyttäneet internetiä.

Sukupuolten väliset erot internetin käytössä ovat pienet. Suurin ero ikäryhmittäin syntyy 60 ikävuoden jälkeen, jolloin naisten internet-käyttö on selvästi miehiä vähäisempää. Eurooppalaisessa vertailussa sukupuolten väliset erot internetin käytössä ovat pienimmät Suomessa ja Baltian maissa.

Internet-yhteys on kotitaloudessa sitä yleisempi, mitä korkeampia ovat kotitaloudessa elävien koulutusaste ja tulotaso. Ylimpään tuloneljänneeseen kuuluvissa kotitalouksissa neljällä viidestä on kotiyhteys, kun taas alimman tuloneljänneksen kotitalouksissa se on vain noin joka kolmannella. Kotiyhteyden hankkivat useimmiten yrittäjät, maatalousyrittäjät, ylemmät toimihenkilöt ja opiskelijat. Suurin kasvupotentiaali kotiyhteyksien hankkimiseen on edelleen eläkeläistalouksissa.

Erytyypisiä digitaaliseen televisiovastaanottoon tarkoitettuja laitteita (antenni-, kaapeli- tai satelliittivastaanottoon tarkoitettu digisovitin tai digitv) oli Finnpanelin marras-joulukuun vaihteessa 2005 tekemän mittauksen mukaan Suomessa 830 000 kotitaloudessa (35 % kotitalouksista).

Kuvio 3.2 Kaapeli-, satelliitti- ja maanpäälliseen vastaanottoon tarkoitettujen digisovittimien yleisyys kotitalouksissa vuosina 2003–2005.



Lähde: Finnpanel Oy.

Keskimäärin 23 prosenttia kaikesta television katselusta oli marras-joulukuussa 2005 digitaalista (Finnpanelin TV-mittaritutkimus). Tästä valtaosa oli kotimaisten, myös analogisesti välitettyjen kanavien, kuten TV1:n, TV2:n, MTV3:n, Nelosen, SubTV:n ja Urheilukanavan katse-
lua.

Vuoden 2005 lopussa digitv-verkko kattaa laskennallisesti 99,9 prosenttia Manner-Suomen väestöstä. Luku koskee kanavanippuja A ja B. Kanavanippu C:n väestöpeitto on 81 prosenttia. Syrjäisimmät alueet on Yleisradion kanavien osalta peitetty satelliittijakelun avulla. YLE:n kanavien satelliittijakelu käynnistyi elokuussa 2005.

Digitv-vastaanottimet ovat yleistyneet kotitalouksissa aikataulun mukaisesti. Tilastokeskuksen syksyn 2005 kuluttajabarometri ennakoii, että puolet kotitalouksista on hankkinut digitv-vastaanottimen kesällä 2006. Analogiset lähetykset lopetetaan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti vuoden 2007 elokuussa. Suomi siirtyy ensimmäisenä maana Euroopassa pelkästään digitaalisiin tv-lähetyksiin. Digitv:n mahdollistamien sisältöpalvelujen kehittäminen, kuten myös jo toiminnassa olevien palvelujen käyttäminen, on Suomessa vielä vähäistä.

Vuonna 2005 on kiinnitetty erityistä huomiota julkisen sektorin digitaaliseen televisioon siirtymisen varmistamiseen. Ongelma-alueeksi on muodostunut julkisten laitosten digitv-vastaanottimien hankinta. Suomen Kuntaliiton arvion mukaan digisovittimia on toistaiseksi hankittu kunnallisiin laitoksiin melko vähän. Erityisesti sairaanhoitopiirit ovat toivoneet siirtymäaikaa, jonka puitteissa ne voisivat muuntaa digitaalisen signaalin analogiseksi. Sen sijaan erimerkiksi koulutoimesta saatujen tietojen mukaan siirtymävaihe olisi paremmin hallinnassa.

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

Suomalaisista 15–74-vuotiaista lähes kolme neljästä (73 %) oli käyttänyt internetiä viimeisen kolmen kuukauden aikana keväällä 2005, kun edellisvuoden vastaava luku oli 70 prosenttia. Internetin käyttö on kasvanut lähes kaikissa ikäluokissa, mutta käytön lisääntyminen selittyy etenkin yli 50-vuotiaiden lisääntyneellä internetin käytöllä. Myös tietokoneen käyttäjien tietoyhteiskuntataidot kohenevat hyvää vauhtia. Esimerkiksi pankkiyhteyden käytön tunti hallitsevansa hyvin tai kohtalaisesti vuosituhannen vaihteen kynnyksellä 38 prosenttia tietokonetta käyttäneistä, kun keväällä 2005 vastaava luku oli jo 77 prosenttia. Internet-selaimen käytön tunti hallitsevansa 88 prosenttia, tekstinkäsittelyn 86 prosenttia ja sähköpostin 85 prosenttia tietokonetta käyttäneistä.

Maailmanlaajuisesti verrattuna suomalaisten internetin käyttöluvut ovat korkeat, mutta pohjoismaisessa vertailussa erityisesti ikääntyneet suomalaiset käyttävät internetiä selvästi muita vähemmän. Tilannetta selittää osaltaan ikääntyneiden suomalaisten muita Pohjoismaita alhaisempi koulutustaso. Alkuvuonna 2004 internetiä käytti säännöllisesti eli vähintään viikoittain 63–77 prosenttia 16–74-vuotiaista pohjoismaalaisista. Pohjoismaalaiset käyttivät internetiä selvästi enemmän kuin muissa EU-maissa keskimäärin: EU-15-maissa säännöllisesti internetiä käyttäviä oli 41 prosenttia ja EU-25-maissa 38 prosenttia väestöstä. Eniten säännöllisiä internetin käyttäjiä oli Islannissa, seuraavaksi aktiivisin oli Ruotsi.

Suomalaiset käyttävät internetiä yleisimmin sähköpostin lähettämiseen ja vastaanottamiseen: internetiä käyttäneistä lähes yhdeksän kymmenestä oli lähettänyt tai vastaanottanut sähköpostia keväällä 2005. Useampi kuin kaksi kolmannelta oli hoitanut pankkiasioitaan internetin välityksellä ja lähes kaksi kolmannelta oli käyttänyt viranomaisten verkkosivuja. Tavaroita ja palveluita koskeva tiedonetsintä on lähes yhtä yleistä kuin sähköpostin käyttö. Samantapaiset käyttötarkoitukset ovat tärkeitä niin nuorille kuin vanhoille käyttäjille.

Julkisten asiakaspäätteiden tarjoaminen esimerkiksi kirjastoissa on yksi tapa tasata eri käyttäjäryhmien välistä kuilua. Vuonna 2005 tietoyhteiskuntaohjelman lisärahoituksella hankittiin 195 uutta asiakaspäätettä kirjastoihin. Hankinta on prosentuaalisestikin merkittävä, 5,4 prosenttia kirjastojen yhteensä noin 3 600 asiakaspäätteestä. Suomessa on noin 5 500–6 000 julkista asiakaspäätettä, kirjastopäätteiden lisäksi vajaa 200 yhteispalvelupisteissä ja sekä reilut 700 työvoimatoimistoissa. Lisäksi päätteitä on muissa julkisissa tiloissa, kuten valtion ja

kuntien virastoissa, kaupoissa, nuorisotiloissa sekä työttömien ja kylien tiloissa. Kirjastopoliittisen ohjelman 2001–2004 laatusuositus on yksi asiakaspäätte tuhatta asukasta kohti.

Tietoyhteiskuntaohjelman koordinoimalla Suomi verkossa -kampanjaviikolla pyrittiin kohentamaan kansalaisten tietoyhteiskuntataitoja. Kampanjaviikolla 7.–11.11.2005 annettiin tehostettua opastusta sähköisiin palveluihin pääosin kirjastoissa ja yhteyspalvelupisteissä yli 280 paikkakunnalla. Kirjastojen ja yhteyspalvelupisteiden henkilökunnalle järjestettiin koulutusta opastamista varten: koulutustilaisuuksia järjestettiin yhteensä 25 ja osallistujia oli noin 1 500. Koulutustilaisuuksia varten laadittu koulutusmateriaali jäi henkilökunnan käyttöön ja sitä aiotaan päivittää säännöllisesti.

Tavoite: Sähköisen asiain ja tietoverkkojen tietoturvaluus sekä kansalaisten luottamus sähköisiin palveluihin on hyvällä tasolla

Luottamus verkkopankkiin on hieman kasvanut Suomessa vuodesta 2004, jolloin 90 prosenttia arvioi, että verkkopankki on turvallinen. Suomen Pankkiyhdistyksen mukaan verkkopankkisopimuksia on tehty 3,2 miljoonaa, eli lähes kaikki suomalaiset aikuiset ovat verkkopankin asiakkaita. Luottamuksellisten asioiden hoitamiseen viranomaisten kanssa internetin kautta suhtaudutaan varsin myönteisesti, joskin laskua edellisvuoteen verrattuna on jonkin verran (65 % vuonna 2005 vs. 72 % vuonna 2004). Optimistisimmin lähes kaikkiin verkkopalveluihin suhtautuvat 15–39-vuotiaat. Muita ikäryhmiä epäilevämmiin internetin turvallisuuteen suhtautuvat 60–74-vuotiaat.

Vuonna 2004 luottokortin internetkäyttöön suhtautui epäillen kolmannes suomalaisista. Tuoreimpien kyselyjen mukaan kaksi kolmesta luotti kotimaisiin välityspalveluihin, ulkomaisiin alle joka kolmas. Yli puolet on samaa mieltä väitteen ”Jätän kiinnostavankin tuotteen ostamatta, koska en halua maksaa internetin kautta” kanssa. Osuuden kasvaminen edellisvuodesta kuudella prosenttiyksiköllä viittaa siihen, että etenkin ulkomaisten palvelujen välitön maksaminen internetissä (ilman kotiin tulevaa laskua) epäilyttää huomattavan monia internetiä joskus käyttäneistä.

Verkkokauppaan käytetty rahamäärä on nopeassa ja tasaisessa kasvussa. Internetiä käyttävistä kotitalouksista 14,5 prosenttia teki internetissä ostoksia keväällä 2005 ja maksoi ostokset välittömästi verkkokaupassa. Jos lukuun otetaan mukaan myös internetissä tehdyt tilaukset, joissa maksu hoidettiin jälkeinpäin esimerkiksi postiennakolla tai laskulla, oli ostajia 31 prosenttia internetin käyttäjistä.

Keskeisin nettiostamisen este on, että henkilö- ja luottokorttitietojen antaminen internetissä epäilyttää (69 %). Verko-ostamisen suosio on kuitenkin kasvanut: vuonna 2005 siihen ei kokenut olevan tarvetta 63 prosenttia internetin käyttäjistä, vuonna 2004 vastaava luku oli 74 prosenttia. Keväällä 2005 kuitenkin lähes yhdeksän kymmenestä internetin käyttäjästä ilmoitti edelleen käyvänsä mieluummin ostoksilla kaupoissa nähdäkseen tuotteet.

Määrätietoinen työ roskapostin vähentämiseksi on tuottanut tulosta. Suomessa on saavutettu muuta maailmaa paremmat prosentuaaliset tulokset roskapostin torjunnassa. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan vuonna 2003 Suomessa välitetyn viestinnän osuudesta 80 prosenttia oli roskapostia. Vuonna 2004 määrä oli pudonnut 45 prosenttiin, ja vuonna 2005 se oli enää noin kolmannes välitetystä liikenteestä. Vastaavat ulkomaiset luvut olivat 90 prosenttia vuonna 2003, 60 prosenttia vuonna 2004 ja vuonna 2005 noin puolet kokonaisliikenteestä.

Suomessa 92 prosenttia kotona internetiä käyttävistä on hankkinut virustorjuntaohjelman. Palomuuriohjelma on asennettu Suomessa 78 prosenttiin kotikoneista. Suomalaisyhtyksissä tietoturva oli hoidettu hyvin: 99 prosentilla internetiä käyttävistä yrityksistä oli käytössään virustorjuntaohjelmisto. Tietokonevirus tai muu haittaohjelma on aiheuttanut 47 prosentissa kaikista yrityksistä tiedon tai työajan menetyksiä keväällä 2005.

Tavoite: Tieto- ja viestintäteknologiaa hyödynnetään kaikissa organisaatioissa tavoitteena palvelun parantaminen, toimintojen ja prosessien tehostuminen sekä kilpailukyvyyn ylläpito ja kehittäminen

Yritysten internet-käytössä Suomi on OECD-vertailun kärkipäässä. Vuoden 2003 tietojen mukaan Suomessa 97,4 prosenttia yrityksistä käytti internetiä toiminnassaan. Vastaava luku oli Tanskassa 97,6 prosenttia, Islannissa 97,4 prosenttia sekä Ruotsissa ja Saksassa 95,2 prosenttia yrityksistä.

Tilastokeskuksen yritystutkimuksen mukaan keväällä 2005 laajakaistayhteys oli 73 prosentilla vähintään viisi henkilöä työllistävistä yrityksistä, kun vuotta aiemmin laajakaista oli 63 prosentilla yrityksistä. Vuodesta 2002 laajakaistayhteyksien määrä on lisääntynyt kaikissa yrityksissä 34 prosenttiyksikköä.

Kotisivut oli 65 prosentilla yrityksistä, lisäystä edellisvuoteen kolme prosenttiyksikköä. Pienissä 5–9 henkilöä työllistävissä yrityksissä reilulla puolella oli kotisivut, 10–19 henkilöä työllistävissä jo 65 prosentilla, 20–49 henkilöä työllistävissä 82 prosentilla ja vähintään 50 henkilöä työllistävissä yrityksissä useammalla kuin yhdeksällä kymmenestä. Toimialoittain tarkasteltuna kotisivut oli yleisimmin tukkukaupan, teollisuuden ja yrityspalvelujen toimialoilla, noin neljällä viidestä yrityksestä. Harvimmin kotisivuja oli rakentamisen toimialalla, noin 40 prosentilla yrityksistä.

Vuonna 2004 internetissä myyntiä harjoitti 16 prosenttia kaikista vähintään viisi henkeä työllistävistä yrityksistä ja 24 prosenttia niistä yrityksistä, joilla on kotisivut. Internet-myyntin arvo oli vuonna 2004 noin 11 miljardia euroa. Internet-myyntin arvosta valtaosa (86 %) syntyi yritysten välisestä kaupasta: suoraan kuluttajille tehty myynti kattoi arvosta alle 9 prosenttia. Sähköisen kaupan myyntin volyyymi kasvaa nopeasti kaikissa asiakasryhmissä.

Suomi on maailman kärkimaa yritysten välisessä verkkolaskutuksessa. Noin 10 prosenttia kaikesta B2B-laskuista kulkee verkossa. Myös kuluttajien verkkolaskun uskotaan yleistyvän vuoden 2006 aikana. EU:n arvion mukaan sähköisen laskutuksen ja maksamisen säästöpotentiaali on noin 50 miljardia euroa vuodessa.

Kaikista työllisistä 80 prosentilla oli tietokone käytössä työpaikalla joko täysin omassa tai yhteiskäytössä keväällä 2005. Internet oli käytössä 71 prosentilla työntekijöistä. Internetiä koskeva luku on jostain syystä hieman laskenut (75 prosentilla keväällä 2004).

Informaatiosktoriin kuuluvien toimialojen liikevaihto oli Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2005 ensimmäisellä neljänneksellä 8,9 prosenttia suurempi kuin vuotta aiemmin. Vuoden 2004 aikana liikevaihto kasvoi 5,2 prosenttia edellisvuodesta, kun vielä vuonna 2003 alan yritysten liikevaihto supistui 2,6 prosenttia.

Tavoite: Työntekijöiden tietoyhteiskuntaosaaminen on työtehtävästä ja alasta riippumatta korkealla tasolla ja tietoyhteiskuntakehityksen vaatima koulutetun työvoiman saatavuus ja laatu on taattu

Opettajien valmiuksia hyödyntää tieto- ja viestintäteknikkaan perustuvaa opetusteknologiaa on kehitetty. Laajempaan tavoitteena on ollut verkko-opetuksen lisääminen sekä etäopiskelun mahdollistaminen ja tätä kautta tasavertaisten opiskelumahdollisuuksien lisääminen. Kohdeyhtymänä on ollut opettajia kaikilta eri kouluasteilta varhaiskasvatuksesta yliopistoihin, aikuis-koulutukseen ja vapaaseen sivistystyöhön. Syksyllä 2004 laajakaistayhteydet puuttuivat vielä 19 prosentilla peruskouluista ja 2 prosentilla ammatillisista oppilaitoksista. Vuoden 2005 aikana järjestettiin kaksi hakukierrosta yleissivistävien oppilaitosten laajakaista-avustuksiin.

Tietoyhteiskuntataitojen kehittyminen noudattaa yleistä koulutustason nousua. Kansainvälisenä tietoyhteiskuntataitojen vertailumittarina voidaan näin ollen pitää eri maiden yleisen

koulutustason mittaamista. Vuonna 2003 korkeakoulutuksen suorittaneita oli 33 prosenttia 25–64 –vuotiaista suomalaisista. OECD-maiden vastaava keskiarvo oli 24 prosenttia. Eniten korkeakoulututkinnon suorittaneita 25–64-vuotiaista OECD-maissa oli Kanadassa (44 %). Suomessa oli vuonna 2004 Pohjoismaista eniten korkea-asteen opiskelijoita suhteessa väkilukuun.

Tavoite: 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. Viimeisin julkaistiin vuoden 2005 huhtikuussa (Leadership in Customer Service: New Expectations, New Experiences) ja sen 22 maata käsittävässä vertailussa Suomi sijoittui jaetulle kolmannelle sijalle. Suomen vahvoja alueita olivat muun muassa vaalit, opetustoimi, kansalaisten tiedonsaanti ja osallistuminen, lakien ja lainvalmistelun avoimuus, väestörekisteri, kuluttaja-asiat, ympäristöasiat ja tulli. Jo 96 prosenttia selvityksessä arvioiduista palveluista oli Suomessa verkossa.

Accenturen tutkimuksen mukaan suomalaiset käyttävät julkisia verkkopalveluja eniten maailmassa. Tilastokeskuksen mukaan vähän yli puolet internetiä joskus käyttäneistä eli yhteensä 1,7 miljoonaa henkilöä oli vuoden 2005 elokuun alun jälkeen käynyt kunnan, valtionlaitosten tai Kansaneläkelaitoksen internetsivuilla. Heistä 65 prosenttia sai tarvitsemansa tiedon kokonaan ja 30 prosenttia osittain internetin kautta.

Lisääntyneen tarjonnan, sähköisen tunnistamispalvelun käyttöönoton, parantuneiden tietoyhteiskuntavalmiuksien ja laajakaistan leviämisen ansiosta esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen verkkopalveluiden käyttö oli syksyllä 2005 kasvanut nelinkertaiseksi vuoden takaiseen verrattuna. Henkilökohtaista tunnistautumista vaativiin palveluihin kirjaututtiin elo-lokakuussa 2005 yhteensä yli 120 000 kertaa, kun vastaavana aikana vuonna 2004 kirjautumisia oli 3 000. Kaikkiaan www.kela.fi -sivuilla oli viime vuonna yli 3,5 miljoonaa käyntiä, joista asiointeja oli lähes 83 000.

Eurostatin vertailun (2004) mukaan viranomaistietoa on parhaiten saatavilla Suomessa (62 %) ja toiseksi parhaiten Tanskassa (56 %). Eniten viranomaistietoa yrityksille tarjosi Ruotsi (94 %), Suomen ollessa toinen (90 %). Myös yritysten ja viranomaisten välisessä lomakeliikenteessä Ruotsi ja Suomi ovat sähköistäneet palvelunsa parhaiten.

Tavoite: Tutkimus- ja tuotekehityspanostuksilla ja niiden tehokkaalla suuntaamisella Suomi pidetään edelläkävijöiden joukossa tietoyhteiskuntakehityksessä

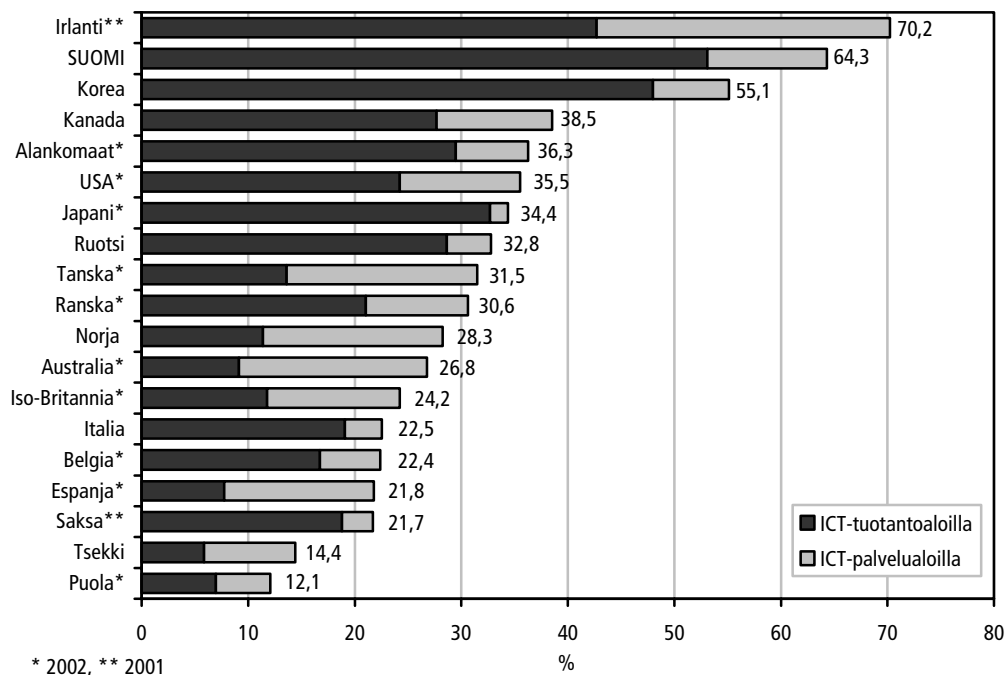
Tutkimus- ja kehittämistoiminnan menojen (T&K) osuus bruttokansantuotteesta on kasvanut tasaisesti jo usean vuoden ajan. Tilastokeskuksen arvion mukaan vuonna 2005 T&K-menoihin käytettiin 3,52 prosenttia bruttokansantuotteesta (lähes 5,3 miljardia euroa), kun vastaava luku vuonna 2004 oli 3,51 prosenttia BKT:sta. Toteutuessaan tämä merkitsee 135 miljoonaa euroa enemmän (+ 2,6 %) kuin vuonna 2004.

Nykyisen hallitusohjelman mukaisesti valtion T&K-rahoitukseen on vuoden 2003 lisätalousarviosta alkaen tehty merkittäviä lisäpanostuksia. Valtiontalouden kehyksissä vuosille 2003–2007 T&K-määrärahoja kasvatettiin 200 miljoonalla eurolla. Tämän lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriön ja Suomen Akatemian tutkimusresursseja lisätään yhteensä 49,7 miljoonalla eurolla vuosina 2006–2007. Valtion tutkimusrahoitus tulee näiden päätösten jälkeen saavuttamaan valtion tiede- ja teknologiaaneuvoston suosittelman 1,7 miljardin euron tason vuonna 2007.

Tavoite: Suomalainen tietoyhteiskunta on kansainvälisissä vertailuissa huippuluokkaa ja suomalaisella tietoyhteiskuntapolitiikalla pystytään vaikuttamaan myös kansainväliseen kehitykseen

Suomi panostaa OECD-maista eniten ICT:n kehitystoimintaan BKT:hen verrattuna (1,2 %). Yhdessä korkean koulutustason kanssa Suomella on hyvät edellytykset osaamisintensiivisten palvelujen kehittämiseen. Uusien konseptien markkinoille tuonnissa ja viennissä ei ole kuitenkaan onnistuttu edellytysten mukaisesti.

Kuvio 3.3 T&K-menot ICT-tuontaloilla ja ICT-palveluilla, kansainvälinen vertailu.



Lähde: OECD, ANBERD-tietokanta (3/2005).

World Economic Forumin kehittämän Networked Readiness Indexin (NRI) avulla mitataan maiden kykyä hyödyntää tieto- ja viestintäteknikan suomia mahdollisuuksia sekä osallistua teknisen kehityksen edistämiseen. Kevään 2005 kaikkiaan 104 maan vertailussa Suomi sijoitui kolmanneksi toisen kerran peräkkäin. Kärkisijoille sijoittuivat Singapore ja Islanti.

Laajakaistayhteyksien määrä OECD-maissa kasvoi yhteensä 137 miljoonaan vuoden 2005 alkupuoliskolla. Laajakaista on nyt keskimäärin 11,8 asukkaalla sataa asukasta kohti. Euroopan komission mukaan Suomessa laajakaistaliittymien yleistymisen on ollut nopeinta maailmassa. Suomen lisäksi laajakaistayhteydet ovat yleistyneet viime vuoteen verrattuna nopeimmin Alankomaissa, Norjassa, Islannissa ja Isossa-Britanniassa.

Eurooppalaisessa vertailussa Suomi on noussut laajakaistayhteyksien määrässä hallituksen tavoitteiden mukaisesti eturivin maaksi, kuudennelta sijalta kolmanneksi heti Tanskan ja Alankomaiden jälkeen. Nämä ovat alueeltaan ja väestöolosuhteiltaan laajakaistatarjonnan kannalta olennaisesti Suomea edullisemmassa asemassa ja niissä on lähes täydellinen kaapelitelevisioverkon peitto (Suomessa 51 % kotitalouksista).

Suomi on vaikuttanut etenkin EU-tasolla siihen, ettei viestintäpalvelujen tarjontaan tai käyttöön kohdistu lainsäädännöllisiä esteitä, ylimääräisiä veroja ja maksuja eivätkä yhteisöäädökset edellytä radiotaajuuksien huutokauppaamista.

3.2 Toteutetut toimenpiteet

Tietoyhteiskuntaohjelman toimintasuunnitelma koostuu seitsemästä osa-alueesta: tietoliikenneyhteydet ja digitaalinen televisiotoiminta; kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiudet ja turvallinen tietoyhteiskunta; koulutus, työelämä, tutkimus ja tuotekehitys; tieto- ja viestintätekniikan hyödyntäminen julkishallinnossa (julkishallinnon palveluiden kehittäminen, sosiaali- ja terveydenhuolto ja julkishallinnon tietohallinto); liiketoiminnan ja sisältöjen sähköistäminen; lainsäädännölliset toimenpiteet sekä kansainvälinen ulottuvuus. Ohjelman kahdeksan vaikutavuustavoitetta pohjautuvat näihin osa-alueisiin.

Alla on listattu tietoyhteiskuntaohjelmaan kytkeytyviä hankkeita ja toimenpiteitä, jotka ovat vaatineet ohjelman aktiivista panosta. Yhteensä ohjelmassa on noin 140 toimenpidettä, joista osa on jo valmistunut.

- Vaikutukset alueellisiin ja organisaatiokohtaisiin tietoyhteiskuntahankkeisiin (mm. maakuntakohtaiset laajakaistastrategiat / tietoyhteiskuntastrategiat)
- Tietoyhteiskuntaneuvosto ja sen jaostot sekä jaostoaloitteet (7 kpl)
- Tietoyhteiskuntaneuvoston raportti Tulevaisuuden verkottuva Suomi (15.2.2005)
- Tietoyhteiskuntaneuvoston raportti Tulevaisuuden elinvoimainen Suomi (7.2.2006)
- Päätös kansallisen tietoyhteiskuntastrategian laatimisesta (18.1.2006)
- ValtIT-hanke (valtion tietohallinnon uudistamishanke)
- KuntaTIME-työryhmä (julkishallinnon yhteisen tietohallinnon ja sen ohjauksen tarpeet, alueet ja rajaukset) ja jatkotoimenpiteet
- KuntaIT-hanke (kuntien tietohallintoyhteistyön tiivistäminen)
- Tietoyhteiskuntakehityksen mittaamisen kehittäminen ja mittariston luominen
- Julkisten asiakaspäätteiden lisääminen (tietoyhteiskuntaohjelman lisärahoituksella 195 kpl, 5,4 prosenttia kirjastojen yhteensä noin 3 600 tietokonepäätteestä)
- Kansallisen laajakaistastrategian toteuttaminen 59-kohtaisella toimenpideohjelmalla
- Kansallisen tietoturvallisuusstrategian toteuttaminen
- Pääministerin parhaat käytännöt -kilpailu 2006
- Tietoyhteiskuntaohjelman parhaat käytännöt -sivuston ylläpito ja parhaiden käytäntöjen markkinointi
- Haja-asutusalueiden koulujen ja kirjastojen laajakaistoittaminen
- Kansallinen Suomi verkossa -kampanja kirjastoissa ja yhteispalvelupisteissä 7.-11.11.2005 sekä kampanjaan liittyvä henkilöstökoulutus ja opetusmateriaalin tuottaminen
- Tietoyhteiskuntaosaamisen kehittäminen mm. opetushenkilöstön koulutuksella
- Koulutuksen ja tutkimuksen tietoyhteiskuntaohjelman 2004–2006 toteuttaminen
- Kansainvälinen tietoyhteiskuntahuippukokous (WSIS) 15.–20.11.2005 Tunisiassa (neuvotteluihin osallistuminen, suomalaista tietoyhteiskuntaosaamista esitellyt messuosasto ja seminaari, jossa noin 80 osallistujaa)
- Euroopan komission i2010-tietoyhteiskuntaohjelman kansallinen valmistelu
- Lainsäädäntöhankkeet, mm. tekijänoikeuslain uudistus
- Selvitys yritysten liiketoiminnan sähköistymisestä ja kansallisen strategian tarpeesta
- TEHO-TIVI -hanke (tieto- ja viestintätekniikalla aikaansaadut tehostamishyödyt julkisessa hallinnossa) ja selvitysmiehen asettaminen
- Julkishallinnon palvelustrategian laatiminen
- JUPA-hanke (julkiset palvelut verkkoon), etenkin yhteistyö Kansaneläkelaitoksen kanssa
- SM-Online -hanke (sisäasiainministeriön ja sisäasiainhallinnon yhteinen verkkoasiointistrategia)
- Suurten kaupunkien tietoyhteiskuntayhteistyö, mm. mobiilityöryhmä ja tutkimus-työryhmä sekä mobiilityöryhmän kytkentä mm. Nokiaan ja Tekesiin
- Matka.fi-palvelun toteuttaminen (Suomen joukkoliikenteen reittipalvelu)
- VETUMA-hanke (julkishallinnon verkkotunnistamisen ja -maksamisen alustan luominen)

- Selvitys ja toimenpideohjelma (JUKOLA) valtionhallinnon verkko-oppimisen järjestämiseksi
- Noste-ohjelman toimet vähiten koulutusta saaneen aikuisväestön tietoteknisen osaamisen kohottamiseksi
- Pk-sektorin yritysten tieto- ja viestintäteknologian kehittäminen, mm. eAskel-ohjelma ja TIME-kiertue
- Virkakortin käyttöönottohankkeiden käynnistäminen ministeriöissä
- ArviD-klusteriohjelmassa (ohjelma digitv:n käytön edistämiseksi) toteutettu 14 palvelukehityshanketta ja tuotettu mm. oppaita kuluttajansuojasta ja palveluiden käytettävyydestä
- Tieto- ja viestintäteknikan hyödyntäminen terveydenhuollossa, mm. Kansalaisen terveysportti -hanke
- Tietoteknologian käytön edistäminen sosiaalihuollossa -hanke
- Tietoyhteiskuntaohjelman sivusto www.tietoyhteiskuntaohjelma.fi sekä uutiskirje

3.3 Arvioita ja päätelmiä

Tietoyhteiskuntakehitys on ollut pääosin tavoitteiden mukaista. Ohjelman ja siihen kytkeytyvien hankkeiden tavoitteita on saavutettu tai ollaan saavuttamassa.

Tavoite miljoonasta laajakaistaliittymästä vuoden 2005 loppuun mennessä saavutettiin puoli vuotta etuajassa, ja liittymien määrä ylitti jo 1,2 miljoonaa marraskuussa 2005. Kiinteän verkon laajakaistapalvelujen saatavuudessa tavoiteltiin nousua 95 prosenttiin, ja 95,3 prosentin taso saavutettiin jo syyskuussa 2005. Tavoitteena oli myös säilyä vähintään neljantenä EU:n liittymävertailussa, ja syyskuussa 2005 olimme kolmantena. Niin ikään laajakaistaliittymien yhteysnopeudet ovat kehittyneet tavoitteiden mukaisesti.

Markkinalähtöisyydellä on saavutettu hyviä tuloksia. Kilpailu on laskenut laajakaistayhteyksien hintoja ja lisännyt kysyntää voimakkaasti. Markkinoita valvovilla viranomaisilla on kuitenkin haastetta kilpailun edistämiseksi sellaisilla syrjäisillä alueilla, jonne ei markkinaehtoisesti synny tarjontaa. Jatkossa on kiinnitettävä huomiota hintojen alentamisen lisäksi verkkopalvelujen kehittämiseen, joka on myös innovatiivisten sisältöpalvelujen kehityksen edellytys. Erityishuomiota tulee kohdistaa ADSL-tiedonsiirtoa edistyskellisemmän teknologian kehittämiseen ja hyödyntämiseen.

Digitaaliset vastaanottimet yleistyvät kotitalouksissa nopeasti, ja edellytykset analogisten lähetysten lopettamiseksi päätöksen mukaisesti elokuussa 2007 ovat parantuneet. Julkiset laitokset sen sijaan ovat pitkittäneet vastaanotinhankintojaan. Digitv-uudistukseen liittyvään tiedotukseen on kiinnitettävä erityistä huomiota politiikkaohjelman loppukaudella.

Kansainvälisessä vertailussa korostuu kansalaisten ja suomalaisten yritysten korkea tietoyhteiskuntaosaaminen ja internetin hyödyntäminen. Suomessa on lisäksi kattava julkishallinnon palvelutarjonta sekä yrityksille että kansalaisille internetin kautta.

Haasteena on myös **julkisen hallinnon** toimintatapojen uudistaminen ja tuottavuuden parantaminen tietoteknisiä ratkaisuja hyödyntämällä. Julkishallinnon tietohallinnossa tulee kehittää yhteentoimivia tietojärjestelmiä ja -rakenteita sekä yhteisiä ohjausorganisaatioita palvelujen saatavuuden ja laadun parantamiseksi. Yhtenäistämistä vapautuu resursseja tietoyhteiskunnan yleiseen kehittämiseen. Tavoitteiden mukaisesti käynnistyneet valtionhallinnon toiminnan tehostamiseen ja palvelujen parantamiseen tähtäävät rakenteelliset uudistukset, kuten ValtIT-hanke, sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliset ratkaisut sekä KuntaIT:n perustaminen, ovat välttämättömiä myös kunta- ja palvelurakennemuutosten toteuttamiseksi. KuntaIT-työryhmän ehdotus tähtää julkisen hallinnon yhteiseen tietohallintoratkaisuun viimeistään 2009 alussa. Valtioneuvoston sisällönhallinnan ja valtion verkko-oppimisen kehittämishankkeet eivät sen sijaan ole edenneet suunnitellusti.

ICT-infrastruktuurin taso on Suomessa hyvä, ja ohjelmistotuoteala on edelleen voimakkaasti kasvava klusteri. Käytävissä olevien tietojen perusteella palvelujen vienti on kuitenkin vähäistä. Vientimarkkinoilla olisi lisämahdollisuuksia etenkin tuotteistetuille koulutus- ja hyvinvointipalveluille. ICT:n hyödyntäminen terveydenhuollossa on jo varsin kattavaa. Kaksi vuotta sitten sähköistä potilaskertomusta käytettiin perusterveydenhuollossa, mutta vasta kahdessa kolmasosassa sairaanhoitopiireistä. Tällä hetkellä sähköinen potilaskertomus on käytössä kaikissa sairaanhoitopiireissä yhtä lukuun ottamatta (Teknologiakartoitus 2005). Myös sähköinen lähete- ja palautejärjestelmä on edennyt ripeästi: kaksi vuotta sitten sitä käytti neljännes terveyskeskuksista, nyt jo lähes puolet. Sähköisten järjestelmien käyttöönottoa edistää suomalaisen terveydenhuoltohenkilöstön hyvä atk-osaaminen. Ikääntyneiden ja matalasti koulutettujen **tietoyhteiskuntavalmiuksissa** on edelleen parantamisen varaa, ja niiden kehittymiseen on jatkossakin kiinnitettävä erityishuomiota. Tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen opetuksessa ja palvelusektorilla on vielä liian vähäistä. Ongelmia on myös maaseudun julkisten palvelujen saatavuudessa, johon osaltaan toivotaan parannusta PARAS-hankkeen kautta.

Tietoturvallisuusstrategian toimeenpano on tärkeää mahdollisimman häiriöttömän ja tietoturvallisen toimintaympäristön luomiseksi ja tätä kautta Suomen kilpailukyvyyn parantamiseksi. Kokonaisuutena arvioituna, kansallisella tietoturvastrategialla on edistetty hyvin kansallista tietoturvayhteistyötä, kansalaisten ja yritysten tietoturvaluustietoisuutta ja -osaamista sekä luottamusta sähköisiin palveluihin. Esimerkiksi vuosittaisista, erityisesti peruskoululaisiin, opettajiin ja vanhempiin suunnattavista tietoturvapäivistä on saatu myönteisiä tuloksia lisääntyneen tietoisuuden ansiosta. Kuitenkin muun muassa pankkitunnusten onnistunut kalastelu sähköpostin välityksellä osoittaa, että valistustyötä tarvitaan lisää. Suurimpana esteenä internetkaupan laajentumiselle on edelleen epäluuloisuus verkkomaksamisen turvallisuutta kohtaan.

Vuonna 2006 laadittavalla kansallisella **tietoyhteiskuntastrategialla** on valmistauduttava kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristön muutokseen ja pohjustettava tulevaisuuden kehitystyötä ja strategisia painopisteitä. Strategia tulee painottumaan tuottavuuteen, rakennuudistukseen, koulutukseen, tutkimukseen, sisältöihin ja palveluihin.

Tulevalla Suomen **EU-puheenjohtajuuskaudella** tulee nostaa tietoyhteiskunta-asiat näkyvästi esille, ja hakea kaikilta EU-jäsenmailta ja toimielimiltä voimakasta poliittista sitoutumista ja taloudellista panostusta tieto- ja viestintäteknologian tehokkaaseen hyödyntämiseen ja tietoyhteiskuntakehityksen nopeaan edistämiseen.

4 KANSALAISVAIKUTTAMISEN POLITIIKKAOHJELMA

4.1 Kansalaisvaikuttamisen yleiskuva

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma tekee esityksen demokratiaindikaattoreiksi vuonna 2006. Niiden avulla on mahdollista seurata pitkäjänteisesti kansalaisosallistumisen, -vaikuttamisen ja demokratian kehitystä. Seuraava katsaus on koottu toistaiseksi käytettävissä olevista lähteistä.

Sosiaalinen pääoma ja koulutus

Sosiaalisen pääoman indikaattorit mittaavat kansalaisosallistumista, -vaikuttamista ja luottamusta. Tilastokeskuksen vapaa-aikatutkimuksen (2002) mukaan suomalaiset luottavat toisiinsa ja demokratian toimivuuteen kansainvälisesti verrattuna hyvin. Sen sijaan luottamuksessa valtioon erot ovat merkillepantavan suuria. Tätä mitataan suhteella väittämään ”Kaltaisellani ihmisellä ei ole mitään sananvaltaa siihen, mitä valtiovalta tekee”. Kuusi kymmenestä suomalaisesta on täysin tai jokseenkin yhtä mieltä väitteen kanssa.

Koulutukseen näyttää liittyvän ilmiöitä, jotka sosiaalistavat yhteisölliseen aktiivisuuteen, lisäävät yhteiskuntaa koskevia tietoja sekä parantavat luottamusta omiin vaikutusmahdollisuuksiin. Koulutustason erot heijastuvat alueellisiin eroihin.

Koulutus on yhteydessä myös muihin sosiaalisen pääoman mittareihin, kuten vapaaehtoistoiminnan määrään, järjestöosallistumiseen, luottamustehtävien hoitoon ja äänestämiseen. Tieto- ja viestintätekniikan käyttöönotto vahvista sosiaalista pääomaa, jos sitä on jo lähtökohdaisesti runsaasti. Jos lähtökohdat ovat huonot, tieto- ja viestintätekniikan käyttöönotolla ei ole sosiaalista pääomaa kartuttavaa vaikutusta.

Kansalaistoiminta

Järjestöosallistumisen suhteen Suomi on Tilastokeskuksen ajankäyttötutkimuksen mukaan hyvää eurooppalaista tasoa Ruotsin, Tanskan, Norjan ja Alankomaiden jälkeen. Järjestötoiminnan sisällä painopiste siirtyy perinteisistä, myös poliittisista ja ammatillisesta kansalaisjärjestöistä liikuntaan, muihin vapaa-ajan harrastuksiin ja elämäntapayhdistyksiin.

Taulukko 4.1 Osallistuminen yhdistystoimintaan vähintään kerran vuodessa vuosina 1981, 1991 ja 2002, prosenttia.

	Miehet			Naiset			Yhteensä		
	1981	1991	2002	1981	1991	2002	1981	1991	2002
Ainakin yhden yhdistyksen tms. toimintaan	60	52	52	53	52	51	57	52	52
Ammatillinen yhdistys	23	13	9	20	10	8	21	12	8
Poliittinen puolue tai aikuisjärjestö	8	5	2	5	3	1	6	4	2
Urheilujärjestö tai liikuntakerho	20	22	25	14	16	20	17	19	23
Uskonnollinen yhdistys tai kerho	6	4	5	11	11	10	8	7	8
Kulttuuri- tai taideyhdistys tai -piiri	3	2	3	4	3	3	3	2	3
Muu yhdistys tai -piiri	10	12	19	14	16	19	12	14	19

Lähde: Vapaa-aikatutkimukset 1981, 1991, 2002, Tilastokeskus.

Kymmenesosa miehistä tekee työtä urheilujärjestön tai liikuntakerhon hyväksi. Seuraavaksi suosituimpia olivat asuinalueyhdistykset, kylätoimikunnat tai taloyhtiöt sekä harrastejärjestöt tai -ryhmät. Naisilla suosituimmat vapaaehtoistyön järjestöt olivat asuinalueyhdistykset, kylätoimikunnat tai taloyhtiöt, uskonnolliset yhdistykset ja seurakunnat sekä sosiaali- ja terveys-

järjestöt, joiden hyväksi noin viisi prosenttia naisista oli tehnyt työtä. Asuinalueen mukaan vapaaehtoistyön tekemisessä ei ollut juuri eroja.

Kansalaisjärjestöjen suhteeseen julkiseen valtaan on yhteiskunnan muutoksen mukana tullut ongelmia. Kansalaisjärjestöjen merkitystä ei aina tunnisteta, julkiseen tukeen liittyvä tulostulos ei aina sovi vapaaehtoistoiminnan luonteeseen eikä säädösuudistusten vaikutusta kansalaisyhteiskuntaan oteta huomioon. Pelisääntöjen uudistaminen on ollut keskeinen osa Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan työtä.

Erityisesti sosiaali- ja terveysjärjestöjen, mutta osin myös muiden järjestöjen palvelutuotannon ehdot muuttuvat nopeasti muun muassa kilpailupolitiikan ja verotuksen muutosten seurauksena. Yksi seuraus on paine yhtiöittää järjestöjen palvelutuotantoa. Sosiaalitalouden tutkimuslaitoksen selvityksen (2005) mukaan järjestöt jakautuvat tässä suhteessa neljään osaan. Osa järjestöistä yhtiöittää palvelutoiminnan ilman suuria ongelmia, toinen osa rakentaa kansalaistoiminnan ja yhtiöitetyn toiminnan yhdistelmää, kolmas osa ei näe yhtiöittämisessä omalta kannaltaan perusteita ja neljäs osa luopuu toiminnasta resurssien puutteessa. Etenkin jälkimäisten osalta vertaisapu voi joutua vaikeuksiin.

Järjestökoulutus on Suomessa pitkään ollut vähäistä ja pääasiassa opintokeskusten tehtävänä. Vapaan sivistystyön tunneista kansalais- ja järjestötoiminnan opetusta oli vuonna 2004 Tilastokeskuksen mukaan 56 600 tuntia eli 2,3 prosenttia koko opetuksesta. Poliitiikan ja politiikkatieteiden osalta vastaavat luvut olivat 3 080 tuntia ja 0,1 prosenttia. Järjestötutkimus ja kansalaistoiminnan yliopisto-opetus on ollut vähäistä. Järjestötyöntekijöitä koulutetaan pääasiassa ammattikorkeakouluissa.

Kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutus

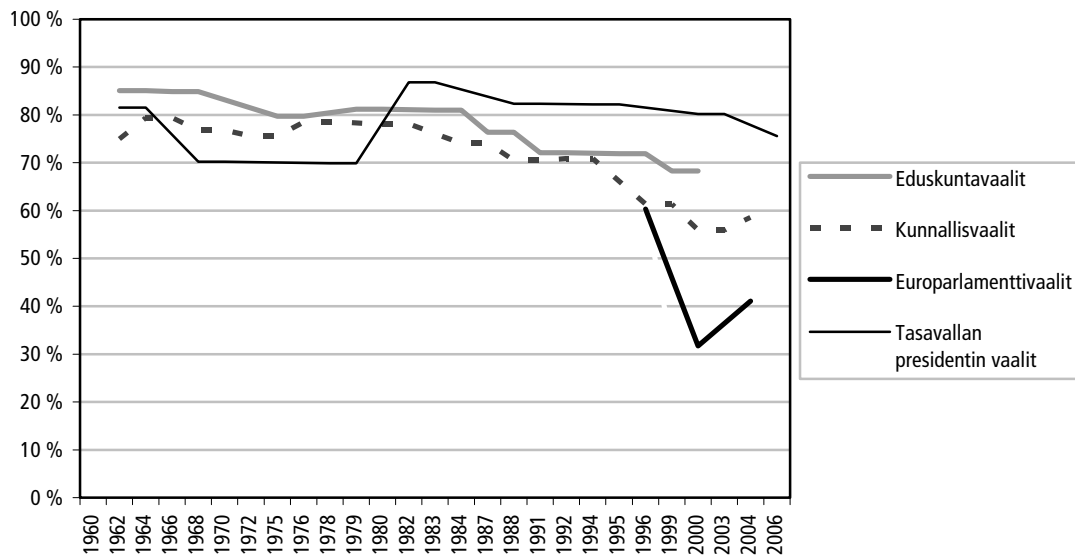
Valtionhallinnon viestintä on kansalaisvaikuttamisen edellytys. Sen arviointiperusteet kehitettiin valtioneuvoston kanslian hankkeessa. Tehty kysely osoitti, että suuri osa päättäjistä odottaa enemmänkin yksisuuntaista tiedotusta kuin vuorovaikutteista viestintää. Uudistetuissa arviointiperusteissa kansalaismielipiteen seuraaminen on yksi arviointikriteereistä.

Valtiovarainministeriö selvitti ministeriöltä kyselyllä syksyllä 2005 kansalaisten kuulemisen toimintatapoja. Kyselyyn vastasi yhdeksän ministeriötä. Tietoa ministeriöiden hankkeista on hankerekisterissä lähes kaikista ministeriöistä kattavasti (90–100 %). Käynnissä olevista hankkeista saa tietoa ministeriöiden kotisivuilta, tiedotteista ja suurissa hankkeissa erityisiltä hankesivuilta. Lausuntokierroksia ministeriöt olivat järjestäneet vaihtelevasti, useissa ministeriöissä kuitenkin kymmeniä. Kuulemisen pituuden osalta ei päästä aivan suositeltuun aikaan 8–12 viikkoa muualla kuin oikeusministeriössä. Monissa aika on keskimäärin kuusi viikkoa, parissa ministeriössä tätäkin lyhyempi. Lausuntoyhteenvetoja julkaistaan hankerekisterissä ja ministeriöiden verkkosivuilla. Kuulemisten onnistumisen arviointia ei juurikaan ole. Henkilöstön koulutusta kansalaisten kuulemiseen on joillain ministeriöille säädösvalmistelukoulutuksen yhteydessä. Muutoin asiasta on tiedotettu henkilöstölle ministeriöissä kansalaisjärjestö- ja sidosryhmästrategioiden laatimisen yhteydessä. Sähköisen kuulemisen foorumi otakantaa.fi on nukuksissa.

Mediakasvatuksesta tehdyssä kansallisten kehittämistarpeiden selvityksessä (2005) todetaan, että mediakasvatusta on, mutta toiminta on moninaista ja pirstaleista. Keskeiset kehittämistarpeet ovat eri toimijoiden työn koordinoiminen, mediakasvattajien koulutus, alan oppimateriaalit, tutkimuksen tukeminen ja kansainvälisen yhteistyön edistäminen.

Vaalit

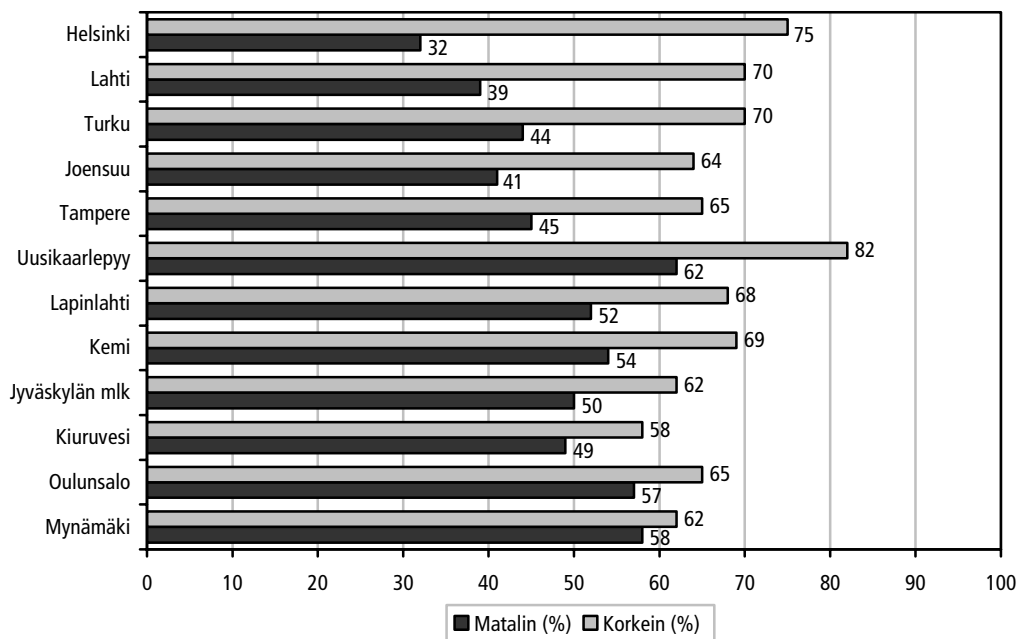
Kuvio 4.1 Äänestysaktiivisuus eräissä valtiollisissa ja kunnallisvaaleissa vuosina 1960–2006.



Lähde: Oikeusministeriö ja Tilastokeskus.

Vaaliosallistuminen mahdollistaa kansalaisvaikuttamisen pitkäaikaisen seurannan. Kokonaisuutena vuoden 2004 kunnallisvaalit olivat käänne äänestysaktiivisuuden jyrkästä laskusta lievään nousuun. Äänestysvilkkaus kasvoi asutuskeskuksissa, mutta on edelleen maaseutua vähäisempää. Aktiivisuus jakautui epätasaisesti eri äänestäjäryhmissä, mikä heijastuu myös kuntien sisäisiin alueellisiin eroihin.

Kuvio 4.2 Kunnallisvaalien 2004 äänestysaktiivisuus (%) korkeimman ja matalimman äänestysaktiivisuuden äänestysalueella. Hankekunnat.



Lähde: Pikkala, S. (2005, s. 15). Kuntavaalit kuntademokratian kuvaajina. Kuntien demokratiatilinpäätös, Teema I Yhteenvetoa "vaalitulinpäätöksistä". Suomen Kuntaliitto.

Äänestysaktiivisuus kasvaa iän karttuessa. Yleiskuva ikäryhmien välisistä äänestysaktiivisuuden eroista on selkeä: äänestysaktiivisuus on matalimmillaan alle 25-vuotiaiden ikäryhmässä, jonka jälkeen se nousee asteittain vanhempiin ikäryhmiin siirryttäessä. Tosin nousu iän mukana ei ole itsestään selvää. Nuorena omaksuttu passiivisuus saattaa jäädä pysyväksi. Sekä nuorten että varttuneempien ikäluokat ovat kunnanvaltuustoissa aliedustettuja. Alle 30-vuotiaita ehdokkaita oli vuoden 2004 kunnallisvaaleissa 11 prosenttia ja valtuustopaikan heistä sai vain kuusi prosenttia, josta 47 prosenttia oli naisia.

Naiset äänestävät vaali vaalilta miehiä enemmän; ero on nyt 4,3 prosenttiyksikköä. Naisten valtuustoedustus on kasvanut hitaasti, mutta varmasti. Syksyn 2004 vaaleissa 39,9 prosenttia maan vajaasta 12 000 ehdokkaista oli naisia. Naisehdokkaat saivat 41,8 prosenttia annetuista äänistä, mutta vain 36,4 prosenttia valtuustopaikoista. Ääni- ja paikkaosuuksien välinen epäsuhta on kunnallisvaalien tyypillinen piirre. Se on voitu todeta kaikissa kunnallisvaaleissa, joista sukupuolen mukaan tilastoidut ehdokas-, ääni- ja valintaosuudet ovat saatavissa. Kuntien väliset erot ovat tässäkin suhteessa huomattavia.

Demokratia

Taulukko 4.2 Luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin 1981–2000. Hyvin paljon ja melko paljon luottavien osuus (%).

	1981	1990	1996	2000
Eduskunta	65	34	31	40
Oikeusjärjestelmä	84	66	68	67
Valtion virkamieskunta	53	33	33	40
Poliisi	88	76	85	90

Lähde: Vuosien 1981, 1990 ja 1996 tiedot World Values Survey FSD0152, vuoden 2000 tiedot European Values Survey FSD0157.

Vaalit ja demokratia Suomessa -tutkimuksen mukaan demokratian kannatus on Suomessa vahva. Etenkin hyvin koulutetut ovat vahvasti sitoutuneet demokratian arvoihin. Suomalaista demokratiaa pidetään melko toimivana. Sen sijaan luottamus poliittisiin instituutioihin on pienentynyt 1980-luvun alkuun verrattuna; tästä pidemmän ja lyhyemmän koulutuksen saaneet ovat samaa mieltä. Erityisesti Euroopan parlamentti, puolueet ja poliitikot kärsivät luottamuspulasta. Luottamus on laman jälkeen jonkin verran kohentunut. Naisten luottamus omiin mahdollisuuksiinsa vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin, on miehiä heikompi.

Politiikkaan kohdistuva kiinnostus on pysynyt tasaisena viimeisen 40 vuoden ajan. Sen sijaan puoluesamaistumisen, puoluejäsenyyden ja aktiivisen poliittisen ryhmätoiminnan lukemat ovat laskeneet, viimeksi mainittu kuudesta kahteen prosenttiin 20 vuodessa. Valmius osallistua poliittiseen ryhmätoimintaan on pohjoismaisittain poikkeuksellisen alhainen. Vanhemmissa ikäluokissa enemmistö puolueiden jäsenistä on miehiä, nuoremmista naisia. Äänestysaktiivisuuden suhteen Suomi on perinteisten läntisten demokratioiden alimman kolmanneksen kärjessä. Tyypillisin vaaleissa nukkuja on vähän koulutusta saanut, pienituloinen, työtön nuori mies. Lisäksi äänestämättä jättämisestä on tullut osalle nuorisoa ja osalle keskiluokkaa tavallista käytöstä.

Paikallisen poliittisen järjestötoiminnan tila on ohjelman teettämän tutkimuksen mukaan heikentynyt. Jäsenistö on vanhentunut ja uusien, etenkin nuorten jäsenten, rekrytointi on vaikeaa. Puolueosastot ovat muuttuneet lähes pelkiksi vaalikoneiksi. Vallan painopiste on valunut kunnallisjärjestöiltä kunnanhallitus- ja valtuustoryhmille. Toisaalta politiikanvastaisuus on vuoden 1996 taitekohdan jälkeen liehtynyt. Tarve kehittää paikallisen toiminnan uusia muotoja on ilmeinen.

4.2 Keskeiset toimenpiteet

Yleistä

- Demokratiaindikaattorien kehittämisen perustyöstä on sovittu Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston kanssa ja esitys jatkuvaksi seurannaksi tehdään keväällä 2006
- Demokratian perustiedot sisältävä sekä osallistumista ja vaikuttamista tukeva kansanvalta.fi -portaali on valmistelussa ja avataan keväällä 2006
- Kansalaisvaikuttamisen ja vallan tutkimusta on lisätty ohjelman tilaustutkimuksena ja vaikuttamalla Suomen Akatemian tutkimusohjelmaan
- Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmasta on laadittu sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisselvitys syksyllä 2004 ja tämän seurantatutkimus syksyllä 2005
- Kansalaisvaikuttamisesta on herätetty keskustelua luennoin, seminaarein, artikkelein ja keskusteluin.

Tavoite: Koulu ja oppilaitokset tukevat kasvua aktiiviseen ja demokraattiseen kansalaisuuteen elinikäisen oppimisen periaatteen mukaisesti. Suomen kansalaisuuden ohella kasvatuksessa tulee ottaa huomioon EU:n kansalaisuus ja maailmankansalaisuus.

- Kansalaisvaikuttaminen opettajankoulutuksessa -hanke ja siihen liittyvä tutkimusohjelma on käynnistetty neljän yliopistoverkoston voimin
- Kansalaisvaikuttaminen on otettu opettajien täydennyskoulutuksen painopisteeksi.
- Kansalaisvaikuttamisen opetusta tukevia aineistoja on tuotettu ja tekeillä.
- Osallistuva oppilas – yhteisöllinen koulu -hanke on käynnistetty; sen vaikutus ulottuu sataan kuntaan ensi vuoden loppuun mennessä
- Euroopan kansalaiskasvatuksen teemavuosi on toteutettu kouluissa vuonna 2005.
- Valtakunnallinen selvitys oppilaskuntatoiminnasta valmistuu tammikuussa 2006
- Kansalaiskasvatus ja kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen ovat korostunut painopiste vapaan sivistystyön kehittämisrahojen jaossa, järjestömäärärahoissa, henkilöstökoulutuksessa ja suuntaviivaopinnoissa
- Kansallinen mediakasvatushanke aloitetaan opetusministeriössä ohjelman tuottaman selvityksen pohjalta
- Demos -prosessi kehittää demokratian ja aktiivisen kansalaisuuden elinikäistä oppimista pohjoismaisen aikuiskasvatusalan yhteistyön puitteissa.

Tavoite: Kansalaistoiminnan juridiset ja hallinnolliset toimintaedellytykset ovat kansalaistoiminnan kannalta suotuisia ja ajanmukaisia. Kolmannella sektorilla on riittävät tutkimus-, koulutus- ja kehittämisspalvelut.

- Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta on saanut työnsä valmiiksi ja raportti julkaistaan helmikuussa 2006. OPM on varautunut edistämään toimikunnan 25 esityskokonaisuutta
- Erillinen selvitys kansalaisjärjestöjen yleishyödyllisen määritelmästä sekä hankintalain ja verotuksen vaikutuksesta niiden toimintaan on aloitettu
- Nuorisotyö ja uusi nuorisolaki korostavat kansalaistoimintaa ja kansalaisvaikuttamista
- Jyväskylän yliopisto on tehnyt suunnitelman kansalaistoiminnan opetuksen ja tutkimuksen aloittamisesta yliopistoverkoston voimin
- Kansalaistoiminnan tutkimus- ja kehittämisverkosto valmistellaan vuoden 2006 aikana
- Kansalais- ja järjestötoiminnan koulutusta lisätään yhteistyössä järjestöjen ja vapaan sivistystyön kanssa yhtenä tavoitteena helpottaa järjestöissä tarvittavaa sukupolvenvaihdoista.

Tavoite: Perinteisiä ja uusia kansalaisvaikuttamisen kanavia kehitetään niin, että ne tukevat kansalaisten täyttä osallistumista yhteisöjen ja yhteiskunnan toimintaan. Hallinnolla on tarpeelliset työkalut ja asenteellinen valmius vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa.

- Vaalitiedotusta varten on perustettu useita vaikuttajatahoja yhdistävä pysyvä työryhmä
- Median ja demokratian suhdetta pohtiva tutkimus on painossa ja julkaistaan helmikuussa 2006
- Ns. think tank -toiminnan soveltavuudesta Suomessa on asiasta tehdyn selvityksen pohjalta toteutettu kokeilu globaalistumisteemasta; päätöksentekoa palvelevaa tutkimusta rahoitetaan vuoden 2006 budjetissa
- Kansanäänestyksestä ja kansanaloitteesta on tehty selvitys
- Kansliapäälliköt ovat allekirjoittaneet sitoumuksen kansalaisten kuulemisesta ministeriöidensä toiminnassa. Kansalaisjärjestöstrategiat laaditaan kaikissa ministeriöissä. Kansalaisten kuulemisesta on laadittu virkamiehille tarkoitettu opaskirja
- Digi-tv:n kansalaiskäytöstä on valmistettu selvitys
- Valtionhallinnon sähköinen kuuleminen on valmistelussa asiaa pohtivassa työryhmässä
- Tutkimus puolueiden paikallisesta toiminnasta on julkaistu.

Tavoite: Edustuksellisen demokratian rakenteet ja käytännöt toimivat hyvin kaikilla päätöksenteon tasoilla ja niissä otetaan huomioon tapahtuvat muutokset tietoyhteiskunnasta globaalistumiseen.

- Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietintö on valmistunut ja sen esitykset ovat jatkokäsittelyssä lausuntojen antamisen jälkeen
- Esitys kuntalain muuttamisesta valmistelussa; parantaa valtuustojen edellytyksiä ohjata kuntakonsernia, selkeyttää kunnallisten liikelaitosten asemaa markkinoilla, selkeyttää kunnallista pormestarimallia sekä parantaa kunnallisten luottamushenkilöiden ja valtuustoryhmien asemaa
- Demokratiatilinpäätös -hanke luo mallin kunnallisen demokratian itsearviointia varten kolmivuotisena prosessina yhdessä Kuntaliiton kanssa
- Vaalilainsäädännön muutostarpeista tehdään esitys vuoden 2006 alussa Kansanvalta 2007 -toimikunnan esitysten pohjalta
- Säädospolitiikan ja demokratian suhteesta valmistuu selvitys ja pidetään kansainvälinen seminaari 2006
- Demokratia-asioiden hallinnon valmistelu on käynnistetty oikeusministeriössä.

4.3 Arvioita ja päätelmiä

Demokratiavertailuissa Suomi on toistuvasti yksi parhaista maista. Sisäisesti Suomi jakautuu aktivoituihin ja passivoituihin kansalaisiin. Aktiiviset lisäävät osallistumistaan, etsivät uusia tapoja vaikuttaa ja ovat tyytymättömiä edustuksellisen demokratian edustavuuteen. Passiiviset jättäytyvät kansalaistoiminnan ja vaikuttamisen ulkopuolelle. Poliitiikan lukutaidon eroista aiheutuva yhteiskunnallinen lohkeama on Suomessa suurempi kuin monissa muissa läntisissä demokratioissa. Tärkeimmät passiivisuuden selittäjät ovat niukka koulutus, pienet tulot ja lapsuudenkodin epäpoliittisuus. Kokonaisuutena suomalaisessa kulttuurissa on muita Pohjoismaita enemmän alamaismielisyyttä. Kollektiivisten identiteettien rapautuessa alamaismielisyys muuttuu heikoksi kansalaissitoutumiseksi ja poliittisesta järjestelmästä vieraantumiseksi.

Useimmissa politiikkaohjelman hankkeissa tärkeintä on viedä aloitetut toimet päätökseen ja suunnitella se, miten toimista tulee pysyviä ohjelman jälkeen. Kansanvalta 2007-toimikunnan lausunnot on saatu ja niitä koskevat johtopäätökset tehdään vuoden 2006 alussa. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan mietintö on valmis ja OPM on varautunut sen esitysten

toteuttamiseen. Sisäasianministeriön hanke kuntademokratian kehittämiseksi on valmistelun loppuvaiheessa ja sen esitykset pyritään toteuttamaan kuluva vaalikauden aikana. Opettaja-koulutuksessa, yleissivistävässä koulussa, sivistystyön suuntaviivojen ohjauksessa, aktiivisen kansalaisuuden tutkimuksessa ja kansalaistoiminnan koulutuksessa aloitettuja toimia jatketaan ja muutetaan pysyviksi toiminnoiksi. Keväällä 2006 aukeava kansanvalta.fi -portaali antaa perustiedot demokratian tilasta ja toiminnasta sekä toimii demokratia-asioiden hallinnon äänenkannattajana.

Edustuksellista demokratiaa tukevaa osallistuvaa demokratiaa voidaan vahvistaa koulun, aikuiskasvatuksen ja vapaan kansansivistystyön, kansalaisyhteiskunnan, yhteiskunnallisen keskustelun ja poliittisen toiminnan keinoin sekä kehittämällä uutta kansalaisosallistumista, esimerkiksi aloitteita ja kuulemista. Loppukauden painopisteet voidaan jakaa seuraaviin kolmeen osaan.

Kansalaisyhteiskunta

Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta teki useita ehdotuksia, joiden jatkovalmistelu organisoituaan erikseen. Toimikunta kiinnittää huomiota tarpeeseen määritellä selkeämmin yhdistysten toimintapuitteet nopeasti muuttuvissa järjestöjen palvelutoimintaa ohjaavissa säädöksissä. Tätä tarkoitusta varten kansalaisvaikuttamisen ministerityhmä laajennetaan niin, että sosiaali- ja terveysministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö osallistuvat sen toimintaan. Oikeusministeriö on asettanut valmistelutyöhön työryhmän kevään 2006 ajaksi. Kriittisiä kysymyksiä ovat järjestöjen yleishyödyllisyyden ja julkisten hankintojen nykyistä selkeämpi määrittely niin, että järjestöjen nyt tarjoamat, etenkin vertaistukeen perustuvat sosiaaliset ja asumisen tukipalvelut voivat jatkua. Niin ikään oleellista on selkeyttää järjestöjen toiminnan verokohtelu.

Kolmannen sektorin koulutus ja opintotoiminta on julkisen vallan keskeinen keino tukea aktiivista kansalaisuutta ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Yleisten kansalaisopintojen ja etenkin politiikkaan liittyvien opintojen osuus on edelleen kohtuuttoman alhainen ja edellyttää uudelleenarviointeja. Kansalaisjärjestöjen itse organisoimien opintojen tuki on jäänyt Suomessa oleellisesti vertailukelpoisia maita pienemmäksi. Lisäksi järjestöllinen sivistystyö kattaa vain osan kansalaisyhteiskunnan etenkin uusista järjestöistä. Järjestöllisen sivistystyön piiriä tulisi laajentaa. Maksukykyiselle kysynnälle perustuva rahoitusperiaate suuntaa toimintaa maksukykyisiin ryhmiin, mikä vaikeuttaa entisestään lyhyen koulutuksen saaneiden vähävaraisten asemaa. Muutoin kansalaisyhteiskunnan koulutuspalvelut etenevät merkittävästi, kun Jyväskylän yliopisto aloittaa kansalaistoiminnan opetuksen ja kun kansalaistoiminnan tutkimus- ja kehittämisverkosto kootaan vuoden 2006 aikana.

Kansalaisuuden eriarvoisuus

Jatkossa on tärkeää ottaa entistä selvemmin huomioon kansalaisvaikuttamisen eriarvoisuus ja suunnata toimia nyt heikosti osallistuviin ryhmiin. Kehitys kohti meritokraattista yhteiskuntaa johtaa siihen, ettei suuri osa ihmisistä koe itseään täysivaltaisiksi kansalaisiksi. Erityinen tarve on toimista, jotka kohdistuvat lyhyen koulutuksen saaneiden aktiivisen kansalaisuuden vahvistamiseen. Ilmeistä on, että koulutuksen vaikutusta aktiiviseen kansalaisuuteen selittävät osaltaan pitkään koulutukseen liittyvät yhteisölliset aktiviteetit. Siksi olisi tärkeää varmistaa, että myös lyhyen koulutuksen saaneilla on tarjolla kansalaistoimintaan ja -vaikuttamiseen sosiaalisia osallistumisen mahdollisuuksia. Tässä tulee tukea niitä kansalaisjärjestöjä, jotka haluavat toimia alalla.

Moninaisuus ja tasa-arvoisuus ovat keskeinen yhteiskunnallinen tavoite myös kansalaisyhteiskunnassa ja yhteiskunnallisessa toiminnassa. Naisten osuus päätöksenteossa on useissa kohdin aliedustettu, miesten osallistuminen on nopeasi heikentynyt ja maahanmuutto luo uusia kysymyksiä. Tarvitaan tasa-arvon seurantajärjestelmiä, mutta myös toimintaa, jossa tasa-arvon ongelmia pyritään tunnistamaan ja korjaamaan.

Hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutus

Edustuksellisen demokratian tila on herättänyt laajan kansainvälisen keskustelun. Yhtenä taustana on äänestysaktiivisuuden ja vaaleilla valittujen instituutioiden arvostuksen sekä puolueiden aktiivien määrän pieneneminen. Puolueet ovat suuntautuneet vaaliorganisaatioiksi, jolloin niiden muut tehtävät, kuten yhteiskunnallisten tavoitteiden prosessoiminen ja kansalaismielipiteen välittäminen päätöksentekoon, ovat heikentyneet. Ongelmiin voidaan reagoida kehittämällä uusia tapoja organisoida aatepohjaista yhteiskunnallista tavoitekeskustelua. Aivoriihistä tehdyn kokeilun kokemukset ovat myönteisiä. Tämän lisäksi tarvitaan uusia keinoja kansalaisten ja hallinnon vuoropuheluun päätöksentekoprosessien eri vaiheissa. On tärkeää jatkaa ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategioiden kehittämistä, kuulemisen kehittämistä hallinnossa ja uusien tiedotus-, kuulemis- ja aloitemenetelmien kehittämistä. Tietoverkkojen käyttö tarjoaa tähän runsaasti uusia mahdollisuuksia. Suomen tulisi myös näissä suhteissa pysyä yhtenä tietoyhteiskunnan kärkimaana. Kehitystyössä on koko ajan tarkasteltava sitä, että uudet menetelmät eivät entisestään heikennä vähän osallistujien mahdollisuutta täysipainoiseen kansalaisuuteen.

II HALLITUKSEN MUUT POIKKIHALLINNOLLISET POLITIIKAT

1 ULKO- JA TURVALLISUUSPOLIITIKKA SEKÄ EUROOPAN UNIONI

1.1 Toteutunut kehitys ja vaikuttavuustavoitteet

Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

Turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle hallituksen strategia-asiakirjassa 2005 määriteltyjen vaikuttavuustavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain erillisillä tunnusluvuilla. Seuraavassa on esitetty arvio siitä, miten vaikuttavuustavoitteet on saavutettu puolustus- ja ulkoasiainhallinnon hallinnonaloilla.

Puolustushallinnon tavoitteet: Puolustusvoimia kehitetään turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaisesti, turvataan valtionjohdolle mahdollisimman laaja turvallisuuspoliittinen toimintavapaus ja parannetaan uskottavaa puolustuskykyä jatkamalla strategisen iskun ennaltaehkäisy- ja torjuntakyvyn luomista

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa linjatut kehittämissuunnitelmat ovat edenneet lähes suunnitellusti. Puolustusvoimien integroidun tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmän arkkitehtuuri on luotu. Johtamis- ja hallintojärjestelmän uudistaminen on käynnissä, ja muutos astuu voimaan vuonna 2008. Puolustushaarat ovat jatkaneet strategista isku- ja suorituskykyä parantavia hankkeita koulutusta kehittämällä ja erilaisin kalustohankinnoin. Puolustusvoimien kansainvälisen yhteistoimintakyvyn parantamista on jatkettu.

Niin ikään materiaalipolitiikassa on toteutettu selonteon linjauksia. Puolustusbudjetista noin kolmannes on käytetty puolustusmateriaalihankintoihin. Suomi osallistui aktiivisesti EU:n puolustusmateriaaliyhteistyön kehittämiseen sekä Euroopan puolustusviraston (EDA) toimintaan.

Selonteon linjaukset on myös siirretty osaksi puolustushallinnon henkilöstöpoliittista ohjelmaa ja puolustusvoimien henkilöstöstrategiaa. Puolustusvoimien henkilötyövuosien määrä on käännetty laskuun. Osa muutoksista liittyy suoraan tuottavuusohjelmaan. Toimintatapojen muutokseen liittyy valmistelutyö tilaaja-tuottaja -mallin soveltamiseksi puolustushallinnon tukitoimintojen tuotannossa. Vuoden 2005 aikana perustettiin puolustusvoimien ruokahuollon ja palkkahallinnon palvelukeskukset, ja vuoden 2006 alusta lähtien puolustusvoimien tarvitsemat erikoislääkäripalvelut hankitaan pääsääntöisesti sairaanhoitopiirien keskussairaaloilta. Valmistelu muiden tukitoimintojen mahdollisesta siirtämisestä tilaaja-tuottaja -mallin piiriin jatkuu vuoden 2006 aikana.

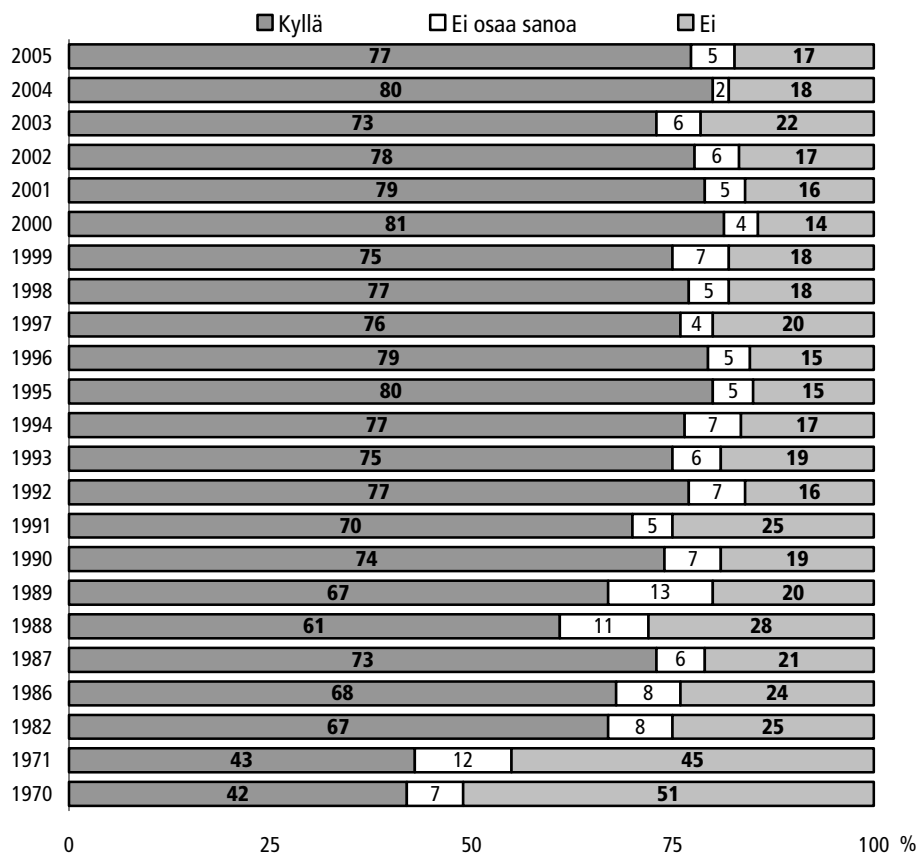
Puolustushallinnon tavoite: Pyritään kouluttamaan ikäluokasta kaikki varusmiespalvelukseen terveydentilansa puolesta sopivat miehet

Puolustusvoimat koulutti vuonna 2005 noin 24 500 henkilöä. Palvelukseen astui 27 018 henkilöä, joista naisia oli 435. Varusmiespalveluksen keskeytti noin 3 950 henkilöä. Terveydellisistä syistä palveluksen keskeytti noin 2 750 henkilöä, muista syistä noin 280 henkilöä. Siviilipalvelukseen hakeutui varusmiespalveluksen aikana noin 920 henkilöä. Palveluksen aikainen poistumaprosentti on 14,4. Edelleen yli 80 prosenttia ikäluokan miehistä suorittaa varusmiespalveluksen. (Luvut alustavia tietoja joulukuulta 2005)

Puolustushallinnon tavoite: Ylläpidetään kansalaisten kestävästä maanpuolustustahtoa

Maanpuolustustahtoa pidetään yllä avoimella ja vuorovaikutteisesti toimivalla puolustushallinnolla. Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan (MTS) vuonna 2005 teettämän tutkimuksen mukaan 77 prosenttia vastanneista uskoo, että Suomeen hyökättäessä on puolustauduttava aseellisesti, vaikka tulos näyttäisikin epävarmalta. Vuonna 2004 tulos oli 80 prosenttia. Mittaamista vaikeuttavat maanpuolustustahdon määrittely ja sen henkilösidonainen tulkinta. Maanpuolustustahdon käsitteen määrittelemiseksi ja mittaamisen metodien kehittämiseksi ollaan käynnistämässä tutkimushanketta. Vuodelle 2006 puolustusministeriö on asettanut maanpuolustustahdon tavoitteeksi 75 prosenttia.

Kuvio 1.1 Puolustustahto vuosina 1970–2005. ”Jos Suomeen hyökätään, niin olisiko suomalaisten mielestänne puolustauduttava aseellisesti kaikissa tilanteissa, vaikka tulos näyttäisi epävarmalta?”



Lähde: Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta.

Puolustushallinnon tavoite: Kansallisessa varautumisessa ja maanpuolustuksen kehittämisessä otetaan huomioon myös uudenlaiset riskit ja uhat

Puolustusvoimien virka-apukykyä on kehitetty lakimuutoksella siten, että terrorismirikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi poliisilla on oikeus saada puolustusvoimilta välttämätöntä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua (laki puolustusvoimien virkaavusta poliisille § 4). Puolustusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä on perustettu biouhkien osaamiskeskus (Kansanterveyslaitos ja puolustusvoimat). Eri toimijoiden yhteistyönä on perusteilla vakavien kemiallisten uhkien torjunnan osaamiskeskus, jossa ovat mukana puolustusvoimat, työterveyslaitos ja kemiallisen aseiden kieltosopimuksen valvontalaitos Verifin. Puolustushallinto on osallistunut ei-sotilaallisten uhkien ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan liittyvään kansalliseen ja kansainväliseen harjoitustoimintaan.

Puolustushallinnon tavoite: Suomen omaa puolustusvälineteollisuutta tuetaan

Kotimaista puolustusvälineteollisuutta on tuettu hallitusohjelman ja strategia-asiakirjan mukaisesti. Puolustushallinnon materiaalipoliittisten linjausten mukaisesti kotimaisen teollisuuden osuus puolustusmateriaalihankinnoista on pidetty vähintään 50 prosentin tasolla. Puolustusteollisuudelle on myös luotu edellytykset osallistua ulkomailta hankittavien järjestelmien hankintaan osatoimittajana tai vastuullisena toimittajana kaikissa yli 10 miljoonan euron hankinnoissa.

Puolustusvoimat ja puolustusmateriaaliteollisuus ovat yhteistyössä valmistelleet keskeisiä osaamisalueita tukevien osaamiskeskusten luomista. Näiden eri teknologioiden osaamiskeskusten avulla parannetaan teollisuuden puolustusvoimatuntemusta ja -osaamista ja samalla muodostetaan edellytykset kotimaisen teollisuuden verkottumiselle.

Puolustushallinnon tavoite: Kehitetään ja ylläpidetään kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisella yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen edellyttämää suorituskykyä takaamaan valtionjohdolle toimintavapauden erilaisissa kansallista turvallisuutta uhkaavissa tilanteissa

Puolustusministeriö on Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean avustuksella seurannut Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (YETT) 2003 mukaisten eri hallinnonaloille määritettyjen kehittämissuunnitelmien toimeenpanoa. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon 2004 mukaisesti on käynnistetty YETT-periaatepäätöksen tarkistustyö, jossa huomioidaan edellisen periaatepäätöksen toimeenpanosta laadittu seurantaraportti sekä viimeaikaisista katastrofeista ja harjoituksista saadut kokemukset. Keskeisiksi varautumista ohjaaviksi perusteiksi ovat nousseet erityistilanteita koskeva valtion kriisijohtamiskyvyn kehittäminen, kriisiviestinnän asettamat vaatimukset sekä kansainvälisen keskinäisriippuvuuden lisääntyminen.

Puolustushallinnon tavoite: Puolustusvoimien mahdollisuuksia osallistua kansainvälisiin kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistehtäviin kehitetään ottaen huomioon myös kansallisen puolustuksen tarpeet

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta on valmisteilla. Suomi osallistui vuoden 2005 aikana aktiivisesti EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja unionin sotilaallisten ja siviilikriisinhallintakykyjen kehittämiseen. Valmiuksien kehittämistä on jatkettu myös kansallisesti.

Kriisinhallinta

Kansainvälisen kriisinhallintakyvyn kehittämisen painopiste vuoden 2005 aikana oli valmistautuminen EU:n nopean toiminnan joukkoihin osallistumiseen. Suomi on sitoutunut osallistumaan kahteen taisteluosastoon, joista saksalais-hollantilais-suomalainen on valmiudessa 1.1.2007 alkaen. Kahden taisteluosaston kesken (Saksa-Hollanti-Suomi sekä pohjoismainen taisteluosasto) on jatkettu sekä poliittisia että sotilaallisia valmisteluja yhteistyössä ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön kesken. EU:n taisteluosastojen on määrä aloittaa ns. täyden valmiuden kausi heti Suomen EU-puheenjohtajuuden jälkeen 1.1.2007 ja tähän liittyvä valmistelu- ja viimeistelytyö korostuu kauden aikana.

Vuonna 2005 Suomi osallistui yhteensä 11 eri operaatioon painopisteen ollessa EU:n EUFOR/Althea-operaatioissa Bosnia-Hertsegovinassa sekä Naton ISAF- ja KFOR-operaatioissa Afganistanissa ja Kosovossa. Esikuntaupseereihin ja sotilastarkkailijoin osallistuttiin seitsemään YK:n rauhanturvaoperaatioon. Operaatioihin osallistui vuonna 2005 enimmillään lähes 900 suomalaista sotilasta. EU:n Althea-operaation Bosnia-Hertsegovinan osastossa Suomella oli koordinaatio- ja johtovastuu sekä 200 suomalaista rauhanturvaajaa. KFOR-kehysvaltiovastuu päättyi 1.8.2005 ja sen keskisessä prikaatissa palveli yli 500 suomalaista rauhanturvaajaa. Molemmissa operaatioissa käytettiin suomalaista johto- ja viestijärjestelmää. Afganistanin

ISAF-operaation (International Security and Assistance Force) painopiste siirtyy alueellisiin jälleenrakennusryhmiin. Vuoden 2005 aikana Suomi vetäytyi Kyproksen operaatiosta 40 vuoden osallistumisen jälkeen.

Suomi on asettanut yli 100 asiantuntijaa yli 20:een siviilikriisinhallinnan operaatioon EU:n, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ:n, YK:n ja muiden kansainvälisten ryhmittymien puitteissa. Vuonna 2004 vastaava asiantuntijamäärä oli 84. Osallistumme kuuteen kahdeksasta EU:n puitteissa käynnistetystä operaatiosta. Asiantuntijoita on asetettu EU:n, ETYJ:n, Euroopan neuvoston ja Naton kansainvälisten sihteeristöjen käyttöön. Kansallisesti suurin yksittäinen henkilöstö- ja materiaalipanos oli 30 asiantuntijan lähettäminen EU:n Acehin tarkkailuoperaatioon (AMM).

Suomi toi yhdessä EU-puheenjohtajamaiden Ison-Britannian ja Itävallan kanssa EU:n piiriin keskusteltavaksi aloitteen siviili-sotilaskoordinaation tehostamisesta kriisinhallinnassa liittyen kriisinkestoon. Suomalaisasiantuntijat osallistuivat myös EU:n siviilikriisinhallinnan konsepti- ja voimavaratyöhön.

Suomi oli aktiivisesti mukana vuoden 2005 aikana Naton rauhankumppanuusyhteistyössä. Samalla panostettiin Keski-Aasian ja Kaukasian maiden tukemiseen muun muassa järjestämällä rauhanturva- ja pelastuspalvelukoulutusta alueen maiden edustajille. Osallistumista Nato-johtoiseen kriisinhallintatoimintaan jatkettiin, samoin kuin kumppanuusyhteistyön eri sektoreilla, muun muassa Naton sotilaallisen voimavarayhteistyön ja siviilisektorin sekä uusin turvallisuussuhkien torjunnan alalla. Suomi on tukenut EU:n ja Naton yhteistyön syventämistä.

Asevalvonta

Asevientipolitiikkaa on toteutettu hallitusohjelman ja hallituksen strategia-asiakirjan mukaisesti, EU:n aseviennin käytännesääntöjä noudattaen. Pyrkimys EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistamiseen on huomioitu myös asevientikysymyksissä.

Suomi on jatkanut osallistumista Venäjän joukkotuhoaseiden uhan vähentämiseen tukemalla johtavien teollisuusmaiden ryhmän G8:n Global Partnership -yhteistyötä ydinturvallisuushankkeiden sekä kemiallisten asevarastojen hävittämiseen liittyvien kansalaistiedotushankkeiden kautta. Vuoden 2005 aikana Suomi edisti aktiivisesti kansainvälistä asekauppasopimusta ja onnistui lisäämään sitä kannattavien maiden lukumäärää. Ajoneuvomiinojen suhteen Suomi valmisteli koordinaattorin ominaisuudessa ehdotuksen kansainvälisiksi velvoitteiksi, ja keskustelut ehdotuksen pohjalta jatkuvat.

Vuonna 2005 Euroopan yhteistä asevientipolitiikan säännöstöä uudistettiin. Suomi oli aktiivinen säännöstöön liittyvässä kehitystyössä ja vaikutti sen sisältöön ja oikeudelliseen sitovuuteen. Yhtenäinen asevientipolitiikka hyödyttää puolustusvälineiteollisuutta asettamalla yritykset samalle lähtöviivalle.

Aloitteellinen ihmisoikeuspolitiikka

Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta annettiin eduskunnalle maaliskuussa 2004. Selonteon sisältämien ihmisoikeuspolitiikan keskeisten tavoitteiden toteutumista on kartoitettu laajan lausuntokierroksen kautta, ja tulosten pohjalta tullaan käynnistämään seuraavan selonteon valmistelut.

Suomen jäsenyyden ja aktiivisen osallistumisen YK:n ihmisoikeustoimikunnassa vuosina 2005–2007 on antanut merkittävän mahdollisuuden ihmisoikeuspolitiikan kansainväliselle toimeenpanolle. Neuvottelut ihmisoikeustoimikunnan korvaamisesta pysyvällä ihmisoikeusneuvostolla ovat alkaneet YK:ssa.

Ihmisoikeuksien johdonmukainen huomioiminen EU:n kaikessa toiminnassa on Suomen EU-politiikan keskeisiä tavoitteita, ja myös yksi tulevan EU-puheenjohtajuuskauden painopisteistä. Suomi on jatkanut toimia EU:n perusoikeuslottuvuuden vahvistamiseksi muun muassa edistämällä EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja tukemalla EU:n perusoikeusviraston perustamista.

Eurooppalaisen romanifoorumin perustamisesta Euroopan neuvoston yhteyteen päätettiin marraskuussa 2004 Suomen vetämien pitkällisten neuvottelujen jälkeen. Vuonna 2005 Suomi myötävaikutti foorumin toiminnan käynnistämiseen ja ensimmäisen täysistunnon valmisteluihin.

Suomi on jatkanut kansainvälistä rikostuomioistuimen tukemista sekä EU:n kautta että kansallisesti, ja kehittänyt yhteistyötä sen kanssa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on hoidettu ennätysmäärä valituksia, huolehdittu tuomioiden täytäntöönpanosta sekä panostettu tuomioistuimen uudistamiseen Suomen tavoitteiden mukaisesti.

YK:n vuosituhatjulistuksen kansallinen toimeenpano

YK:n huippukokouksessa New Yorkissa 14.–16.9.2005 yksimielisesti hyväksytty loppuasiakirja on osa vuosituhatjulistuksen toimeenpanoa. Loppuasiakirja antaa mandaatin jatkaa vuosituhatjulistuksessa ja kansainvälisissä konferensseissa yhteisesti hyväksytyjen tavoitteiden ja YK-reformin eteenpäinviemistä.

Rauhanrakentamiskomission toiminnan mahdollinen käynnistäminen tuo selkeän linkin kriisinhallinnan ja kehityskysymysten välille YK-järjestelmässä. Uuden elimen toiminnassa Suomen osaamista voidaan hyödyntää muun muassa siviilikriisinhallinnan, hyvän hallinnon ja oikeusvaltion, naisten osallistumisen, demokratian vahvistamisen ja ympäristödiplomatian toimialoilla.

Ihmisoikeusneuvoston perustamisella pyritään parempaan ihmisoikeuksien turvaamiseen ja kehittämiseen. Suomi on osallistunut aktiivisesti ihmisoikeusneuvoston perustamisesta käytäviin neuvotteluihin. Lisäksi Suomi on edistänyt ihmisoikeus- ja tasa-arvonäkökulman valtavirtaistamista YK-järjestelmässä muun muassa neuvoteltaessa Pohjoismaiden, EU:n ja muiden viiteryhmiä kanssa yhteisistä kannanilmauksista ja päätöslauselmista.

Suomi pyrki edistämään YK:n terrorisminvastaisen toiminnan järkevöittämistä sekä kokonaisvaltaista terrorisminvastaista yleissopimusta koskevia neuvotteluja.

YK:n huippukokouksen loppuasiakirjaan saatiin Suomen yhdessä yhteistyökumppaneiden kanssa ajamat maininnat muun muassa oikeudenmukaisesta globalisaatiosta sekä työstä. Ympäristökysymyksistä tunnustettiin erityisesti ilmastomuutosten aiheuttamat haasteet. Sen sijaan neuvottelut YK:n ympäristöjärjestön perustamisesta alkavat vasta vuoden 2006 alkupuolella.

Hallintoreformin osalta Suomi pyrkii hyvän hallinnon periaatteiden juurruttamiseen YK:ssa muun muassa tukemalla pääsihteerin nykyistä suurempaa toimivaltaa ja tilivelvollisuutta. Suomi on johdonmukaisesti pyrkinyt edistämään YK:n hallinnon avoimuutta ja eettisyyttä.

Kehityspolitiikka

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kehityspoliittisesta ohjelmasta (2/2004) kehityspolitiikka sidotaan selkeästi YK:n vuosituhatjulistuksen päämääriin. Kehityspolitiikan keskeisimpänä tavoitteena on äärimmäisen köyhyyden vähentäminen.

Teematasolla Suomella on ollut paljon annettavaa muun muassa korruptio-, ihmisoikeus-, tasa-arvo- ja hyvän hallinnon kysymyksissä sekä koherenssi- ja kauppakysymyksissä (varsin-

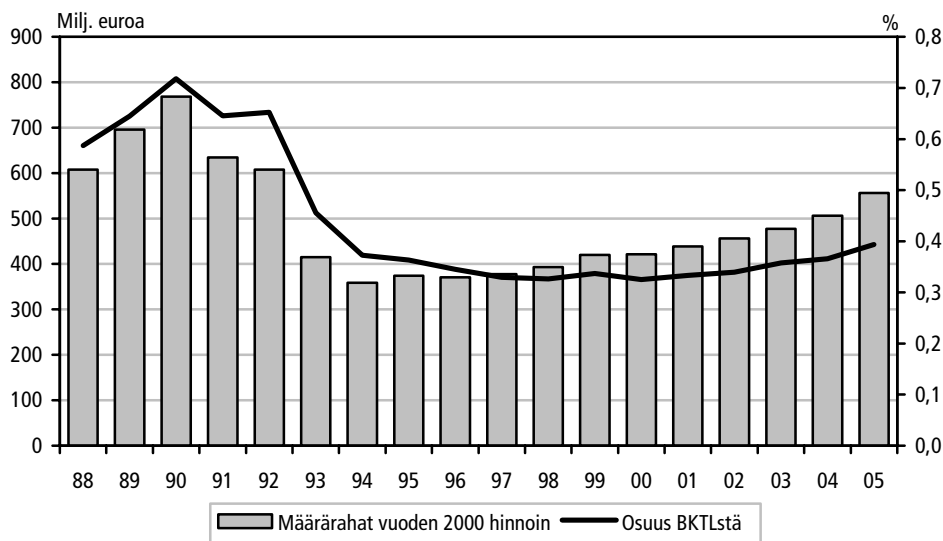
kin OECD-tasolla), sektoreista muun muassa opetus-, terveys- ja metsäalalla. Suomen pitkäaikaisissa yhteistyömaissa on viime aikoina edistytty äärimmäisen köyhyyden vähentämisessä. Kaikissa yhteistyömaissa seurataan kumppanimaan johdolla kansallisella tasolla vuosituhatjulistuksen kehityspäämääriä yksityiskohtaisten indikaattorien avulla.

Vuosiarvioinnissa Suomen kehityspolitiikan tulosten ja vaikuttavuuden todettiin olevan linjassa vuosituhatjulistuksen kehitystavoitteiden kanssa ja edistäneen niiden saavuttamista maatasolla. Edistysaskelia on otettu etenkin kaupan ja kehityksen, mutta myös turvallisuuden ja kehityksen alueilla. Vuonna 2005 perustettiin kauppa ja kehitys -työryhmä sekä turvallisuus ja kehitys -työryhmä.

Ohjelma-avun osuus kahdenvälisestä avusta on noin 9 prosenttia vuonna 2004. Johtuen muun muassa poliittisen tilanteen huonontumisesta joissakin pitkäaikaisissa yhteistyömaissa, kehitysyhteistyömäärärahojen kohdentuminen on jäänyt huomattavasti alle kehityspoliittisen ohjelman 60 prosentin tavoitetason.

Vuoden 2005 talousarviossa kehitysyhteistyömäärärahat olivat yhteensä noin 600 miljoonaa euroa. Tämä vastasi talousarvioesityksen laatimisen aikaan 0,39 prosentin osuutta ennustetusta bruttokansantulosta (BKTL). Määrärahat kasvoivat vuoteen 2004 verrattuna 54,5 miljoonalla eurolla. Vuosittaisesta euromääräisestä kasvusta huolimatta määrärahojen BKTL-osuus on säilynyt lähes samalla tasolla. Tavoite on 0,44 prosenttia vuonna 2007 ja 0,7 prosenttia vuoteen 2010 mennessä.

Kuvio 1.2 Kehitysyhteistyön määrärahojen kehitys vuosina 1988–2005.



Lähde: Ulkoasiainministeriö.

Globalisaation hallinnan kehittäminen – Helsinki-prosessi

Helsinki-prosessin ensimmäisellä vaiheella (joulukuu 2002–syyskuu 2005) oli kolme keskeistä tavoitetta: 1) edistää eri toimijoiden välistä vuoropuhelua globalisaation haasteista ja mahdollisuuksista, 2) tuottaa sen pohjalta ehdotuksia havaittujen globaaliongelmien ratkaisemiseksi sekä 3) luoda poliittista tahtoa valikoitujen ehdotusten toimeenpanon edistämiseksi.

Eri toimijoiden välisen vuoropuhelun edistämisessä on onnistuttu hyvin. Korkean tason Helsinki-ryhmä sekä kolme teemaryhmää koottiin henkilöistä, joiden näkemykset havaittujen ongelmien taustatekijöistä olivat hyvinkin erilaiset. Tästä huolimatta kaikki työryhmät pääsivät yksimielisyyteen keskeisistä ongelmista ja ehdotuksista mahdollisiksi ratkaisuisiksi. Erityisesti Helsinki-ryhmän raportissaan esittämä monitoimijayhteistyömalli sai laajalti tunnustusta kaikkien keskeisten toimijatahojen edustajilta. Helsinki-prosessin työryhmien lisäksi eri toimi-

joiden välistä vuoropuhelua edistettiin yhteistyöllä Kansalaisten Maailmannäyttämön kanssa sekä järjestämällä oheistapahtumia merkittävien kansainvälisten globalisaatiota käsittelevien tilaisuuksien yhteydessä.

Helsinki-prosessi tuotti myös lukuisia ehdotuksia havaittujen globaaliongelmien ratkaisemiseksi, mutta niiden sisältö jäi yleisemmälle tasolle kuin oli toivottu. Korkean tason Helsinki-ryhmän ja kolmen temaattisen työryhmän raporteissa on yhteensä yli 50 ehdotusta, joista keskeisimpiä käsiteltiin Helsinki-konferenssissa ja Helsinki-prosessin nk. ystävämaiden kokouksissa. Yhdentoista ystävämaan valikoiduista ehdotuksista kehittämät tiekartat ovat lisänneet konkretiaa työryhmien ehdotuksiin. Ystävämaiden virkamies- ja ministerikokouksissa sitouduttiin yhdessä kehittämään tiekarttoja, joiden avulla voitaisiin edistää toimintaa korruption vastustamiseksi, globaalihallinnan tehostamiseksi, sukupuolitasa-arvon edistämiseksi, ihmiskaupan estämiseksi, informaatio- ja kommunikaatio-tekniikan valjastamiseksi kehitykseen, köyhyyden poistamiseksi sekä kansainvälisen muuttoliikkeen aiheuttamien ongelmien käsittelemiseksi.

Prosessin ensimmäisen vaiheen huipennus, 7.–9.9.2005 järjestetty Helsinki-konferenssi, sai odotettua suuremman suosion keräten yhteen yli 600 eri toimijatahojen edustajaa yli 70 maasta. Helsinki-prosessin todettiin luovan lisäarvoa valikoitujen globaaliongelmien käsitteilyyn erityisesti tasa-arvoisen monitoimijayhteistyömallinsa ansiosta. Konferenssiosallistujat suosittelivat myös Helsinki-prosessin jatkamista tämän monitoimijayhteistyömallin kehittämiseksi edelleen.

Kansainvälisen kauppajärjestelmän vahvistaminen

Maailman kauppajärjestön WTO:n työ keskittyi vuonna 2005 Dohan neuvottelukierroksen edistämiseen Hongkongin joulukuista ministerikokousta silmällä pitäen. Neuvottelukierroksen eteneminen, samoin kuin kansainvälisen kauppajärjestelmän vahvistaminen, edellyttivät tyydyttäviin tuloksiin pääsemistä kierroksen jatkosta Hongkongin ministerikokouksessa. WTO-jäsenet, erityisesti EU, ovat pyrkineet vuoden mittaan tekemään tätä tukevia neuvotteluavauksia. Suomi on osana Euroopan unionia pyrkinyt johdonmukaisesti vaikuttamaan siihen, että neuvottelukierroksen tulos on tasapainoinen. Neuvottelujen lopullinen tulos lienee selvillä aikaisintaan vuoden 2006 kuluessa.

Euroopan unioni valmistautui WTO:n ministerikokoukseen käsittelemällä yleisten asiain ja ulkosuhteiden neuvostossa (YAUN) useaan otteeseen neuvottelulähtökohtia ja unionin tarjoutua maataloustuotteiden kaupassa. Vaikeissa neuvotteluissa saavutettiin vaatimaton, mutta kaupan vapauttamista jatkava ja neuvotteluprosessia ylläpitävä tulos, johon unioni vaikutti omalla vastaantulollaan lupaamalla alustavasti luopua maatalouden vientituesta vuoden 2013 jälkeen.

Suomelle on laadittu kauppapoliittinen ohjelma, jossa määritellään kauppapolitiikkamme lyhyen ja pitkän tähtäimen strategiset tavoitteet. Keväällä 2005 hyväksytyn ulkoministeriön viennin ja kansainvälistymisen strategian toimeenpano on aloitettu 14-kohtaisen hankeohjelman pohjalta. Elinkeinoelämän ja muiden intressitahojen etuja on edistetty laatimalla kaupanesteitä koskeva selvitys, jonka myötä kauppapoliittista vaikuttamista voidaan tehostaa Suomen kannalta keskeisillä markkinoilla. Kehitysyhteistyösektorilla kauppa ja kehitys-teenan hankkeilla edistetään kehitysmaiden osallistumista maailmantalouteen.

EU:n ulkoinen toiminta

Suomi on toiminut unionin aktiivisena jäsenenä ja edistänyt osaltaan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistamista kaikkia jäsenmaita yhdistävien arvojen ja periaatteiden pohjalta. Osallistuminen EU:n ja Venäjän strategisen kumppanuuden kehittämiseen sekä vaikuttaminen Euroopan naapuruuspolitiikan (ENP) toimeenpanoon sekä laajentamiseen Etelä-Kaukasian maihin on ollut aktiivista. Lisäksi Suomi on osallistunut tiiviisti EU:n vapauden,

turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamiseen Haagin ohjelman pohjalta. Ohjelman puitteissa on vahvistettu yhteistä viisumipolitiikkaa laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjumiseksi, kehittäen samalla vapaan ihmisten vapaan liikkuvuuden edellytyksiä. EU:n ja Venäjän kesken päästiin sopimukseen viisumihelpotuksista ja takaisinotosta, joilla on keskeinen merkitys ihmisten välisen kanssakäymisen helpottamisessa.

Hallitus on toiminut aktiivisesti myös Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentin (EN-PI) valmistelussa osana pyrkimystä turvata riittävä rahoitus EU-Venäjä -yhteistyölle, ml. raja-alueyhteistyö. Yhtenä Suomen lähialueyhteistyön tavoitteena on, että EU-ohjelmat ja Suomen lähialueyhteistyö täydentävät toisiaan.

Pohjoisen ulottuvuuden uudistamisen periaatteista sovittiin ministerikokouksessa marraskuussa 2005. Pohjoisesta ulottuvuudesta luodaan EU:n, Venäjän, Norjan ja Islannin yhteistä politiikkaa. Suomi onnistui hyvin tavoitteissaan vaikuttaessaan pohjoisen ulottuvuuden tulevaisuuden suuntaviivoja koskeviin päätöksiin. Kuluneen vuoden aikana pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuuden rahastoa täydennettiin ja kumppanuuden ensimmäinen hanke, Pietarin lounainen jätevedenpuhdistamo, vihittiin käyttöön syyskuussa 2005. Marraskuussa 2005 valmistui ympäristökumppanuuden ydinturvasektoria koskeva strateginen suunnitelma, jonka pohjalta ryhdytään valmistelemaan käytännön ydinturvahankkeita Kuolan alueella. Pohjoisen ulottuvuuden sosiaali- ja terveystumppanuuden perusrakenteista on sovittu ja käytännön yhteistyö käynnistymässä sihteeristön aloitettua toimintansa syksyllä 2005 Tukholmassa. Suomen yhteydenpito pohjoisen ulottuvuuden politiikan kannalta keskeisiin valtioihin on ollut tiivistä. Toimet antavat hyvän pohjan valmistaa pohjoisen ulottuvuuden tulevaisuutta määrittävä yhteinen asiakirja Suomen puheenjohtajakaudella.

EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistyö jatkui, samoin kuin unionin operatiivinen toiminta kriisinhallintasektorilla. Puolustusmateriaaliviraston toiminta käynnistettiin vuoden 2005 aikana.

Laajentuminen

Bulgarian ja Romanian liittymisneuvottelut saatettiin päätökseen joulukuussa 2004, ja liittymissopimukset ao. maiden kanssa allekirjoitettiin huhtikuussa 2005. Maat ovat sen jälkeen osallistuneet EU:n päätöksentekoon tarkkailijoina, ja niiden odotetaan liittyvän unioniin vuonna 2007. Kuluneen vuoden aikana on seurattu maiden sisäistä valmistautumista jäsenyyteen sekä valmisteltu kansallisesti hallituksen esitystä eduskunnalle. Liittymissopimukseen sisältyy muun muassa Suomen vaatima mahdollisuus lykätä jäsenyyttä mikäli maiden kansalliset valmistelut jäsenyyteen ovat puutteellisia.

Neuvosto päätti lokakuussa 2005 aloittaa liittymisneuvottelut Turkin ja Kroatian kanssa. Makedonialle myönnettiin hakijamaastatus joulukuussa 2005.

Perustuslaillinen sopimus

Hallituksen esitys perustuslakisopimuksen hyväksymisestä oli luonnosteltu lähes valmiiksi, kun sopimus torjuttiin touko-kesäkuun vaihteessa kansanäänestyksissä sekä Ranskassa että Alankomaissa. Tämän seurauksena Eurooppa-neuvosto päätti ottaa aikalisän sopimuksen ratifioimisprosessissa. Hallitus päätti tässä tilanteessa antaa eduskunnalle esityksen sijasta vain selonteon, koska katsoi, ettei eduskuntaa ole syytä pyytää hyväksymään sopimusta välittömästi. Valtioneuvoston selonteko perustuslakisopimuksesta annettiin eduskunnalle 25.11.2005. Eduskunnan kannan toivotaan olevan hallituksen tiedossa keväällä 2006, kun Eurooppa-neuvosto keskusteleee uudelleen perustuslakisopimuksesta. Eduskunnan toivotaan kevätkauden aikana käyvän laajaa keskustelua perustuslakisopimuksen sisällöstä ja Euroopan unionin tulevaisuudesta.

Perustuslakisopimuksesta järjestettiin vuoden aikana laaja keskustelutilaisuuksien sarja eri puolilla maata ulkoasiainministeriön Eurooppa-tiedotuksen johdolla. Lisäksi kansalaiskeskustelua sopimuksen sisällöstä ja vaikutuksista on käyty Euroopan komission ja kansalaisjärjestöjen järjestämissä luento- ja keskustelutilaisuuksissa eri puolilla maata.

Ratifiomisprosessin jatkoon palataan keväällä 2006 Itävallan puheenjohtajuuskaudella, ja keskustelu jatkuu Suomen kaudella.

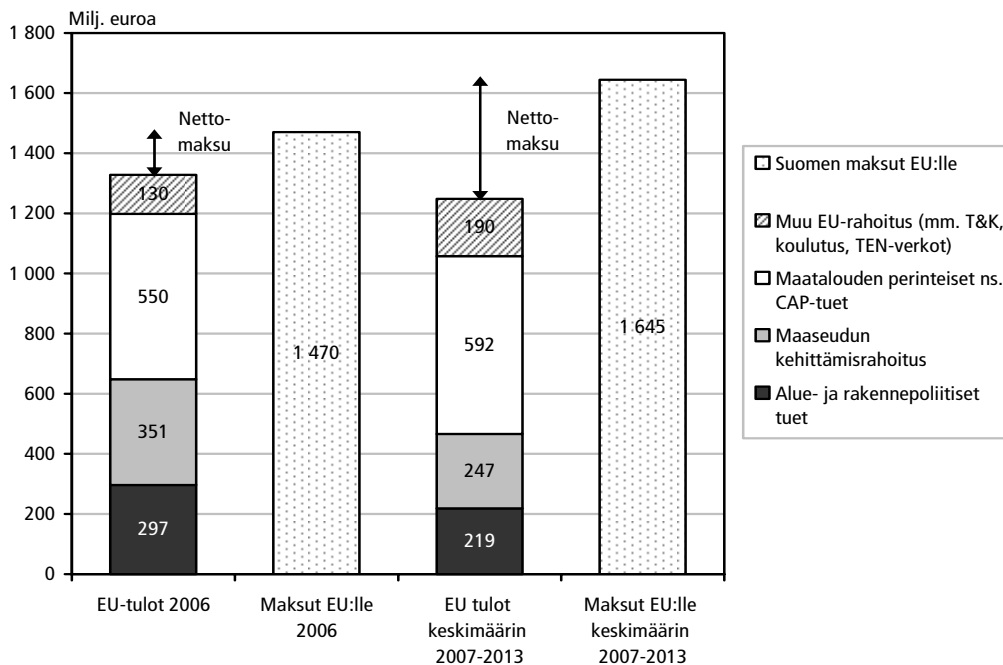
Suomi osallistui aktiivisesti perustuslakisopimukseen myötä perustettavaan EU:n ulkosuhdehallinnon valmisteluihin. Ratifiomisprosessin keskeydyttyä valmistelut jäivät odottamaan kunnes asian eteenpäin viemiseksi on poliittiset ja juridiset edellytykset.

EU:n rahoituskehykset 2007–2013

Rahoituskehyksistä saavutettiin EU:n tulevaisuuden kannalta tärkeä ratkaisu joulukuun 2005 Eurooppa-neuvostossa. Suomen tavoitteet saavutettiin hyvin tai kohtuullisessa määrin merkittävimmissä kysymyksissä: rahoituskehysten kokonaistaso, Itä- ja Pohjois-Suomen harvaanasuttujen alueiden erityiskohtelu aluetuessa, Suomelle osoitettavien maaseudun kehittämisvarojen taso (budjetin kokonaistason lasku huomioiden), tutkimus- ja kehitysvarojen nostaminen sekä Suomen nettomaksuasema. Tavoitteet jäivät selkeimmin toteutumatta unionin tulopuolen järjestelmän uudistamisessa.

Rahoituskehyskaudella 2007–2013 Suomen saamien tukien kokonaismäärä (yht. noin 8,7 miljardia euroa) vähenee kuudella prosentilla ja maksut unionille nousevat 12 prosenttia. Suomeen kohdistuvat EU:n rakennerahastotuet ovat noin 1 535 miljoonaa euroa koko kaudella, keskimäärin noin 219 miljoonaa euroa vuodessa. Vähennystä kuluvan kauden tukitasoon on noin 26 prosenttia. Laajentumisen hyötyihin ja aikaisempiin oletuksiin nähden lopputulosta on pidettävä hyvänä.

Kuvio 1.3 Suomen EU-tulojen ja EU-maksujen kehitys vuonna 2006 ja vuosina 2007–2013 keskimäärin.



Lähde: Valtioneuvoston EU-sihteeristö.

Lissabonin strategia

Kevään 2005 Eurooppa-neuvosto päätti Lissabonin strategian uudesta keskittymisestä kasvua ja työllisyyttä edistäviin toimiin. Samalla strategian seurantamekanismia yksinkertaistettiin yhdistämällä talous- ja työllisyyspolitiikan suuntaviivat integroiduksi suuntaviivapaketiiksi. Jäsenmaiden sitoutumista uudistuksiin vahvistettiin päättämällä kansallisten Lissabon-toimenpideohjelmien laatimisesta. Kaikki jäsenmaat laativat kansalliset ohjelmat vuoden 2005 aikana. Ohjelmia käsiteltäessä loppuvuodesta 2005 jäsenmaat totesivat ne onnistuneiksi elementeiksi Lissabonin strategian toteuttamisessa. Keskeiset ministeriöt aloittivat valmistautumisen strategian eteenpäin viemiseen Suomen puheenjohtajakaudella.

Suomen EU-puheenjohtajuus 2006

Puheenjohtajuuskauden valmistelut ovat edenneet aikataulun mukaisesti. Vuonna 2005 hallitus on tehnyt linjaukset puheenjohtajuuskauden lähtökohdista sekä alustavasta asialistasta ja politiikkasektorikohtaisista painopisteistä. Lopulliset painopisteet voidaan määrittellä vasta loppukeväästä 2006.

Vuoden 2005 aikana Suomi valmisteli myös Itävallan kanssa neuvoston vuoden 2006 työohjelman, joka esiteltiin muille jäsenmaille yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostossa (YAUN) joulukuussa. Vuosiohjelmassa pyritään muun muassa unionin uudistusprosessin, laajentumisen ja tehokkaan ulkoisen toiminnan edistämiseen, kriisinhallintakyvyn kehittämiseen, transatlanttisten suhteiden ja EU-Venäjä -yhteistyön vahvistamiseen sekä pohjoisen ulottuvuuden kumppanuuksiin panostamiseen.

Vuoden 2005 aikana on tiivistetty sekä poliittista että virkamiestason yhteydenpitoa muihin jäsen maihin ja unionin toimielimiin. Erityisen tiivistä yhteistyö on ollut Suomea edeltävien puheenjohtajamaiden Ison-Britannian ja Itävallan kanssa.

Puheenjohtajuuskauden kokousjärjestelyjä koordinoi EU-puheenjohtajuussihteeristö. Lisäksi ministeriöissä on tehty ja tullaan tekemään rekrytointeja nimenomaisesti puheenjohtajuuskauden tehtäviin liittyen. Puheenjohtajuuskauden työryhmien puheenjohtajien lista on vahvistettu. Suomessa pidettävien epävirallisten kokousten ja nk. kolmasmaakokousten valmistelut ovat käynnissä. Virallisten Brysselissä pidettävien kokousten kalenteri julkaistiin joulukuussa 2005. Kaikkiaan puheenjohtajuuskaudella järjestetään noin 3 300 kokousta, joista noin 130 Suomessa pääkaupunkiseudun lisäksi kahdellakymmenellä paikkakunnalla. Budjetti on määrittymässä noin 50 miljoonan euron suuruiseksi. Puheenjohtajuuskauden verkkosivusto avautuu toukokuun lopussa 2006. EU-sihteeristön valmisteleman valmennusohjelman avulla järjestettiin vuoden 2005 aikana koulutusta ministereille ja puheenjohtajuuskauden kannalta keskeisille virkamiehille, kuten työryhmien puheenjohtajille.

1.2 Arvioita ja päätelmiä

Puolustushallinnon toimenpiteitä yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteuttamiseksi voidaan pitää riittävinä. Tavoitteet ovat olleet haasteellisia tuottavuusvaateiden kasvun ja käytössä olevien resurssien niukkuuden vuoksi. Ulkoasiainministeriö täsmentää hallinnon alansa vaikuttavuustavoitteet ja tunnusluvut ministeriön strategian ja toimintasuunnitelman pohjalta vuoden 2006 strategia-asiakirjaa varten.

Puolustusvoimat on jatkanut toimintansa **rationalisointia**. Väestön ikärakenteen muutos on huomioitu varusmiesikäluokkien kokoon ja työvoiman saatavuuteen vaikuttavina seikkoina sekä henkilöstövoimavarojen suunnittelussa ja ohjauksessa.

Puolustusvoimien mahdollisuuksia osallistua kansainvälisiin kriisinhallinta- ja rauhanturvamistehtäviin on kehitetty toimivallan ja resurssien rajoissa. Kansallisessa varautumisessa ja maanpuolustuksen kehittämisessä on syytä huomioida turvallisuusympäristön muutokset eurooppalaisesta ja globaalista näkökulmasta sekä kansallisista reunaehdoista syntyvät uudet haasteet.

Vuodelle 2005 asetetut tavoitteet **siviilikriisinhallintaan osallistumisesta** saavutettiin erinomaisesti. Siviilikriisinhallinnan menokehys vuodelle 2005 oli noin 10,5 miljoonaa euroa. Lisäksi varalla oli 4 miljoonaa euroa käynnissä olevien operaatioiden mahdollisiin lisämenoihin ja uusia operaatioita varten. Asetetut toiminnalliset ja määrälliset tavoitteet ovat toteutuneet ja lisärahalta on kyetty vastaamaan odottamattomiin tarpeisiin ja operaatioihin. Siviilikriisinhallinnalle allokoitu kokonaismääräraha on siten käytetty lähes täysimääräisesti. Näköpiirissä olevan suurimman uuden siviilikriisinhallinnan haasteen muodostaa Kosovo, jossa EU:lle on suunnitteilla siviilikriisinhallinnassa merkittävä rooli. Kuluvan vuoden aikana on myös varauduttava ennakoimattomien operaatioiden perustamiseen ja lisättävä yhteistoimintaa uudenlaisten riskien varalta.

Kotimaista **puolustusvälineteollisuutta** on tuettu käytettävissä olevin toimenpitein. Kotimaisuusasteen ylläpitäminen on kuitenkin yhä vaikeampaa taloudellisen kilpailun kiristyessä. Puolustusvälineteollisuuden tukemiseen liittyy arvovalintoja, joilla on vaikutusta työllisyys-, yrittäjyys- ja innovaatiopolitiikkoihin.

Kaikki terveydentilansa puolesta **varusmiespalvelukseen** soveltuvat miehet on koulutettu. Jatkossa tulisi pyrkiä vähentämään palveluksen keskeyttävien määrää. Varusmiespalvelukseen kutsuttavien ennakkotarkastusjärjestelmää tulisi kehittää sekä yhteiskunnan että yksilöiden edun mukaisesti siten, että todennäköiset keskeyttäjät voitaisiin jättää kutsumatta tai kutsuttaisiin palvelukseen myöhemmin.

Suomen tavoite ei toteutunut, kun **YK:n loppuasiakirjasta** jätettiin pois aseidenriisuntaa ja joukkotuhoaseiden leviämisen estämistä koskevat päätökset. Suomi tukee järjestelmän toimintakykyä lisääviä ja konsensusta vahvistavia aloitteita aseidenriisunnan ja asevalvonnan institutionaalisten rakenteiden uudistamiseksi. YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttaminen vuoteen 2015 mennessä vaatii vielä merkittäviä lisäponnisteluja. Suomi on sitoutunut kehitysyhteistyön laadun parantamiseen sekä YK:n tehokkaan maatason toiminnan tukemiseen.

Merkittävä haaste koko EU:lle on **kehitysavun** tuloksellisuuden lisääminen. Suomen apu-panos pitkäaikaisissa kumppanimaissakaan ei ole kovin suuri. Sen sijaan korostuvat poliittinen vaikuttavuus ja kansainvälisiin tavoitteisiin vaikuttaminen. Rahoitus- ja henkilöresursseja tulisi suunnata etenkin hyvän hallinnon ja korruption vastaiseen toimintaan, taloudelliseen kasvuun ja oikeudenmukaiseen tulonjakoon, kauppa ja kehitys -asioihin sekä tietoyhteiskunta- ja maaseutusektorille.

Ohjelmayhteistyö ei ole edennyt tavoitteiden mukaisesti. Määrän kasvu on ollut vaatimattomaa ja osuus koko kehitysavusta on pysynyt vähäisenä. Ohjelmayhteistyön vaatimaa uudenlaista ammattitaitoa ei ole kyetty kasvattamaan kysyntää vastaavaksi. Suunnitelmia ja valmisteita ohjelmayhteistyön kasvattamiseksi on paljon, joten tilanne parantunee lähivuosien aikana. Avunantajien yhteistyössä esiintyy edelleen epätietoisuutta toimivaltakysymyksissä.

Ihmisoikeuspolitiikka on ollut vuoden aikana johdonmukaista, ja ihmisoikeuskysymykset on huomioitu myös EU-puheenjohtajuuskauden suunnittelussa.

Tavoitteessa luoda poliittista tahtoa valikoitujen **Helsinki-prosessin** tekemien ehdotusten toimeenpanon edistämiseksi onnistuttiin, sillä monet konferenssiosallistujat ja ystävämaat ovat ilmaisseet kiinnostuksensa osallistua prosessin työhön tulevaisuudessa tai valmiutensa edistää tehtyjen ehdotusten toimeenpanoa. Helsinki-prosessi tuotti myös lukuisia ehdotuksia havaittujen globaaliongelmien ratkaisemiseksi, mutta niiden sisältö jäi liian yleiselle tasolle.

Päätös **EU:n rahoituskehyksistä** oli Suomelle lopulta edullisempi kuin alun perin odotettiin. EU:n osalta vuoden 2006 keskeisimmät kysymykset liittyvät Suomen puheenjohtajuuskauden valmistelujen viimeistelyyn ja kauden menestykselliseen läpiviemiseen sekä perustuslaillisen sopimuksen ratifiointiprosessin jatkoon palaamiseen.

2 HYVINVOINTI, TERVEYS JA TASA-ARVO

2.1 Toteutunut kehitys ja vaikuttavuustavoitteet

Väestön terveyden ja toimintakyvyn edistäminen

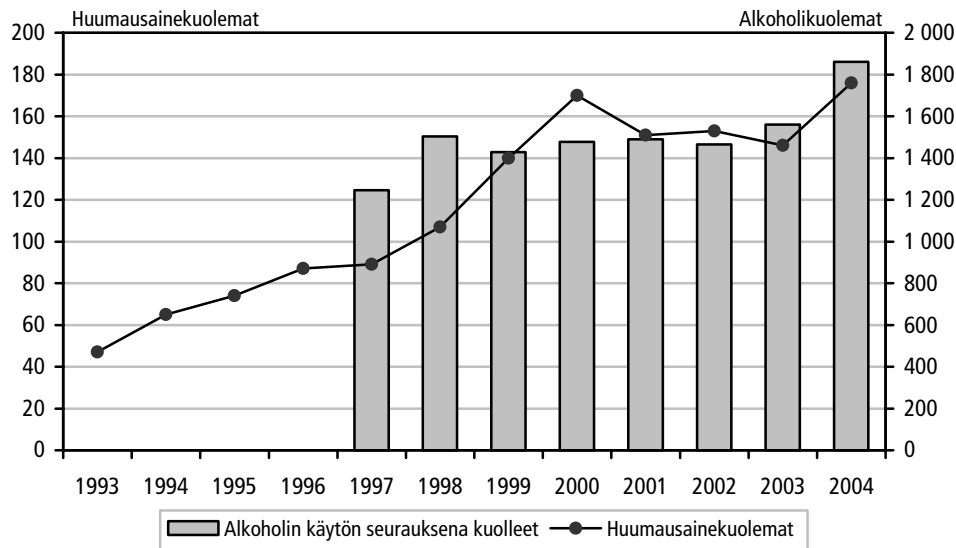
Hyvinvointia, terveyttä ja tasa-arvoa koskeviksi hallitusohjelman päätavoitteiksi asetettiin hyvinvointiyhteiskunnan kehittäminen parantamalla työllisyyttä ja vähentämällä työttömyyttä, vahvistamalla peruspalveluja ja toimeentuloturva sekä tasapainottamalla alueellista kehitystä. Syrjäytymisen estäminen ja köyhyyden torjuminen onnistuvat työllisyystavoitteen toteutumisen kautta. Työttömyyden väheneminen johtanee lähivuosina myös köyhyyden ja syrjäytymisen vähenemiseen.

Hallitusohjelman mukaisesti keskeisiä sosiaali- ja terveystaloudellisia tavoitteita ovat väestön terveyden edistäminen, sosiaalisten ongelmien sekä sairauksien ennaltaehkäisy, yksilön elämänhallinnan, työ- ja toimintakyvyn ja omatoimisuuden tukeminen sekä tasa-arvon vahvistaminen. Eläkepolitiikan osalta tavoitteena on talouden kasvu, luottamus järjestelmän kestävyteen ja nykyistä pidempi jatkaminen työelämässä. Lasten hyvinvoinnin turvaamiseksi hallitus sitoutui lapsi- ja perhepolitiikan vakauteen ja ennakoitavuuteen. Työelämän osalta tavoitteiksi asetettiin erityisesti työssä jaksamisen tukeminen ja työhyvinvoinnin vahvistaminen.

Väestön odotettavissa oleva elinikä on edelleen hieman noussut, ja vastaavasti toimintakykyisten elinvuosien määrä on lisääntynyt. Miesten ja naisten välinen ero eliniän odotteessa on hieman kaventunut, mutta kansainvälisesti vertailtuna ero on edelleen suuri. Väestöryhmien väliset terveyserot eivät ole kaventuneet. Terveyseroja selittävät pääasialliset tekijät ovat tupakka, alkoholi ja sosioekonomiset tekijät. Terveystila on kehittynyt pääosin myönteisesti kaikissa ikäluokissa ja molemmilla sukupuolilla. Myönteistä kehitystä uhkaa väestön ylipainoisuus, alkoholikulutuksen kasvu ja vähäinen liikunta. Ylipainoisuus lisää riskiä sairastua aikuisiän diabetekseen. Kakkostyyppin diabetesta sairastavien lukumäärä kasvaa nopeasti. Myös syrjäytyminen on kansanterveyden suotuisan kehityksen uhkatekijä. Kuolleisuuseroihin vaikuttavat erityisesti elämäntavat ja elinolot.

Nuorten miesten itsemurhakuolleisuuden väheneminen taittui vuonna 2004. Nuorten naisten ja miesten tapaturma- ja väkivaltakuolleisuuden erot ovat merkittävät, naisten eduksi. Naisten tapaturmakuolleisuus nousi silti vuonna 2004. Miesten kohdalla tapaturma- ja väkivaltakuolleisuus väheni, joskin taso on selvästi naisia korkeampi. Dramaattisin muutos huononpaan suuntaan tapahtui alkoholikuolleisuudessa. Vuonna 2004 alkoholikuolemien määrä oli 1 860, mikä oli noin 20 prosenttia (300 tapausta) korkeampi kuin edellisenä vuonna. Vuonna 2004 alkoholin kulutus kasvoi, kun alkoholiveroa alennettiin keväällä. Huumausainekuolemat nousivat edelleen. Kokonaisuutena huumetilanne näyttää vakiintuneen, mutta ongelmakäyttö on huomattavaa.

Kuvio 2.1 Huumausainekuolemat vuosina 1993–2004 sekä alkoholin käytön seurauksena kuolleet vuosina 1997–2004.



Lähde: Stakes/Tilastokeskus.

Työikäisten terveys koheni edelleen. Miesten terveyskehitys ei ole ollut yhtä myönteistä kuin naisten. Työterveyshuoltoon on kiinnitetty erityistä huomiota ja useita laajoja ohjelmia ja hankkeita on menossa. Miesten työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen väheni vuonna 2004 selvästi, mutta naisten kohdalla muutos oli vähäisempää. Suuri osa alkavista työkyvyttömyyseläkkeistä myönnetään mielenterveysongelmien vuoksi. Iäkkäiden henkilöiden toimintakyky heikkeni hieman vuodesta 2003, mikäli mittarina on 75–84-vuotiaiden kyky liikkua ulkona yksin. Pidemmällä aikavälillä toimintakykyisten osuus on silti noussut tasaisesti viimeisten 10 vuoden aikana.

Kotona asuvien osuus 75–84 ja 85 vuotta täyttäneistä on säilynyt suhteellisen vakaana. 75–84-vuotiaista 94 prosenttia ja 85 vuotta täyttäneistä 76 prosenttia asuu kotona.

Vammaisten erityistyöllistämisen yksiköissä asiakasmäärä on lisääntynyt vuodesta 1999 yhteensä 2 500 henkilöllä ja yksikköjen toiminta on monipuolistunut. Vuoden 2003 lopussa yksikköjä oli 290 ja niiden toiminnan piirissä oli 13 100 henkilöä. Osa oli työsuhteisessa työssä, osa huoltosuhteisessa työtoiminnassa ja osa osallistui erilaisiin selvitys- ja ohjaustoimiin avoimille markkinoille työllistymiseksi. Sosiaalisia yrityksiä oli vuoden 2005 lopulla 31 ja niihin oli työllistynyt 40 pitkäaikaistyötöntä ja 85 vajaakuntoista henkilöä.

Täyttä kansaneläkettä saavat henkilöt voivat jättää eläkkeensä lepäämään siirtyäkseen työelämään. Kansaneläkkeen lepäämään jättäneiden määrä on pysynyt vähäisenä.

Syrjäytymisen ehkäisy ja hoito

Henkiset ongelmat työelämästä poisjäämisen syynä ovat yleistyneet. Kuilu työelämän vaatimusten ja syrjäytyneiden työkyvyn välillä on kasvanut. Syrjäytymiskiirteen katkaisemiseksi tarvitaan pitkäjänteistä sitoutumista moniongelmaisten henkilöiden tukemiseen. Ongelmien pitkittyessä henkilön omat voimavarat tilanteen korjaamiseksi ehtyvät. Henkilön omaa vastuuta korostavan avohoitomallin soveltaminen vaikeasti syrjäytyneiden auttamiseen ei useinkaan tuota toivottua tulosta.

Tehokkain keino syrjäytymisen hallinnassa on edelleen työttömyyden alentaminen, kohtuullinen ansioturva, vähimmäisetuuksien tason riittävyys sekä erityisryhmien palvelujen toimivuus. Vaikeimpana ryhmänä ovat pitkäaikaistyöttömät. Heistä noin 60 prosenttia on yli 50-vuotiaita. Käytännössä vain pieni osa heistä sijoittuu avoimille työmarkkinoille ilman erityistoimenpiteitä. Nuorilla työttömyys venyy harvoin pitkäaikaiseksi.

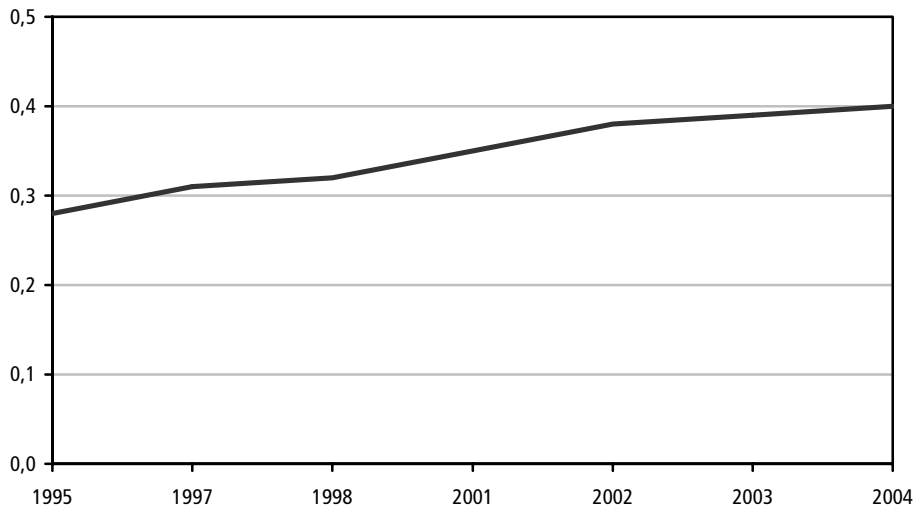
Toimeentulotuen saajien määrä on vähentynyt koko 2000-luvun ajan, samoin heidän osuutensa koko väestöstä. Tuensaajatalouksia oli vuonna 2004 lähes 21 000 taloutta vähemmän kuin vuonna 2000. Pitkäaikaista toimeentulotukea saaneiden määrä kääntyi laskuun vuonna 2003 ja sama suunta on jatkunut edelleen vuonna 2004. Yli vuoden toimeentulotukea saaneiden määrä oli noin 60 000. Vastaavasti pitkäaikaisesti tukea saaneiden osuus kaikista toimeentulotuen saajatalouksista on alentunut. Lyhytaikaisesti (enintään 3 kk/v) tukea saaneiden osuus on hieman kasvanut.

Useimpiin EU-maihin verrattuna suhteellinen köyhyys on Suomessa vähäistä. Kokopäiväinen työnteko takaa varmimmin, että kotitalous ei sijoitu pienituloisimpiin ryhmiin. Työmarkkinoiden polarisoituminen on riskitekijä.

Päihdepalvelujen asiakkaiden määrä kasvoi runsaalla tuhannella asiakkaalla A-klinikoissa ja terveysneuvontapisteissä sekä hieman alle tuhannella asiakkaalla katkaisuhoidossa. Erityisen voimakasta kasvu oli alkoholisairauksien hoitojaksoissa, kun mukaan lasketaan alkoholi sekä pää- että sivudiagnoosina. Alkoholisairauksien hoitojaksojen kokonaismäärä (36 400 vuonna 2004) oli vajaa 4 000 korkeampi kuin edellisenä vuonna. Sairaaloiden hoitojaksot huumesairauksien vuoksi ovat viime vuosina hieman laskeneet. Mielenterveyskäynnit perus- ja erikoissairaanhoidossa ovat lisääntyneet jatkuvasti viimeisen kymmenen vuoden aikana.

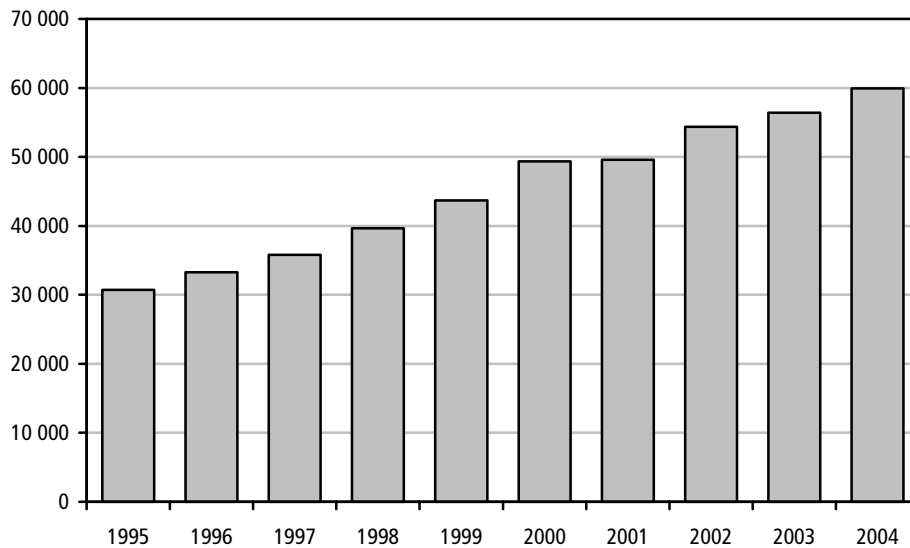
Lastensuojelun avohuollon tilastoitu asiakasmäärä on kasvanut voimakkaasti jo pitkään. Stakes teki loppuvuodesta 2004 kuntakyselyn lastensuojelun avohuollon asiakasmäärien taustoista. Selvityksestä ilmeni, että kasvua selittävät palvelurakenteen, työtapojen ja tilastoinnin muutokset. Taustalla on myös todellisia muutoksia lasten ja perheiden arjessa.

Kuvio 2.2 Mielenterveyskäynnit asukasta kohden vuosina 1995–2004.



Lähde: Stakes.

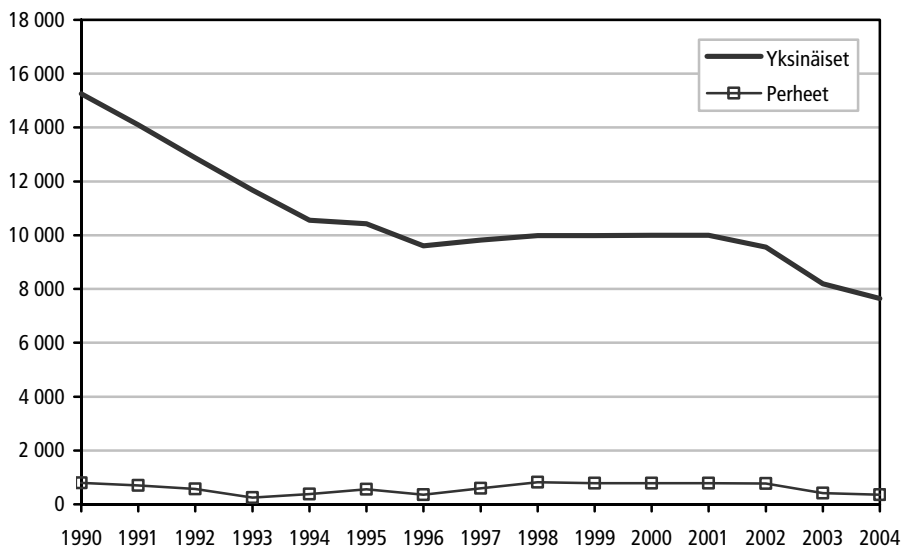
Kuvio 2.3 Lastensuojelun avohoidon piirissä lapsia ja nuoria vuosina 1995–2004. Espoo tuli mukaan tilastoon vuonna 2000.



Lähde: Stakes.

Asunnottomien määrä väheni selvästi myös vuonna 2004. Pääkaupunkiseudun asunnottomuusohjelma 2002–2005 on tarjonnut helpotusta asunnottomuustilanteeseen. Vuonna 2004 yksinäisiä asunnottomia oli 4 200 henkeä. Perheellisiä asunnottomia oli hyvin vähän, 230. Sosiaalihuoltola järjestetyn asumisen tavoitteesta on saavutettu yli 8/10. Toimenpideohjelma päättyi vuoden 2005 lopussa.

Kuvio 2.4 Asunnottomien määrän kehitys vuosina 1990–2004.



Lähde: Asuntorahasto.

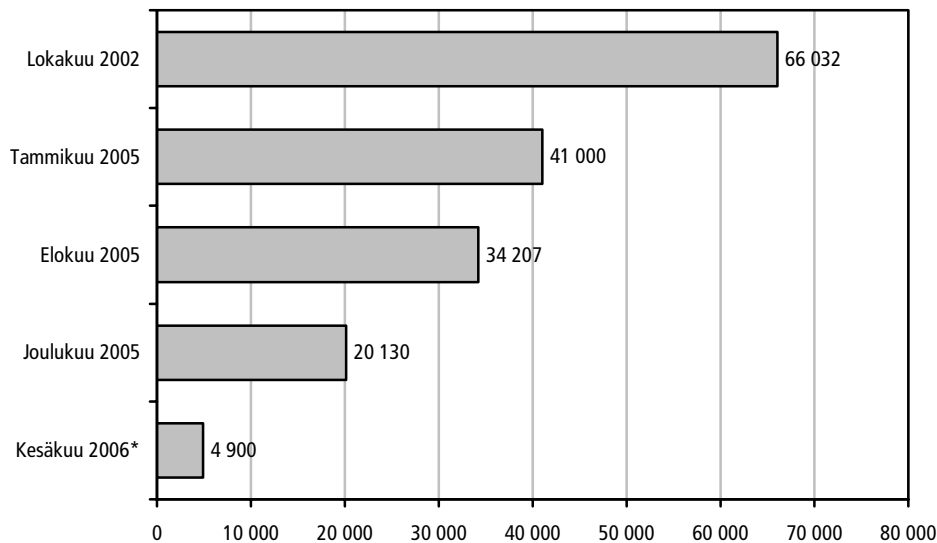
Hallinnonalojen yhteistyö syrjäytymisen torjunnassa on tiivistynyt. EU:n avoin koordinaatiomenetelmä on luonut osaltaan paineita tiivistää kansallista yhteistyötä.

Toimivat sosiaali- ja terveyspalvelut ja kohtuullinen toimeentuloturva

1.3.2005 voimaan tullut terveydenhuollon kiireettömän hoidon saatavuutta koskeva uudistus käynnistyi varsin hyvin. Ns. hoitotakuu toteutui siten, että vuoden 2005 lopun tilannetta

kuvanseen seurannan mukaan yli 6 kk jonottaneiden lukumäärä oli laskenut puoleen vuoden alun tilanteesta (41 000/20 000). Esimerkiksi vuoden 2002 lokakuussa, jolloin kansallinen terveyshanke käynnistyi, jonoissa oli 66 000 henkilöä. Sairaanpiirikohtaiset erot ovat kuitenkin vielä merkittäviä. Hoidon tarpeen arvioinnin osalta uudistus on myös toteutunut hyvin. Uudistukseen liittyy myös sähköisen potilaskertomuksen ja terveydenhuollon yhtenäisen tietoteknologia-arkkitehtuurin kehittäminen sekä jonojen hallintaa ja vertailua koskevan seurannan kehittäminen ja käyttöönotto. Kansalaisilla on mahdollisuus vertailla tietoja muun muassa Internet -pohjaisen seurannan avulla. Vanhusten (yli 80-vuotiaat) hoidontarpeen arviointivelvoite tuli voimaan 1.3.2006 lukien.

Kuvio 2.5 Yli 6 kuukautta jonottavat sairaanhoitopiireittäin vuosina 2002 ja 2005, jonottaneiden määrä per 10 000 asukas.



Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Uusien toimeentuloasiakkaiden keskimääräinen jonotusaika vuonna 2003 oli 4,3 päivää. Julkisten palvelujen laatubarometrin mukaan kansalaiset antoivat hyvän arvosanan kunnalliselle päivähoidolle: vuonna 2004 arvosanan 8,6 asteikolla 4–10. Terveydenhuollon osalta arvio oli hieman heikompi: terveyskeskuslääkärin ajanvarauskäynnin laatuarvosana oli 8,0 ja vastaanottajan päivystyskäynnin 7,7. Neljäsosa kunnallisia ruotsinkielisiä palveluja kaivannut ei saanut niitä haluamallaan kielellä. Viimeisin tieto on vuodelta 2003.

Työssä olevien lääkäreiden määrä oli vuonna 2005 korkeampi kuin kertaakaan aikaisemmin, noin 15 700. Lääkäreiden kokonaismäärä on tätä korkeampi, koska useat lääkärit toimivat muissa tehtävissä, muun muassa tutkimus- ja kehittämistehtävissä. Täyttämättömät terveyskeskuslääkärinvirat ja hammaslääkärinvirat ovat olleet ongelmana erityisesti pienemmillä paikkakunnilla. Tilanne heikkeni edelleen vuonna 2005, jolloin 15,3 prosentissa terveyskeskuslääkärinvirkoista ei ollut lääkäreitä. Hammaslääkärinviroista 12,6 prosenttia oli täyttämättä. Hoitohenkilökunnan viroista oli täyttämättä vain 3,3 prosenttia. Kaikissa hoitohenkilökunnan pääryhmissä henkilökunnan lukumäärä oli edellisvuotta korkeampi.

Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuuksista annettu laki tuli voimaan 1.8.2005. Pahin pula pätevistä sosiaalityöntekijöistä on pienissä kunnissa ja Etelä- ja Länsi-Suomen suurimmissa kunnissa. Sosiaalihuollon ammatillinen henkilöstö on ikääntynyt ja eläkkeelle siirtyminen alkaa kiihtyä 2010-luvulla. Ensi vaiheessa suurimmat eläkkeelle siirtyvien ryhmät ovat kodinhoitajat, kotiavustajat ja perhepäivähoitajat. Erytislasterhanopettajien palveluja ei ole riittävästi saatavilla; lisätarve on noin 200. Lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot arvioivat sosiaalialan ammatillisen henkilöstön tehtävärakenteen ja mitoituksen nykytilannetta ja kehittämistarpeita vuoden 2005 peruspalvelujen arvioinnin yhteydessä.

Sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksia on lisätty viime vuosina. Vuosina 1998–2001 laskennallinen valtionosuusprosentti oli 24,2, vuonna 2006 jo 33,32.

Sosiaali- ja terveystoimen menot kuntien kokonaismenoista ovat kasvaneet vuosittain: vuonna 2000 osuus oli 42,6 ja vuonna 2005 arviolta jo 47,2 prosenttia. Kuntakohtaiset erot ovat merkittäviä. Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli vuonna 2004 kaikkiaan 138. Valtionosuuden merkitys kunnan taloudessa vaihtelee huomattavasti.

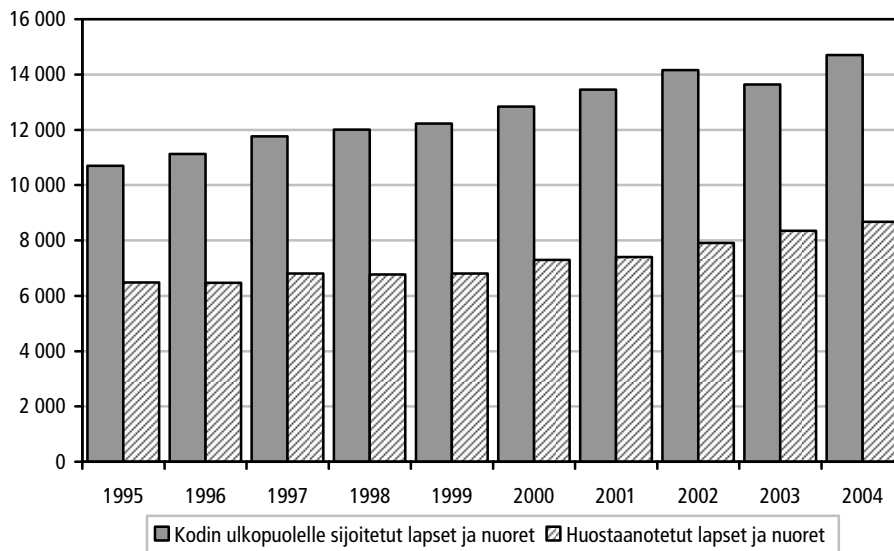
Vaikeavammaisten palveluja tarvitsevien henkilöiden määrä kasvaa vuosittain. Palveluiden määrä ja kustannukset ovat lisääntyneet jatkuvasti. Kuljetuspalvelujen käyttäjien määrä kasvaa nopeimmin, mutta myös tulkkipalvelut, palveluasuminen ja avustajapalvelut lisääntyvät vuosittain. Vammaispalvelujen määrän lisääntymiseen vaikuttavat paljolti muiden palvelujen muutokset, esimerkiksi liikenteen ja kauppojen väheneminen maaseudulla sekä kasvava ikääntynyt väestö. Avustajapalvelujen tarvetta lisäävät kehitysvammalaitosten hajauttamiskehitys ja vammaisten tarpeista huolta pitävien omaisten ikääntyminen. Kehitysvammaisten asumispalvelujen piirissä on noin 10 000 ja laitoksissa on noin 2 500 henkilöä. Mielensterveyskuntoutujien asumispalvelujen määrään liittyy kehittämispaineita.

Lapsiperheiden hyvinvointi

Syntyvyyttä kuvaava kokonaishedelmällisyysluku on noussut viime vuosina. Runsaan kymmenen vuoden aikajaksolla luku oli alimmillaan vuonna 1998 (1,71), jonka jälkeen se on noussut. Vuonna 2004 kokonaishedelmällisyysluku oli 1,80, joka on EU maiden korkeimpia. EU maiden keskiarvo oli 1,50.

Perheiden yhtenäisyyttä mittaavista indikaattoreista huolestuttavin on huostaanottojen ja kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten lukumäärän jatkuva kasvu. Vuonna 2004 huostaanottoja oli 8 673, mikä oli runsaat 300 edellistä vuotta enemmän. Kodin ulkopuolelle oli sijoitettu vuonna 2004 kaikkiaan 14 704 lasta ja nuorta; edellisenä vuonna luku oli noin 1 000 pienempi. Avioerojen lukumäärä on viime vuosina vakiintunut. Määrä on kahtena vuonna hieman laskenut ja oli vuonna 2004 noin 13 200. Vuonna 2004 yksinhuoltajaperheissä eli 184 000 lasta; luku on pysynyt viime vuosina lähes ennallaan.

Kuvio 2.6 Huostaanotetut sekä kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset ja nuoret vuosina 1995–2004.



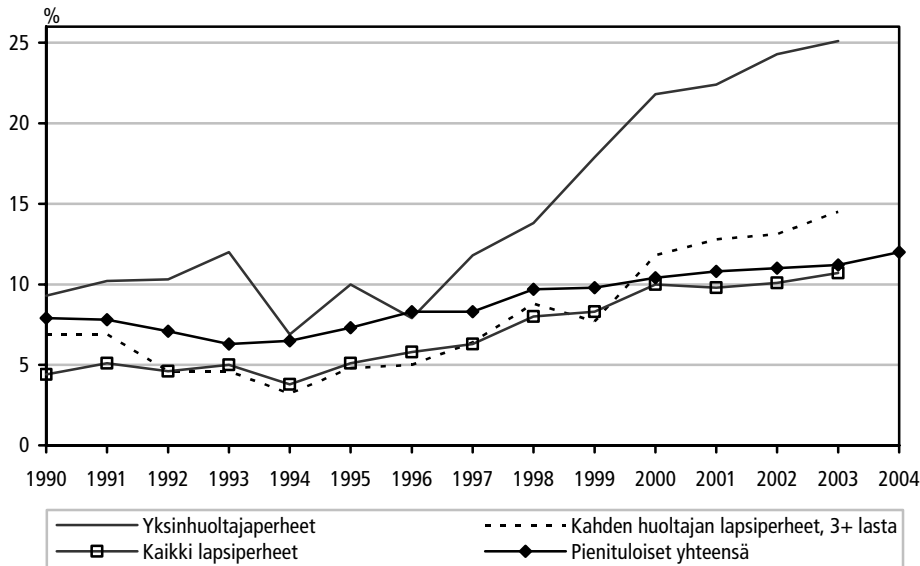
Lähde: Stakes.

Työ- ja perhe-elämän yhteensovittusta tukee parhaiten toimiva päivähoitojärjestelmä ja joustavat lasten hoitoa tukevat etuudet. Vuonna 2004 kolmevuotiaista lapsista vajaa kaksi kolmasosaa hoidettiin kodin ulkopuolella: korkein kodin ulkopuolisen hoidon osuus oli 5-vuotiaiden kohdalla (73 %). Osittaisen hoitorahan piirissä vuonna 2005 oli arviolta 3 300 9 kuukauden-2 vuoden ikäistä lasta ja 1. ja 2. luokkalaisista noin 8 000 lasta.

Vuoden 2004 perhepoliittinen tuki oli yhteensä noin 4,3 miljardia euroa. Suurimmat menoerät ovat lapsilisät ja lasten päivähoito. Lasta kohden laskettuna perhepoliittisen tuen kehitys on ollut vaihtelevaa viimeisen kymmenen vuoden aikana. 1990-luvun jälkipuoliskolla perheiden tukijärjestelmän painopistettä siirrettiin palvelujärjestelmän, erityisesti päivähoiton kuntoon saattamiseen subjektiivisena lapsen oikeutena. Samassa yhteydessä luotiin uusi tukimuoto, yksityisen hoidon tuki. Perhepoliittisten etuuksien reaaliarvot laskivat, koska niihin ei tehty tasokorotuksia. Ensimmäiset tasokorotukset ovat mahdollistuneet vasta viime vuosina, kun lapsilisään ja pienten lasten hoidon tukiin on tehty tasokorotuksia. Lapsilisien reaaliarvo on edelleen runsaan kymmenen vuoden takaista tasoa alempi. Vanhempainpäivärahan tasot seuraavat valtaosin palkkakehitystä. Vähimmäispäivärahojen tasoa on korjattu vuoden 2005 alusta.

Köyhyysrajan alapuolella olevien lapsiperheiden määrä on edelleen hieman kasvanut ja lapsiköyhyys lisääntynyt. Kun pienituloisuuden rajana on 60 prosenttia kotitalouksien mediaanituloista, niin lapsiperheistä yksinhuoltajaperheiden asema on heikentynyt selvästi vuoden 2001 jälkeen. Myös monilapsisten perheiden taloudellinen tilanne heikkeni. Vain kahden huoltajan yksilapsisen perheen taloudellinen tilanne ei heikentynyt. Toimeentuloa koskevat tiedot ovat vuodelta 2003, eikä niissä näy vielä vuosina 2004 ja 2005 toteutetut perhe-etuuksien korotukset. Lasten ja nuorten ennaltaehkäisevistä palveluista kouluterveydenhuollonkäyntien määrä on vähentynyt tasaisesti, tosin viime vuosina muutos on ollut suhteellisen pieni. Lasten määrään suhteutetut äitiysneuvola- ja lastenneuvolakäynnit säilyivät edellisvuosien tasolla.

Kuvio 2.7 Eri perhetyyppien pienituloisuus vuosina 1990–2003/2004.



Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö ja Tilastokeskus.

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

Maahanmuuttopoliittinen ohjelma

Maahanmuuttopoliittikan linjaukset on esitetty loppuvuonna 2005 valmistuneessa ehdotuksessa hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi. Asiaa valmistellut virkamiestyöryhmä laati myös alustavan ehdotuksen toimeenpano-ohjelmaksi. Ne luovutettiin hallituksen maahanmuuttopoliittiselle ministeriryhmälle 13.12.2005. Toimeenpano-ohjelma lähetettiin edelleen virkamiesten jatkovalmisteluun. Hallitus käsitteli maahanmuutto-poliittista ohjelmaa hallituksen iltakoulussa 1.3.2006.

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman pääpaino on työperusteisen maahanmuuton edistämässä. Muita keskeisiä teemoja ovat opastusjärjestelmän luominen, maahanmuuttajien kotouttamisjärjestelmän tehostaminen sekä etnisten suhteiden parantaminen. Tavoitteena on edistää moniarvoisen, monikulttuurisen ja syrjimättömän yhteiskunnan kehittymistä ja siten tukea Suomen kansainvälistymistä ja parantaa kansainvälistä kilpailukykyä.

Ohjelmaehdotuksen mukaan tulevaan työvoiman niukkuuteen ja osaamisvajeeseen vastataan muiden toimien ohella edistämällä myös työperusteista maahanmuuttoa. Tällöin on otettava huomioon lupajärjestelmän kehittäminen sekä työntekijöiden, elinkeinon harjoittajien, mutta myös opiskelijoiden ja perheenjäsenten asema. Työvoiman maahanmuuttoon liittyy kiinteästi myös työelämään ja yhteiskuntaan opastaminen ja kotouttaminen, koska tavoitteena on turvata mahdollisuudet myös osallisuuteen, perheeseen, oikeudenmukaiseen kohteluun ja syrjimättömyyteen.

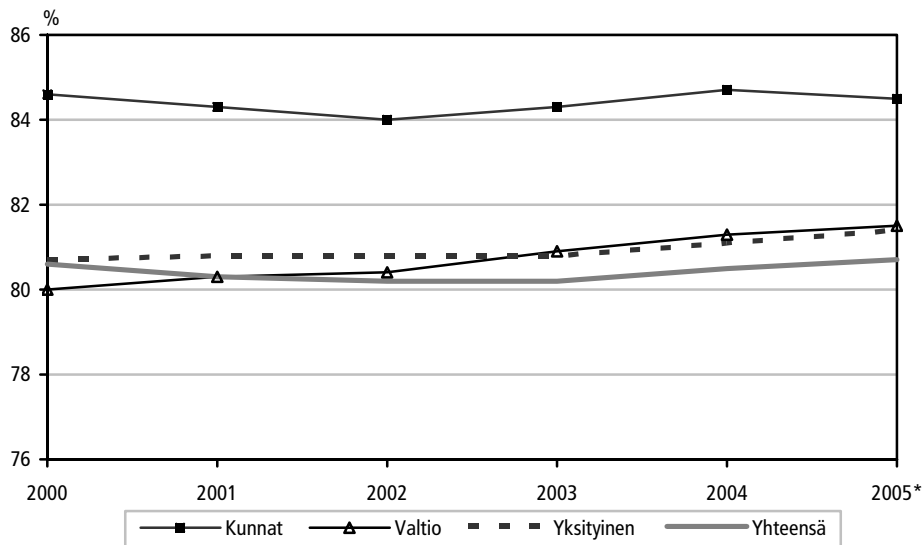
Maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimeenpanoa varten valmistellaan erillinen toimeenpano-ohjelma. Toimeenpano-ohjelmassa myös määritellään aikataulut toimenpiteiden toteuttamiseksi.

Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen

Hallituksen tasa-arvotavoitteita toteutetaan hallituksen vuonna 2004 hyväksymällä tasa-arvo-ohjelmalla, joka kokoaa, koordinoi ja käynnistää tasa-arvoa edistäviä hankkeita valtionhallinnossa. Ohjelman toteutumista seuraa kaikki hallinnonalat kattava seurantatyöryhmä. Ohjelmaan sisältyvä valtavirtaistamishanke eteni muun muassa valtion talousarvion sukupuolivaikutusten arvioinnin osalta. Miehet ja tasa-arvo -aiheesta valmisteltiin strategia-asiakirjaa. Vuoden 2005 keväällä tuli voimaan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain kokonaisuudistus. Laki vahvistaa syrjintäkieltoja ja korostaa työpaikkojen tasa-arvosuunnittelua, johon sisältyvällä palkkakartoituksella pyritään samapalkkaisuuteen. Kesällä 2005 valmistui kolmikantaisesti laadittu ehdotus hallituksen samapalkkaisuusohjelmaksi.

Naisten palkat ovat edelleen keskimäärin viidenneksen miesten vastaavia palkkoja alemmat. Säännöllisen työajan keskiansioista laskettu suhteellinen palkkaero on pitkään pysytellyt noin 80–82 prosentissa. Suhteelliset palkkaerot ovat pienimmät kuntasektorilla, suurimmat yksityisellä sektorilla. Suurin palkkaeroja aiheuttava tekijä on ala ja ammatti. Euromääräisesti palkkaerot kasvoivat vuonna 2003. Myönteistä on, että miesten ja naisten välinen palkkaero on ollut kaventumassa viime vuosina. Naispalkansaajista 80 prosentilla ja miespalkansaajista 87 prosentilla oli pysyvä työsuhde vuonna 2004. Määräaikaisten työsuhteiden osuus väheni kaikissa muissa ryhmissä paitsi valtiolla työskentelevien naisten kohdalla. Määräaikaiset työsuhteet ovat julkisella sektorilla yleisempiä kuin yksityisellä sektorilla. Sekä naisten että miesten määräaikaisten työsuhteiden osuus on ollut hienoisessa laskussa vuosina 1997–2004.

Kuvio 2.8 Naisten ja miesten palkkaero vuosina 2000–2005, naisten ansiot miesten ansioista prosenttia.



Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Naisten osuus poliittisessa päätöksenteossa ja taloudessa on kehittynyt myönteisesti. Kaikissa kunnanhallituksissa jäsenten sukupuolijakauma on tasa-arvolain kiintiösäännöksen mukainen. Vuonna 1993 kunnanhallitusten jäsenistä naisia oli 24,5 prosenttia, vuonna 2001 jo 45,4 prosenttia. Naisten osuus valtion ylimmästä johdosta kasvoi vuosina 2002–2003 selvästi, mutta ei enää vuonna 2004.

Naisten osuus yrittäjistä ja yrittäjäperheenjäsenistä on pitkään ollut noin kolmannes. Muiden kuin maatalousyrittäjänä toimivien naisyrittäjien lukumäärä on kasvanut 1990-puolivälistä lähtien. Naiset ovat perinteisesti toimineet yrittäjinä erityisesti palvelusektorilla. Naisyrittäjyys on lisääntynyt muun muassa kotipalvelun ja hoivan aloilla.

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. Vuonna 1991 isyysvapaata käytti 45 prosenttia isistä, vuonna 2003 jo 68 prosenttia. Vanhempainvapaata käytti vuonna 2004 vain noin 7 prosenttia isistä.

2.2 Toteutetut toimenpiteet

Väestön terveyttä ja toimintakykyä tukevat hallitusohjelman toimenpiteet koottiin laajoihin ohjelmiin, joista keskeisimmät ovat Terveys 2015 kansanterveysohjelma, työterveyshuollon kehittäminen, Alkoholiohjelma 2004–2007, Huumausainepoliittinen toimenpideohjelma 2004–2007, vanhuspoliittinen toimintasuunnitelma sekä terveyttä edistävä liikunta ja toiminta-ohjelma ravitsemussuositusten toteuttamiseksi.

Iäkkäiden toimintakykyä ja terveyttä edistämään käynnistettiin vuonna 2005 valtakunnallinen, eri osapuolia yhteistyöhön aktivoiva Voimaa vanhuuteen -terveysliikuntaohjelma. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisyyn rakennetaan pysyvä järjestelmä. Kansanterveyslaitoksen koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisyyn yksikön toimintaa on vahvistettu ja toiminta on vakainaistettu. Kuntien terveyden edistämistyön vahvistamiseksi kansanterveyslain muutos tulee voimaan vuoden 2006 alusta. Siinä määritellään laaja-alaisesti terveyden edistämiseen liittyvät kunnan tehtävät. Terveyden edistämisen laatusuositukset valmistellaan malliksi, jota kunnat voivat käyttää oman toimintansa arvioinnissa tai ulkoisen arvioinnin pohjana. Vuoden

2006 alussa järjestetään terveyden edistämisen aluekierros, jossa STM:n johdolla käydään läpi kansanterveystyön vahvistamismahdollisuuksia.

Hallituksen alkoholipoliittinen ministerityöryhmä on koonnut toimenpidepaketin, joka sisältää eri hallinnonalojen toimenpiteitä alkoholihaittojen vähentämiseksi. Hallitus käsitteli alkoholipoliittisen ministerityöryhmän ehdotuksia neuvottelussaan 2. maaliskuuta.

Toimenpiteiden tehokkuus perustuu siihen, että useita haittoja vähentäviä keinoja otetaan käyttöön samanaikaisesti. Toimenpiteisiin sisältyy muun muassa lapsiin ja nuoriin suuntautuvan alkoholimainonnan rajoittaminen. Alkoholipakkauksiin ja -pulloihin tulee varoitusmerkintä sikiö-vaurioista sekä olutpakkausten niin sanotut paljousalennukset poistetaan. Alkoholijuominen myynnin edistäminen polkuhintamyynnin ilmoituksin ei olisi enää mahdollista. Alkoholijuomien hinnoittelu olisi edelleen vapaata. Alkoholimyynti voitaisiin aloittaa aamuisin vasta klo 9.00. Poliisin ja alkoholitarkastajien yhteistyötä lisätään.

Yleisen talous- ja työllisyyspolitiikan toimien lisäksi syrjäytymisen vähentämisen kannalta tärkeimpiä hallituksen käynnistämiä kehittämishankkeita ovat kansallinen terveydenhuollon hanke ja sosiaalialan kehittämishanke. Kansallisen terveydenhuollon etenemisen seuranta varten on asetettu työryhmä, joka raportoi säännöllisesti sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaalialan hanketta seurataan ministeriössä. Ohjelmat kattavat koko hallituskauden ja ne ovat edenneet suunnitelmien mukaisesti. Niiden rahoituksesta on sovittu kehyspäätösten yhteydessä. Sekä valtionosuutta että kuntien kehittämishankkeisiin myönnettävää valtionavustusta lisätään hallituskaudella kansallisen terveydenhuollon hankkeen ja sosiaalialan kehittämishankkeen ja toteuttamiseksi.

Merkittäviä toimia 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.

Vuoden 2006 alusta on tullut voimaan toimeentulotuen ja työmarkkinatuen rahoitusuudistus. Sillä kannustetaan kuntia työllistämään vaikeasti työllistettäviä. Kolmannen sektorin järjestöillä ja kirkolla on tärkeä rooli. Euroopan unionin köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisessa yhteistyössä korostetaan kaikkien toimijoiden yhteistyön merkitystä.

Lapsiperheiden toimeentulon kohentamiseksi on toteutettu hallitusohjelmassa sovitut etuuk-sien korotukset. Hallitusohjelman mukaisesti korotettiin vuonna 2005 vähimmäisetuuksia, muun muassa ansiopäivärahaa, vähimmäisvanhempainrahaa sekä kansaneläkettä. Vuoden 2006 syksyllä tehdään kansaneläkkeisiin vielä tasokorotus. Asumismenojen omavastuuosuu-den poisto toimeentulotuesta kohentaa heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevien koti-talouksien asemaa. Muutos tulee voimaan syksyllä 2006. Ensisijainen keino pienituloisten aseman kohentamiseksi on kuitenkin työllisyyden parantaminen. Vaikeasti työllistettävien osalta on vireillä useita toimenpiteitä, jotka pääosin sijoittuva työllisyyden politiikkaohjelman alle. Työnantajamaksujen alentamisella kannustetaan ikääntyneiden ja vaikeasti työllistettävi-en työllistämistä. Työllisyyden kohentuminen ja minimietuuksiin tehdyt korotukset näkyvät toimeentulotuen tarpeen vähentymisenä.

Vuoden 2005 alusta on asteittain tullut voimaan työeläkejärjestelmän uudistus, jolla vanhuuseläkkeelle siirtyminen tehtiin joustavaksi ja eläke kertyy 18–68 ikävuoden aikana koko työuran ansioista. Uudistuksen tarkoituksena on pitkällä aikavälillä myöhentää eläkkeelle-siirtymisikää ja hillitä jatkossa työeläkemaksujen korotustarvetta.

Syksyllä 2005 valmistui selvityshenkilön ehdotus perhevapaista aiheutuvien työnantajakus-tannusten tasaamiseksi. Ehdotukset ovat jatkovalmistelussa kolmikantaisessa työryhmässä. Lasten asioiden edistämiseksi perustettiin lapsiasiainvaltuutetun toimisto syksyllä 2005.

Tasa-arvon vahvistamiseksi on uudistettu säädösperusta sekä tehty tasa-arvo-ohjelmaa koskevan päätökset. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmasta tehtiin valtioneuvoston periaatepäätös joulukuussa 2004. Ohjelman seuranta aloitettiin kaikkien ministeriöiden edustajista koostuvassa työryhmässä talvella 2005. Uusittu tasa-arvolaki tuli voimaan vuoden 2005 keväällä. Naisten ja miesten palkkaerojen kaventamiseksi nimettiin marraskuussa 2004 kolmikantainen samapalkkaisuusohjelmaryhmä, jonka työ valmistui keväällä 2005. Määräaikaisten palvelussuhteiden vähentämisestä valmistui selvityshenkilön ehdotus. 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 vähentämiseksi valmisteltiin vuonna 2004 sekä rikosentorjuntaneuvostossa että sosiaali- ja terveysministeriössä oma toimintaohjelmansa. STM:n toimintaohjelman lähisuhte- ja perheväkivallan ehkäisemiseksi toimeenpano on meneillään hallinnon eri tasoilla. Peruspalveluja ja palveluketjuja kehitetään niin, että väkivallan uhrit ja tekijät saavat asianmukaista apua riippumatta asuinpaikasta. Kansallinen ihmiskauppaa koskeva toimintaohjelma laadittiin vuonna 2005. Tasa-arvo-ohjelmaan sisältyy myös miesten tasa-arvoa edistäviä toimia.

2.3 Arvioita ja päätelmiä

Hyvinvointia, terveyttä ja tasa-arvoa koskevissa **hallitusohjelman tavoitteissa on edetty pääosin toivottuun suuntaan**. Väestön ikääntymisen haasteet on Suomessa tunnistettu ja muutokseen on varauduttu paremmin kuin monessa muussa maassa. Syntyvyys (kokonaisedelmällisyys) on Suomessa EU-maiden korkeimpia. Sen nykyinen taso ei silti turvaa tasapainoista väestökehitystä. Syrjäytymisilmiöön on tartuttu ja tunnistettu sen yhteys työttömyystilanteeseen.

Suomen **köyhyysaste** on edelleen EU-maiden alhaisimpia, vaikka suhteellinen köyhyys onkin hieman lisääntynyt. **Lapsiperheiden** toimeentulo on kuitenkin jäänyt jälkeen muusta väestöstä. Köyhyysrajan alapuolella olevien lapsiperheiden määrä on edelleen hieman kasvanut ja lapsiköyhyys lisääntynyt. Yksinhuoltajien toimeentulo on laman jälkeen parantunut muita väestöryhmiä hitaammin. Pääasiallinen syy tähän on ollut muita korkeampi työttömyys. Myös monilapsisten perheiden taloudellinen tilanne on mainittuina vuosina heikentynyt.

Verrattuna 1990-luvun alkuun perhepoliittisten tulonsiirtojen reaaliarvo on laskenut. Sen sijaan yhteiskunnan tuki lapsiperheiden palveluihin on kasvanut tietoisien politiikan tuloksena. Nykyisellä hallituskaudella työllisyyden ja työttömyyden myönteinen kehitys, hallituksen toteuttamat perhepoliittisten etuuksien korotukset ja verotuksen keventäminen ovat parantaneet lapsiperheiden taloudellista asemaa. Toimeentuloa koskevat tiedot ovat tässä vaiheessa vuodelta 2003 eikä niissä vielä näy vuosien 2004 ja 2005 perhe-etuuksien korotusten vaikutus. Näyttäisi siltä, että viime vuosina myös yksinhuoltajien tulot ovat kääntyneet nousuun.

Syrjäytymisilmiön monimutkaisuuden vuoksi tarkkaa tietoa syrjäytyneiden määrän kehityksestä ei ole. Rakenteellinen työttömyys on Suomessa edelleen korkea. Toisaalta asunnottomien sekä pitkäaikaistyöttömien määrät ovat laskeneet. Myös toimeentulotuen tarve on vähentynyt. Syrjäytymisen vähentämisen kannalta työllistymisen tukeminen on jatkossakin avainkysymys (ks. jakso I 1). Alkoholin kokonaiskulutus on käännettävä mahdollisimman nopeasti laskuun. Keskeisessä asemassa ovat ehkäisevän työn ja päihdepalvelujen riittävät voimavarat. Tehokkain strategia on puuttua lasten ongelmiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Päivähoidon henkilömitoitus on lasten turvalliseen kasvu- ja kehitysympäristöön keskeisesti vaikuttava tekijä. **Kansanterveydessä** on saavutettu myönteisiä tuloksia: väestön terveydentila sekä toimintakyky ovat pitkällä aikavälillä kohentuneet. Alkoholin kulutuksen selvä kasvu, ylipainoisuus sekä liikunnan vähäisyys vaarantavat kuitenkin myönteisen kehityksen. Alkoholista aiheutuvat haitat ja alkoholikuolemat ovat lisääntyneet. Alkoholin kulutuk-

sen kasvuun liittyy myös lastensuojelun tarpeessa olevien lasten määrän kasvu samaan aikaan kun suurin osa lapsista voi hyvin.

Suomen terveydenhuoltojärjestelmä on arvioitu kansainvälisesti korkealuokkaiseksi, muun muassa OECD:n joulukuussa 2005 julkistaman maa-arvion mukaan. Terveydenhuoltomenojen suhde bruttokansantuotteeseen sekä asukasta kohden lasketut terveydenhuoltomenomme ovat EU-maiden keskiarvoa pienemmät. Suomalaiset ovat myös EU-kansalaisista tyytyväisimpiä terveystalouteen. Kansalaiset antavat myös hyvän arvion muun muassa kunnallisesta päivähoitosta. Vuoden 2005 maaliskuussa voimaan tullut ns. hoitotakuu-uudistus on käynnistynyt hyvin: hoitoon pääsyn yhtenäiset jonokriteerit ja määräajat ovat pystyneet lyhentämään merkittävästi jonossa olevien potilaiden määrää. Pitkät odotusajat terveydenhuollossa ja sosiaalitoimissa vaativat kuitenkin jatkuvaa kehittämistyötä.

OECD:n mukaan Suomessa on myös merkittävää epätasa-arvoisuutta terveydenhuollossa, mihin on syytä kiinnittää jatkossa vakavaa huomiota. Tämä johtunee pitkälti työterveysjärjestelmästä, joka tarjoaa työssä käyville palveluita, jotka eivät ole yhtä hyvin muiden saatavilla.

Sosiaali- ja terveystalouden saatavuuden ja laadun parantaminen edellyttää huolehtimista henkilöstön saatavuudesta ja palvelujen kestävästä rahoituksesta sekä tieto- ja viestintäteknologian täysipainoista hyödyntämistä. Nämä tavoitteet sisältyvät kansallisen terveydenhuollon hankkeeseen sekä sosiaalialan kehittämisohjelmaan, joiden rahoituksesta on sovittu kehyspäätösten yhteydessä.

Työelämän hyvinvoinnin alueella on saavutettu myönteisiä tuloksia, joiden toteutumista seurataan työllisyyden politiikkaohjelman kautta. Laajan työeläkeuudistuksen vaikutusten arviointi, muun muassa **eläkkeelle siirtymisen** myöhentyminen, on mahdollista vasta useamman vuoden päästä, mutta alkuvaiheen tulokset ovat rohkaisevia. Vuoden 2005 tilastojen valossa eläkeuudistuksen mahdollistamaa siirtymistä vanhuuseläkkeelle 63 vuoden iässä on käytetty maltillisemmin kuin etukäteen arvioitiin. Eläketurvakeskuksen mukaan joka neljäs käytti mahdollisuutta. Eläketurvakeskuksen mukaan tilastotieto osoittaa selviä positiivisia merkkejä työeläkeuudistuksen tavoitteiden mukaisesta kehityksestä.

Suomen työeläkejärjestelmän taloudellinen kestävyys on nähty kansainvälisissä arvioissa varsin hyväksi. Erityisesti vuoden 2005 eläkeuudistus hillitsee jatkossa työeläkemaksujen korotustarvetta. Tästä huolimatta eläkemenojen ennakoitu nousu näyttäisi olevan johtamassa työeläkemaksujen tuntuvaan, ehkä 5–6 prosenttiyksikön nousuun pitkällä aikavälillä. Tällainen kehitys olisi työllisyyden kannalta ongelmallinen.

Sosiaalivakuutuksen rahoituksen selkeyttä ja kestävyyttä vahvistaa vuoden 2006 alusta voimaan tullut sairausvakuutuksen rahoitusuudistus, jossa sairausvakuutus jaettiin sairaanhoidovakuutukseen ja työtulovakuutukseen. Sairausvakuutusmenojen kannalta lääkekulujen nousun hallinta on avainkysymys. Vuoden 2006 alusta tulee voimaan lääkkeiden tukkuhintojen alennus, joka alentaa lääkekustannuksia.

Naisten palkat ovat edelleen keskimäärin viidenneksen pienemmät kuin miesten palkat. Määräaikaisessa työsuhteessa olevien miesten ja naisten osuudet ovat säilyneet ennallaan. Määräaikaisuus on edelleen yleisempää naisilla. Naisten osuus poliittisessa päätöksenteossa ja taloudessa on noussut.

Maahanmuuttoa ja erityisesti työperusteista maahanmuuttoa tukevat ja kehittävät toimet eivät ole olleet riittäviä. Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelman ja sen toimeenpanon on määrä siirtää toiminnan painopistettä aktiivisuuden ja tietoisesti muotoiltujen maahanmuuttostrategioiden suuntaan. Tästä toivottavina seurauksina ovat myös asenneilmaston muuttuminen, työelämän mahdollisuuksien, koulutusta vastaavan työn, urakehityksen ja ammattien välillä tapahtuvan tehokkaamman liikkuvuuden avautuminen paremmin myös maahanmuuttajataustaiselle työvoimalle.

Väestön terveyden ja toimintakyvyn edistämiseksi keskitytään hallituskauden lopulla näitä koskevia toimenpiteitä kokoavien, käynnissä olevien laajojen ohjelmien toimeenpanoon alkuperäisten suunnitelmien ja voimavarapäätösten mukaisesti. Vuonna 2006 on tarkoitus tehdä ratkaisut kunta- ja palvelurakennemuutosten osalta. Sillä tulee olemaan keskeinen merkitys sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuuden ja laadun parantamiselle tulevaisuudessa.

3 KOULUTUS JA KULTTUURI

3.1 Toteutunut kehitys

Kaikkiaan Suomen koulutusjärjestelmä on kansainvälisissä kouluosaavutusvertailussa maailman kärkiryhmässä. Suomi sijoittui joulukuussa 2004 julkistetussa OECD:n PISA-arvioinnissa ykkösjalle matematiikan, luonnontieteiden ja lukutaidon osalta.

Suomen **väestön koulutustaso** on tutkinnoilla mitattuna ja pitkällä aikavälillä tarkasteltuna noussut nopeasti viimeisten vuosikymmenten aikana. Vuonna 2001 perusasteen jälkeisen tutkinnon suorittaneita oli 15 vuotta täyttäneestä väestöstä yli 60 prosenttia. Vuoden 2003 lopussa keskiasteen tutkinnon oli suorittanut 37 prosenttia väestöstä ja korkea-asteen tutkinnon (opistoaste, ammatillinen korkea-aste, AMK ja yliopisto) 25 prosenttia 15 vuotta täyttäneestä väestöstä. Pelkän perusasteen koulutuksen varassa on kuitenkin edelleen 38 prosenttia 15 vuotta täyttäneestä väestöstä eli yli 1,6 miljoonaa henkeä.

Peruskoulujen lukumäärä on vähentynyt vuodesta 1995 vuoteen 2003 noin 600 koululla. Eniten on vähentynyt pienten koulujen määrä, ja samaan aikaan suurten koulujen määrä on kasvanut. Taustalla on aluekehitys ja siihen liittyvä ikärakenteen muutos. Kyse on nimenomaan pienten ala-asteiden/kyläkoulujen lakkauttamisesta.

Lääninhallitusten toteuttaman peruspalvelujen arvioinnin mukaan **perusopetuksen alueellinen saavutettavuus** oli lukuvuonna 2003–2004 edelleen ala-asteikäisten osalta hyvä ja yläasteikäisten kohdalla suhteellisen hyvä. Kahden vuoden aikana tapahtuneet muutokset olivat läänitasolla marginaalisia, mutta maakunnittain ja erityisesti kunnittain muutokset saattoivat olla suuriakin.

Lukioiden määrä ei ole juurikaan muuttunut vuosituhatien alkuvuosina. Nuorisoiäluokkiin kuuluvien (16–18-vuotiaiden) määrä kasvaa noin 8 500 vuodesta 2005 vuoteen 2010. Lukionkäyntiasteen pysyessä nykyisenä kasvaa lukiopaikkojen tarve vuoteen 2010 asti Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen läänissä. 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.

3.2 Toteutetut toimenpiteet

Koulutus

Valtioneuvosto on hyväksynyt vuonna 2003 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.

Ammattikorkeakoulujen jatkotutkintoja koskeva kokeilu päättyi 31.7.2005. Jatkotutkinnot on vakinaistettu lainsäädännöllä.

Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys laeiksi ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esityksen tarkoituksena on muun muassa parantaa aikuiskoulutusta tarjoavien koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiä, ennakoitavuutta ja vakautta, edistää oppilaitosten työelämän palvelu- ja kehittämistehtävää sekä edesauttaa pk-yrityssektorin henkilöstön osaamisen kehittämistä.

Käynnissä on useita työssä olevien osaamisen vahvistamiseen tähtääviä 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. Poliitiikkaohjelman 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.

Kulttuuri

Kulttuuripolitiikan alueella hallituksen strategia-asiakirjassa 2005 ei ole määritelty mitattavia vaikuttavuustavoitteita. Toiminnan painopisteitä hallituskaudella 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.

Opetusministeriön kolmivaiheisessa **luovusstrategiaprosessissa** valmistui marraskuussa 2005 asiantuntijaryhmien kartoitukset, linjaukset ja esitykset luovuuden edistämiseksi Suomessa. Strategiaprosessin yhteistyöryhmä työstää ehdotuksia vuoden 2006 aikana.

Kolmen ministeriön yhteistyönä vuonna 2003 käynnistynyt **kulttuurivientihanke** on edennyt muun muassa seuraavin toimenpitein:

- opetusministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osastoon perustettiin 1.9.2005 lukien kulttuurivientiyksikkö organisoimaan kulttuuriviennin tehostamistoimenpiteitä
- kulttuuriviennin tukiverkostoa, joka kattaa ensi vaiheessa Suomen ulkomaanedustustot, vienninedistämisorganisaatiot, ulkomailla toimivat instituutit, taiteen tiedotuskeskukset ja ulkomaille suunnatut julkaisut, on ryhdytty kehittämään vientikelpoisten hankkeiden evaluoimiseksi ja promovoimiseksi
- kulttuurialan liiketoimintaosaamista vahvistavia koulutushankkeita on aktivoitu
- osana kansallista matkailustrategiaa on käynnistetty toimet kulttuurimatkailun strategian kehittämiseksi
- vuoden 2005 lopussa käynnistyi ulkoministeriön johdolla laajapohjainen kulttuuriviennin kehittämistyö, jonka tähtäimenä on aikaansaada kulttuuriviennin kehittämissohjelma vuosille 2006–2010.

Tekes on käynnistänyt selvitystyön kulttuuriviennin liiketoimintamallien kehittämiseksi. Selvitys valmistuu 15.4.2006 mennessä ja sen tarkoituksena on tunnistaa potentiaaliset kasvuyritykset ja tehdä kansainvälisen liiketoiminnan tulevaisuuden mahdollisuuksien tarkastelu,

analysoida kansainvälisen liiketoiminnan mallit, ansaintalogiikat ja rahoitus sekä tuotteistusmahdollisuudet ja tehdä kansainvälisen, kansallisen ja alueellisen yhteistyön tarkastelu.

Kotimaisen sisällöntuotannon edistämiseksi opetusministeriö on toteuttanut yhteistyössä AVEK:n, kauppa- ja teollisuusministeriön Sisältöliiketoimintaprojektin SILE:n ja Tekesin kanssa vuosien 2002–2005 aikana sisältötuotannon kehittämishankkeen, jossa on vahvistettu kuvan, äänen, ja multimedian tuotantoa ja levitystä uusissa jakeluverkoissa. Tavoitteena on vahvan kotimaisen kulttuuriteollisuuden ja sisällöntuotannon systemaattinen rakentaminen vastaamaan luovaa ja kestävää tietoyhteiskuntaa. Hankkeeseen kohdistetulla määrärahalla on tuettu yhteensä 23 hanketta vuoteen 2004 mennessä.

Taulukko 3.1 Sisältötuotannon kehittämishankkeen määrärahat vuosina 2003–2006.

	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Määräraha, €	118 000	120 000	140 000	130 000
Hakijoita	23	39	21	28
Haettu määrä, €	499 786	764 871	415 164	584 747
Myönnöt, kpl	9	8	6	8
Myönnetty, €	110 000	117 000	95 900	130 000

Lähde: Opetusministeriö.

Hanketta on arvioitu jokaisen haku- ja myöntökierroksen yhteydessä. Arvioinnin perusteella hanketta esitetään uudistettavaksi ja monipuolistettavaksi.

Kulttuuriperintöaineistojen digitointia ja kulttuuriperintöalan sisältötuotantohankkeita varten oli määrärahoja yhteensä käytettävissä 566 270 euroa vuonna 2004 ja 702 270 euroa vuonna 2005. Opetusministeriö on valmistellut joulukuussa 2004 luonnoksen **mediaväkivalan rajoittamista** koskevaksi toimintaohjelmaksi (Lapset ja media, Mediaväkivalta), jonka pohjalta on vuoden 2005 lopulla käynnistetty muun muassa elokuva- ja mediakasvatuksen järjestöjen ja viranomaisten yhteistyönä mediakasvatuksen varhaiskasvatusta kehittävä hanke.

Tekijänoikeusjärjestelmän kehittäminen on pitkäkestoinen ja jatkuva prosessi. Luovan talouden perusteita on vahvistettu eurooppalaisen harmonisoinnin (direktiivi 2001/29/EY) mukaisesti digitaalisuuteen ja tietoverkkojen erityiskysymyksiin keskittyvillä tekijänoikeuslain-säädännön muutoksilla. Lait tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta annettiin lokakuussa 2005, ja ne tulivat voimaan 1.1.2006. Nyt tehdyillä muutoksilla tekijänoikeuslain-säädäntö saatettiin myös direktiivin pohjana olleiden kansainvälisten sopimusten mukaiseksi.

Mittavat, uuden lainsäädännön voimaantuloon ja soveltamiseen liittyvät toimenpiteet ovat aluillaan ja koskevat laajoja väestöryhmiä – käytännössä kaikkia kansalaisia. Merkittäviä voimavaroja tullaan suuntaamaan tiedottamiseen, koulutukseen ja tekijänoikeusjärjestelmän edelleen kehittämiseen.

Valtioneuvoston **taide- ja taiteilijapolitiikkaa** koskevan periaatepäätöksen (2004) mukaisesti toimenpideohjelmaa on toteutettu laajasti taiteen eri sektoreilla vuoden 2005 aikana. Suoraa taiteilijatukea jakavien Taiteen keskustoimikunnan ja alueellisten taidetoimikuntien kehittämistä arvioineiden työryhmien esitykset valmistuivat vuonna 2005, jonka jälkeen ne ovat olleet lausuntokierroksella. Ehdotusten tavoitteena on parantaa taidetoimikuntajärjestelmän yhtenäisyyttä, tehostaa valtion taidetoimikuntien ja taiteen keskustoimikunnan toimintaa sekä uudistaa alueellista taiteen edistämistä. Kevään 2006 aikana on mahdollista tehdä asiaa koskevia päätöksiä.

Taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta koskevan toimenpideohjelman avulla pyritään edistämään kulttuurivähemmistöjen, vammaisten ja muiden erityisryhmien mahdollisuuksia harjoittaa omaehtoista kulttuuritoimintaa ja päästä osalliseksi yleisestä kulttuuritarjonnasta. Muotoi-

lu 2005! -ohjelman toteutumisen seuranta jatketaan vuoden 2006 alusta työnsä aloittavassa uudessa laajapohjaisessa seurantaryhmässä.

Valtionosuusuudistuksen mukaan valtionosuutta saavien teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuusjärjestelmää muutetaan siten, että niiden yksikköhinnan kustannuspohjaa tarkistetaan joka neljäs vuosi vuodesta 2008 lukien. Uudistettu museolaki ja -asetus tulivat voimaan 1.1.2006. Uudistuksen tavoitteena on nostaa museoiden laatua ja monipuolistaa niiden toimintaa.

Lastenkulttuuripoliittisen ohjelman toteutussuunnitelma on opetusministeriön osalta valmistunut vuoden 2004 loppuun mennessä. Toteutussuunnitelma hallinnonalan muiden toimijoiden osalta valmistui vuoden 2005 loppuun mennessä. Suunnitelmissa esitetään konkreettisia toimenpiteitä ohjelman ehdotusten toteuttamiseksi muun muassa liittyen eri taiteenaloihin ja taidekasvatukseen. Lastenkulttuuripoliittisen ohjelman toimeenpanon toteutumista seurataan opetusministeriössä vuoteen 2007 asti. Lisäksi on käynnistetty erillisiä selvityksiä, muun muassa lasten ja nuorten kulttuuri- ja taidepalvelujen käytöstä ja harrastamisesta.

Opetusministeriö on valmistellut ja hyväksynyt ensimmäisen Taiteen ja kulttuurin Venäjä-ohjelman 2.8.2005 ja ryhtynyt sen toimeenpanoon.

Opetusministeriössä on käynnissä työ, jonka tavoitteena on nykyistä toimivampi indikaattoreihin perustuva tietopohja toimialasta. Työn ollessa vasta alkamassa tässä vaiheessa kulttuuripoliittisten tavoitteiden etenemisestä hallitusohjelmassa ja hallituksen strategia-asia-kirjassa esitetyllä tavalla ei ole voitu raportoida indikaattoripohjaisesti.

3.3 Arvioita ja päätelmiä

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. Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen nivelvaiheiden tehostamiseen ja keskeyttämisen vähentämiseen tulee edelleen panostaa.

Korkeakouluopiskeluiden aloitusikä ei saatavilla olevan tiedon valossa ole alentunut, mitä on pidettävä hyvin epätydyttävänä tilanteena. Samoin **koulutusaikojen venyminen** on edelleen ongelmana. Toimenpiteitä on lähemmin selostettu tämän raportin osassa I.1. Koulutuksesta työelämään siirtymisen varhaistamiseksi ja varmistamiseksi on toteutettu runsaasti toimenpiteitä kaikilla koulutusasteilla ja aloilla. Osa toimenpiteistä, muun muassa yliopistojen opintoaikoihin ja tutkintorakenteeseen liittyvät ratkaisut, on sellaisia, että niiden vaikutukset ovat nähtävissä vasta seuraavilla hallituskausilla.

Työurien alkamisen aientamisen sekä opiskeluaikojen lyhentämisen osalta lähemmät kuvaukset ja arviot esitetään tämän raportin osassa I.1.

Kulttuuripoliitiikan monella painopistealueella on menty konkreettisesti eteenpäin vuonna 2005. Kulttuuripoliitiikan toteuttamisessa käytetään nykyään melko laajasti ohjelmia, joihin kootaan keskeisiä toimintalinjoja ja käytännön toimenpiteitä. Ohjelmien käyttö on systematisoinut toimintaa ja antanut hyvä perustan seurata ja arvioida kulttuuripoliittisten tavoitteiden toteutumista. Erilaisten ohjelmien ja toimintasuunnitelmien paitsi seuranta myös systemaattinen vaikuttavuusarviointi olisi syytä vakiinnuttaa osaksi ohjelmaperustaista toimintaa.

Luovuustrategiaprosessia olisi kiirehdittävä, jotta konkreettisista toimenpiteistä voitaisiin päättää vielä tällä vaalikaudella. **Luovan talouden ja kulttuuriviennin** tehokas edistäminen edellyttää entistä täsmällisempää ja kattavampaa tilastollista tietoa toimialan taloudellisesta perustasta ja kansantaloudellisista vaikutuksista. Tässä tarkoituksessa on syyskuussa 2005 käynnistetty työ opetusministeriön ja kulttuurisektorin, kauppa- ja teollisuusministeriön,

valtiovarainministeriön ja Tilastokeskuksen yhteisvoimin tiedontuotannon kehittämistarpeen ja toteutusmuotojen arvioimiseksi. Myös yleisemmin on syytä kiirehtiä kulttuuritoimialan nykyistä toimivamman indikaattoreihin perustuvan tietopohjan kehittämistyötä.

Kulttuuriperinnön digisoimiseen käytettävissä oleva määräraha on opetusministeriön näkemyksen mukaan tarpeeseen nähden riittämätön. Kulttuuriperintö tietoyhteiskunnassa -strategian vuonna 2003 laatinut työryhmä arvioi vuositasolla tarvittavan 5 miljoonaa euroa, jotta keskeinen museoissa, arkistoissa ja kirjastoissa oleva kulttuuriperintö saataisiin digitoitua ja tietoverkkojen kautta kaikkien ulottuville sekä tutkimuksen, opetuksen ja sisältötuotannon voimavaraksi.

4 TUTKIMUS, TEKNOLOGIA JA INNOVAATIOITOIMINTA

4.1 Toteutunut kehitys ja vaikuttavuustavoitteet

T&K-rahoitus

Suomi on säilyttänyt asemansa maailman kärkisijoilla panostuksessaan uuden tiedon luomiseen ja teknologisten sovellusten kehittämiseen. Suomen kokonaispanostus tutkimus- ja kehitystoimintaan oli vuonna 2004 lähes 5,3 miljardia euroa, 3,51 prosenttia bruttokansantuotteesta. Vuoden 2005 BKT-arvio on 3,52 prosenttia. Suomi ja Ruotsi ovat ainoat EU:n jäsenmaat, joiden tutkimus- ja kehittämispanostus ylittää Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategian tavoitteen kolmen prosentin BKT-osuudesta.

T&K-menot kasvoivat vuonna 2004 viisi prosenttia, vuonna 2003 vastaava muutos oli noin neljä prosenttia. Määrällisesti suurin osa kasvusta tuli yrityssektorilta, yritysten osuus T&K-menoista kuitenkin laski hiukan, 70,1 prosenttiin. Kasvu oli nopeinta korkeakouluissa, joissa tutkimusmenojen muutos oli 8 prosenttia ja menot ylittivät miljardin euron rajan. Yritysten menot kasvoivat runsaat 4 ja julkisen sektorin menot noin kolme prosenttia.

Taulukko 4.1 Tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot sektoreittain sekä osuus bruttokansantuotteesta vuosina 1998–2004 sekä arvio vuodelle 2005.

	Yritykset		Julkinen sektori**		Korkeakoulu-sektori***		Yhteensä milj. euroa	T&K-menojen BKT-osuus**** %
	milj. euroa	%	milj. euroa	%	milj. euroa	%		
1998	2 252,8	67,2	443,9	13,2	657,8	19,6	3 354,5	2,86
1999	2 643,9	68,2	470,1	12,1	764,8	19,7	3 878,8	3,21
2000	3 135,9	70,9	497,4	11,2	789,3	17,8	4 422,6	3,38
2001	3 284,0	71,1	500,9	10,8	834,1	18,1	4 619,0	3,38
2002	3 375,1	69,9	529,7	11,0	925,6	19,2	4 830,3	3,43
2003	3 527,9	70,5	515,4	10,3	961,7	19,2	5 005,0	3,48
2004	3 683,5	70,1	530,1	10,1	1 039,8	19,8	5 253,4	3,51
2005*	3 770,3	70,0	538,4	10,1	1 079,7	20,0	5 388,4	3,52

* Arvio kyselyvastausten ja muiden laskelmien perusteella

** ml. YVT (yksityinen voittoa tavoittelematon toiminta)

*** ml. ammattikorkeakoulut vuodesta 1999 alkaen

**** BKT 2003 ja 2004 Tilastokeskuksen ennakkotietoja, BKT 2005 valtiovarainministeriön ennuste

Lähde: Tutkimus- ja kehittämistoiminta 2004. Tilastokeskus.

Tiedepolitiikka

Tiedepolitiikassa keskeisiä painopisteitä ovat tutkimuksen kansainvälistyminen, tutkijankoulutuksen ja tutkijanuran kehittäminen sekä tieteen ja yhteiskunnan vuorovaikutuksen vahvistaminen. Suomessa tutkimushenkilöstön osuus työllisestä työvoimasta on OECD-maiden korkein, 2 prosenttia vuonna 2003.

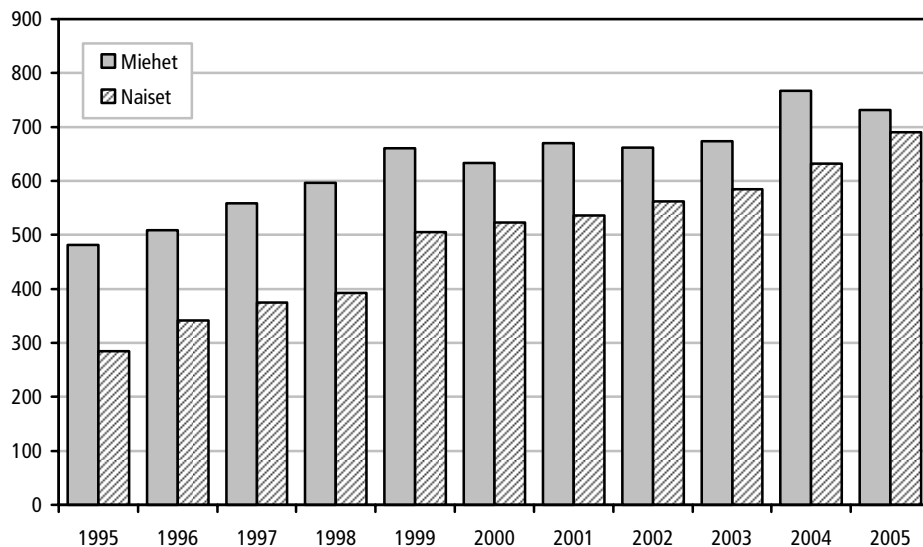
Taulukko 4.2 T&K-henkilöstö vuosina 2000–2004.

	Yhteensä	Näistä tri-tutkinnon suorittaneita		Muun yliopistotutkinnon suorittaneita	
		yht.	%	yht.	%
2000	68 813	7 210	10,5	26 870	39,0
2001	69 788	7 441	10,7	27 811	39,9
2002	73 121	8 166	11,2	29 581	40,5
2003	74 773	8 512	11,4	31 077	41,6
2004	75 687	9 783	12,9	34 264	45,3

Lähde: Tilastokeskus.

Tohtorintutkintojen määrä on vuosittain kasvanut ja lähes kaksinkertaistunut viimeisen vuosikymmenen aikana, ollen 1 399 vuonna 2004. Naisten suhteellinen osuus tohtorintutkinnon suorittaneista on ollut kasvussa. Opetusministeriö on antanut päätöksen uusista tutkijakouluista vuosille 2006–2009.

Kuvio 4.1 Tohtorintutkinnot vuosina 1995–2005.



Lähde: KOTA-tietokanta, opetusministeriö.

Tutkimuksen kansainvälisyyden mittarina käytetään usein kansainvälistä julkaisutoiminnan volyyymiä. Kansainvälisten julkaisujen ja artikkeleiden määrät ovat jatkuvasti nousseet.

Taulukko 4.3 Suomalaisen tutkimuksen kansainvälisen näkyvyyden lisääntyminen. Yliopistojen opetus- ja tutkimushenkilökunnan kansainvälinen julkaisutoiminta*

	Kv-julkaisut yhteensä	Artikkelit (ref.)	Artikkelit (muut**)	Monografiat
1995	11 076	7 515	3 448	113
2000	13 983	9 032	4 817	134
2001	14 580	9 471	4 939	170
2002	14 991	9 703	5 125	163
2003	15 142	9 789	5 177	176
2004	16 653	10 670	5 804	179

* Ulkomailla julkaistut

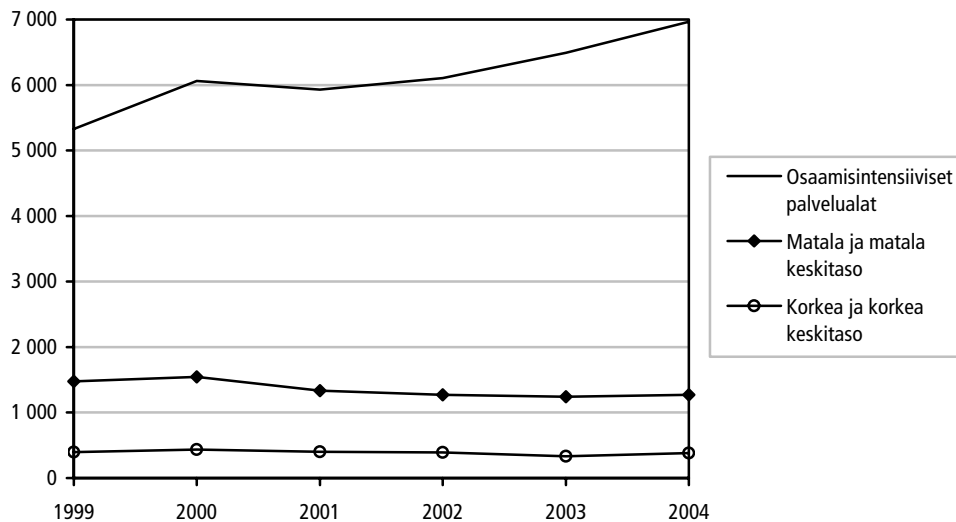
** Artikkelit kokoomateoksissa ja painetuissa kongressijulkaisuissa

Lähde: OPM, KOTA-tietokanta.

Teknologia- ja innovaatiopolitiikka

Keskeisenä teknologia- ja innovaatiopolitiikan vaikuttavuuden indikaattorina voidaan pitää uusien teknologia- ja osaamisintensiivisten sekä erityisesti kasvukykyisten yritysten syntyistä. Kehitys on ollut viime vuosina myönteisintä osaamisintensiivisillä palvelualoilla, joilla aloittaneiden yritysten määrä on ollut selvästi kasvussa usean vuoden ajan. Teollisuudessa sekä korkean että matalan teknologian toimialoilla aloittaneiden yritysten määrä on sen sijaan laskenut trendinomaisesti jo pitkään.

Kuvio 4.2 Uudet yritykset vuosina 1999–2004 (aloittaneet teollisuusyritykset ja osaamisintensiiviset palveluyritykset).



Lähde: Tilastokeskus.

Aloittaneiden yritysten liikevaihto kasvoi tuotannollisissa yrityksissä palveluyrityksiä nopeammin. Vuonna 2000 aloittaneiden tuotannollisten yritysten liikevaihto kasvoi erittäin voimakkaasti vuoden 2004 aikana. Vaikka palveluilla on erityinen asema työllistäjänä, liikevaihdon kehitys oli selvästi nopeampaa tuotannollista toimintaa harjoittavissa yrityksissä. Toisaalta palvelutoiminta kytkeytyy yhä tiiviimmin korkean jalostusarvon teolliseen toimintaan.

Kasvuyritysten osuus kaikista yrityksistä ei ole palannut vuosituhannen vaihteen korkeasuhdanteen tasolle. Teknologiaintensiivisillä aloilla kasvuyritysten osuus on ollut hienoisessa nousussa vuoden 2002 alun jälkeen ja oli vuonna 2004 noin 52–53 prosenttia. Kehitys on kuitenkin ollut hidasta, eikä ole lisännyt erityisen nopeasti (kasvu > 20 % edellisen vuoden vastaavaan neljännekseen verrattuna) kasvavien yritysten osuutta, joka on pysytellyt 33 prosentin vaiheilla. Osaamisintensiivisissä palveluissa kasvuyritysten osuus on samaan aikaan hieman laskenut.

4.2 Toteutetut toimenpiteet

Valtion tutkimus- ja kehitysrahoituksen osalta hallituksen linjaus (kehyspäätös vuonna 2003) oli kaikkiaan 246 miljoonan euron lisäys vuosille 2003–2007, jota on alettu toteuttaa etupainotteisesti. Vuosien 2003–2005 talousarvioissa on lisätty sekä yliopistojen määrärahoja että Suomen Akatemian ja Tekesin tutkimus- ja kehitysrahoitusta. Marraskuussa 2004 julkistetussa Suomi maailmantaloudessa -raportissa suositeltiin, että julkisen tutkimus- ja kehitystoiminnan resursseja lisättäisiin 7 prosenttia vuosittain kuluvan vuosikymmenen aikana. Tämän pohjalta hallituksen keväällä 2005 tekemässä kehyspäätöksessä vuosille 2006–2007 lisättiin kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimus- ja tuotekehitysmenoja 30 miljoonalla eurola ja Suomen Akatemian tutkimusvoimavaroja 19,7 miljoonalla eurolla.

Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategian toimeenpanon vauhdittamiseksi syksyllä 2005 laaditussa Suomen kansallisessa toimenpideohjelmassa 2005–2008 hallitus on asettanut tavoitteeksi lisätä julkista tutkimus- ja kehittämisrahoitusta vuosittain 5–7 prosenttia vuosikymmen loppuun mennessä. Hallituksen tavoitteena on nostaa tutkimuksen BKT-osuus 4 prosenttiin BKT:sta vuoteen 2010 mennessä.

Opetusministeriön työryhmä on valmistellut ehdotuksen tutkijakoulujärjestelmän kehittämiseksi ja tutkijankoulutuksen laadun parantamiseksi. Työryhmä teki ehdotuksen tohtorikoulutuksen hyväksi käytännöiksi. Tutkijanuran kehittämistä käsitellyt työryhmä saa työnsä valmiiksi vuoden 2006 alussa. Biotekniikan tutkimuksen kansallinen kehittämisohjelma vuosille 2007–2009 on valmistunut. Ohjelman avulla pyritään varmistamaan alan tieteellisen tutkimuksen korkea taso Suomessa ja edistämään tutkimustulosten hyödyntämistä. Tutkimusympäristöjen kansainvälistäminen on yksi tärkeimmistä tavoitteista tutkijankoulutuksen, tutkijanuran ja biotekniikan tutkimuksen kehittämisessä. Vuoden 2005 aikana opetusministeriön työryhmät ovat valmistelleet ehdotukset tekniikan alan koulutuksen ja tutkimuksen sekä nanotieteiden vahvistamisesta.

Tieteen ja yhteiskunnan vuorovaikutuksen kehittämistyöryhmän ehdotusten pohjalta on vuoden 2004 lopulla käynnistetty toimenpideohjelma. Siihen liittyen on muun muassa vahvistettu Tiedonjulkistamisen neuvottelukunnan asemaa ja selvitetty Tieteellisten seurojen valtuuskunnan oikeudellista asemaa. Tutkimustiedon avoimen saatavuuden edistämiseksi on annettu opetusministeriön työryhmän valmistelemat suositukset.

Tekes julkaisi keväällä 2005 uuden teknologiastrategian, joka ohjaa lähivuosina uusien teknologiaohjelmien teemojen ja painopisteiden valintaa. Strategiassa painotetaan aiempaa voimakkaammin kysyntäohjautuvuutta ohjelmien suuntaamisessa, mikä tarkoittaa markkinoiden kehitykseen, kuluttajien käyttäytymiseen sekä suuriin yhteiskunnallisiin haasteisiin liittyvien liiketoimintamahdollisuuksien entistä aktiivisempaa hyödyntämistä. Uusia ohjelmien sovellusalueita ovat ympäristö ja energia, terveys ja hyvinvointi, palvelut, turvallisuus, työ ja vapaa-aika sekä vahvoja elinkeinoklustereita uudistavat tuotteet ja liiketoimintakonseptit. Teknologiaohjelmien kautta kanavoitavan rahoituksen osuus nostetaan nykyiseltä noin 50 prosentin tasolta 60 prosentin tasolle Tekesin rahoituksesta.

Tekes laajentaa toimintaansa teknologian kehittäjästä innovaatioiden edistäjäksi ja tehostaa aktivointityötään, jonka tavoitteena on saada yhä useampi yritys tekemään tutkimus- ja kehitystyötä. Tekes on käynnistämässä uusia teknologiaohjelmia liiketoimintaosaamisen ja

innovatiivisten palveluiden alueilla. Myös teknologiaohjelmien kysyntä- ja markkinalähtöisyyttä lisätään.

Yritystoiminnan alkuvaiheen riskirahoitusuudistus on käynnistetty. Valtio rahoittaa Finnveran Oyj:n perustamaa varhaisen ja siemenvaiheen riskirahoitukseen suuntautuvaa rahastoa ja rahoittaa tähän liittyvää liiketoimintaa.

Ulkomaisten pääomasijoitusten verotuskohtelua on 15.8.2005 uudistettu siten, että ulkomaisista riskipääomasijoitusta suomalaiseen pääomarahastoon tai kohdeyritykseen verotetaan yhdenmukaisesti. Lisäksi luodaan toiminnalliset ja rahoitukselliset edellytykset palvelualueiden riskipääomarahastojen käynnistämiseksi. Palvelurahastojen kehittämisessä otetaan huomioon naisyrityäjyyden edistäminen.

Valtion tiede- ja teknologianeuvosto teetti vuosina 2003–2005 useita selvityksiä Suomen tutkimusjärjestelmän rakenteelliseksi kehittämiseksi. Näiden rakennearviointien pohjalta valtioneuvosto teki 7.4.2005 periaatepäätöksen, jonka mukaisista linjauksista useat ovat pitkän ajan tavoitteita ja joiden toimeenpano ulottuu nykyistä hallituskautta pidemmälle.

Periaatepäätöksen mukaan koko tutkimusjärjestelmää koskevat kehittämistoimet suunnataan toimintojen priorisoinnin, tutkimusorganisaatioiden profiloitumisen sekä ennakoitavuuteen 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.

Valtion sektoritutkimuksen osalta keskeisinä kehittämiskohteina on nostettu esiin muun muassa sektoritutkimuksen kansallinen ohjaus ja koordinointi, sektoritutkimuksen nykyistä parempi kytkentä hallinnonalojen yleisiin toimintastrategioihin, eräiden tutkimusalojen päällekkäisyydet sekä nykyisen rahoitusrakenteen osuvuus ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin nähden. Periaatepäätöksen mukaisesti kaikki ministeriöt ovat laatineet hallinnonalansa sektoritutkimuksen kehittämisohjelmat 30.9.2005 mennessä. Valtioneuvoston kanslia on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on laatia kokonaissuunnitelma valtion sektoritutkimuksen ja sen resurssien kohdentamiseksi yhteiskunnan muuttuneiden tarpeiden mukaan. Eduskunta on päättänyt 100-vuotisjuhliinsa liittyen perustaa riippumattoman kansainvälisten suhteiden ja EU-asioiden tutkimuslaitoksen.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen keskinäissuhdetta kehitetään, yliopistojen taloudellista toimivaltaa lisätään ja edistetään niiden profiloitumista. Periaatepäätöksen mukaan panostetaan yliopistojen toiminnan vaikuttavuuteen, laatuun ja tehokkuuteen suuntaamalla voimavaroja suuremmiksi kokonaisuuksiksi, vahvistamalla verkottumista sekä tehostamalla johtamista ja toiminnan arviointia. Korkeakoululaitosta ei laajenneta. Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien tulisi yhdessä opetusministeriön kanssa varmistaa korkeakouluyksikköjen riittävä koko ja monipuolisuus.

Tiede- ja teknologianeuvoston johdolla laaditaan 30.6.2006 mennessä kansallinen strategia kansainvälisesti kilpailukykyisten tieteen ja teknologian osaamiskeskittymien ja huippuyksiköiden synnyttämiseksi ja vahvistamiseksi.

4.3 Arvioita ja päätelmiä

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan voimavaroja on lisätty harkitusti hallitusohjelmassa sovitun linjan mukaisesti. Tämä on perusteltua innovaatioiden merkityksen kasvaessa kilpailukyvyyn, kasvun ja tuottavuuden lähteenä. Hallituskaudella tehdyt panostukset T&K-rahoitukseen alkavat vasta vähäisessä määrin näkyä konkreettisina vaikutuksina. Myönteisenä voidaan pitää sitä, että osaamisintensiivisillä palvelualoilla aloittaneiden yritysten määrä on ollut selvässä kasvussa usean vuoden ajan, vaikka liikevaihdon kehitys on ollut edelleen nopeampaa tuotannollisilla- kuin palvelualoilla. Teknologia-intensiivisillä aloilla on lievää nousua kasvuyritysten määrässä, mutta kehitys on toistaiseksi ollut vaatimatonta. Huolena on siis edelleen, miten mittavista investoinneista innovaatioiden syntyyn saadaan hyöty myös kannattavan liiketoiminnan ja kasvavan yritystoiminnan muodossa ja näin ollen myönteisinä työllisyysvaikutuksina.

Innovaatioiden kääntymistä kannattavaksi liiketoiminnaksi tulee jatkuvasti tukea ja pitää tätä keskeisenä strategisena lähtökohtana tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikassa. Erityisesti **palvelusektorin** nykyistä parempi kyky hyödyntää teknologian kehitystä edellyttää lisätoimenpiteitä. Käynnissä on monia hankkeita, jotka tähtäävät näihin tavoitteisiin, ja ne ovat osa muun muassa hallituksen yrittäjyyspolitiikkaa ja sen puitteissa toteutettavia toimenpiteitä.

Tekesin uusi teknologiastrategia antaa hyvän pohjan vastata elinkeinorakenteen muutoksesta ja globalisaatiosta aiheutuviin haasteisiin. On tärkeää, että sen toteuttamisessa painotetaan erityisesti niitä lohkoja, joissa Suomi tähän mennessä ei ole ollut vahva, kuten liiketoimintaosaaminen ja palveluinnovaatiot. Samat painotukset on syytä huomioida paitsi muiden palvelu- ja rahoitusorganisaatioiden, mutta myös korkeakoulujen toiminnan suuntaamisessa ja kehittämistyössä.

Julkisen tutkimusjärjestelmän kehittämistoimenpiteitä on lähdetty toteuttamaan, vaikkakin osin melkoisella viiveellä. Merkittävimmät niistä, erityisesti tieteen ja teknologian osaamiskeskittymien luominen ja sektoritutkimuksen kehittäminen, ovat hyvin laaja-alaisia hankkeita, joiden toteuttaminen vie useita vuosia. Päätös siitä, millaisia uusia **osaamiskeskittymiä** Suomeen pyritään tulevaisuudessa muodostamaan ja mille aloille, olisi syytä tehdä pikaisesti. Samoin ratkaisua sektoritutkimuksen resurssien mahdollisesta uudelleenallokoinnista on syytä kiirehtiä.

5 KUNNAT, ALUEET JA VALTIONHALLINTO

5.1 Tuottavuuden toimenpideohjelma ja kuntapalveluiden kehittäminen

Tuottavuuden toimenpideohjelma

Vuosikymmenen lopulla ja 2000-luvun alkuvuosina julkisen palvelutuotannon tuottavuus on heikentynyt selvästi. Kuntien ja kuntayhtymien yksiköiden tuottavuus on ollut viime vuosina selvässä laskussa. Tuottavuuden lasku on ollut erityisen voimakasta terveyskeskuksissa, sosiaalipalveluissa ja koulupalveluissa. Valtion tuottavuustilastossa valtion yksiköiden tuottavuuden lasku on ollut viime vuosina hitaampaa kuin kuntasektorilla. Huomattava kuitenkin on, että tuottavuuden mittaamiseen liittyy edelleen suuria ongelmia. Myös tuottavuuden parantumisesta on merkkejä esim. liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla.

Taulukko 5.1 Julkisen sektorin tuottavuuskehitys vuosina 1995–2004 (muutos edellisestä vuodesta %).

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Valtio										
Kokonaistuottavuus	-0,5	0,8	1,9	-	0,8	-0,7	2,8	-1,4	-2,1	-0,0
Työn tuottavuus	3,0	6,8	0,0	3,3	-1,5	-1,1	0,3	-0,2	0,2	-0,1
Kuntayhteisöt										
Kokonaistuottavuus	-2,5	0,1	0,2	-2,2	-1,4	-1,9	-2,5	-3,2	-1,5	-
Terveyskeskukset						-1,4	-3,2	-4,6	-3,7	-
Erikoissairaanhoido						-	-2,2	0,1	-0,3	-1,6
Vanhusten laitoshoito						-	-6,4	-0,5	-0,5	-2,1
Koulutuspalvelut						-1,3	-1,5	-3,4	-0,9	-
<i>Peruskoulu</i>						-2,2	-1,6	-3,9	-0,3	-
<i>Lukio</i>						-2,9	-3,0	-6,1	-1,8	-
<i>Ammattioppilaitos</i>						1,0	1,8	-3,9	-3,5	-
Kirjastopalvelut						-0,5	-0,5	0,3	-0,5	-
Sosiaalipalvelut						-2,7	-4,5	-3,2	-2,3	-
<i>Lasten päivähoito</i>						-2,8	-3,9	-3,9	-1,6	-

Lähde: VM, Tilastokeskus, VATT, Stakes.

Tuottavuuden toimenpideohjelman tavoitteeksi on asetettu julkisten palveluiden suunniteltu ja todennettavissa oleva tuottavuuden nousu ja sekä tuottavuushyötyjen ja vapautuneiden voimavarojen kohdentaminen. Julkisten palveluiden tuottavuuden nostaminen on oleellista julkisten talouden vakauden parantamiseksi sekä tuleviin haasteisiin varautumiseksi.

Tuottavuuden toimenpideohjelman ensimmäisessä vaiheessa vuoden 2004 ja 2005 alussa laadittiin hallinnonalakohtaiset tuottavuusohjelmat. Näissä tuottavuusohjelmissä esitettiin yhteensä n. 150 hanketta tai toimenpidettä tuottavuuden parantamiseksi. Toimenpiteet olivat lähinnä toiminnallisia ja tietotekniikan käytön tehostamista koskevia.

Tuottavuuden lisäämistavoitteiden varmistamiseksi sekä niiden edellyttämien toiminnallisten ja rakenteellisten muutosten nopeuttamiseksi hallitus asetti kevään 2005 kehyspäätöksessään aiempaa selkeämmät tavoitteet hallinnonalojen tuottavuusohjelmille ja niiden kehys- ja budjettivaikutuksille.

Kehyspäätöksen mukaan valtion henkilöstön luonnollisesta poistumasta, joka on yhteensä noin 35 000 vuosina 2005–2011, vain keskimäärin puolet korvataan rekrytoinnein. Tuottavuuden tulisi vastaavasti kasvaa keskimäärin runsaat 2 prosenttia vuodessa. Lisäksi hallitus korosti yleishallinnon ja tukipalvelujen nopeaa tehostamista, keskittymistä ydintehtäviin, resurssien yhteiskäytön lisäämistä ja toimintojen automatisointia.

Tuottavuustavoitteiden perusteella ministeriöiden tehtäväksi asetettiin tuottavuusohjelmien tarkistus 14.10.2005 mennessä hallituksen käsittelyä varten. Valtiovarainministeriö antoi 26.4.2005 TTS- ja talousarvio-ohjetta täydentävän tuottavuusohjelmien tarkistamista koskevan ohjeen. Kaikkien ministeriöiden kanssa on neuvoteltu tuottavuusohjelman tarkistamisesta. Ministeriöiden talousarvioesitykset vuodelle 2006 eivät vielä pääsääntöisesti sisältäneet toimenpiteitä, joiden toteutuminen voisi arvioida nostavan valtionhallinnon tuottavuutta. Näin ollen kehyspäätöksessä asetettu tavoite täyttää vain puolet vuosina 2005–2011 vapautuvista tehtävistä jää toteutettavaksi kokonaisuudessaan kaudella 2007–2011.

Hallitus painotti budjettiriihessä, että kehyspäätöksen tavoitteen mukaisesti edetään, eli tuottavuuden parantamisen tulee johtaa valtionhallinnon henkilöstön vähentymiseen 17 500 henkilötyövuoden verran.

Hallitus käsitteli tuottavuuden toimenpideohjelman iltakoulussaan marraskuussa 2005 korostaen työn jatkamista valtiovarainministeriön johdolla asetettujen tavoitteiden ja reunaehtojen suuntaisesti sekä konkreettisten tuottavuutta edistävien toimenpiteiden määrittämistä tulevan kehyspäätöksen valmisteluun liittyen.

Ministeriöiden odotetaan sisällyttävän kehusehdotuksiinsa ne toimenpiteet, jotka on esitetty tarkistetuissa tuottavuusohjelmissa. Lähtökohta on, että vuoden 2006 kehyspäätökseen sisällytetään koko valtionhallinnon ja hallinnonaloittaiset tuottavuutta lisäävät toimenpiteet, jotka vähentävät 17 500:lla henkilöstötarvetta vuoteen 2011 mennessä sekä muutosten kehysvaikutukset.

Kaikki ministeriöt tarkistivat tuottavuusohjelmansa 14.10.2005 mennessä kehyspäätöksen ja valtiovarainministeriön erikseen antaman tuottavuusohjelman päivittämissä ohjeissa perusteella. Tuottavuushankkeita on yhteensä 234 (ks. taulukko 5.2). Merkittävä osa hankkeista on jo käynnistetty.

Talous- ja henkilöstöhallinnon kokoaminen palvelukeskuksiin on aloitettu kolmella hallinnonalalla. Oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön palvelukeskushankkeita on varauduttu osarahoittamaan tuottavuuden kehittämistä yhteensä 3,77 miljoonaa euroa. Näiden kahden hankkeen arvioidut säästöt vuoden 2005 kustannuksiin verrattuna tulevat enimmäkseen olemaan yhteensä noin 12 miljoonaa euroa vuodessa, ja työvoiman tarve tehtävissä vähenee useita satoja henkilötyövuosia. Vastaavasti asianomaiset ministeriöt ovat sitoutuneet vuodesta 2007 lähtien vuosittain kasvaviin, kehysessä toteutettaviin toimintamenojen säästöihin, joiden taso on yhteensä vuonna 2011 tasolla 5,9 miljoonaa euroa ja vuonna 2012 7,05 miljoonaa euroa.

Taulukko 5.2 Tuottavuuden edistämisen keskeiset kuvaajat vuosina 2004–2005.

	1. vaihe (2004 / 2005 alku)	2. vaihe (11.3.–14.10.2005)
Tuottavuutta lisäävät hankkeet, lkm	152	234
Henkilöstötarpeen pieneneminen, htv	3 356	6 902
Menosäästöt tarkastelujaksolla, milj. euroa	161	246
Investointitarve tuottavuushankkeissa, milj. euroa	70	192

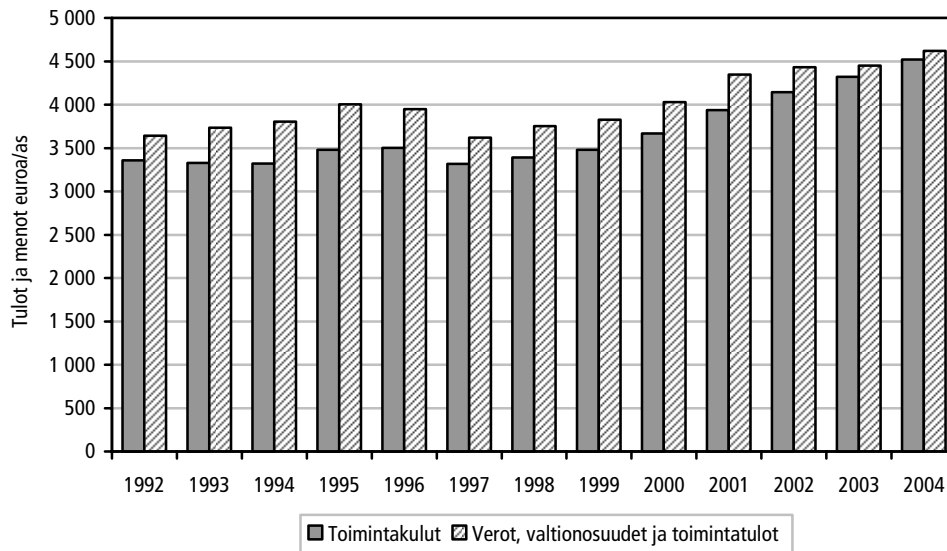
Lähde: Tuottavuusohjelma.

Tuottavuusohjelman tavoitteena ollut tuottavuuden tutkimuksen ja tilastoinnin parantaminen on edennyt hyvin. Tilastokeskus on kehittänyt julkisen sektorin tuottavuustilastoa ja aloittanut yhteistyössä ministeriöiden kanssa valtionhallinnon tuottavuustilaston parantamisen hallinnonaloittain. VATT ja Stakes ovat tuottaneet uusia peruspalvelujen tuottavuutta ja tuottavuuskehitystä koskevia selvityksiä ja tutkimuksia. Tuottavuustilastoinnin ja -tutkimuksen kattavuus on parantunut.

Kuntatalouden kehitys

Kuntataloudessa on kokonaisuutena tarkasteltuna ollut viime vuosina kireyttä. Pääasiallinen syy tähän on käyttömenojen kasvu. Vuosina 2003 ja 2004 vuosikate ei ole riittänyt kattamaan poistoja, mikä on tarkoittanut käyttötalouden alijäämäisyyttä. 2000-luvulla kuntien käyttömenojen kasvu on ollut selvästi nopeampaa kuin tulojen kasvu (ks. kuvio 5.1)

Kuvio 5.1 Kuntien tulot (verot, valtionosuudet ja toimintatulot) ja toimintakulut vuosina 1992–2004.



Lähde: Kuntaliitto, Tilastokeskus ja Verohallitus.

Peruspalveluohjelmaan sisältyvän kuntatalousennusteen mukaan kuntasektorin yhteenlaskettu vuosikate ylittää kuitenkin selvästi poistot vuodesta 2007 lähtien. Vuosina 2005 ja 2006 vuosikate jää kehitysarvion mukaan poistoja pienemmäksi. Tämä lisää alijäämää kunnissa, jotka eivät voi käyttää varauksia ja rahastoja niiden kattamiseen.

Taulukko 5.3 Kuntatalouden kokonaiskehityksen tunnusluvut vuosina 2004–2009: Koko maa, milj. euroa, kunnat ja kuntayhtymät yhteensä.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vuosikate	1 438	1 472	1 688	2 033	2 213	2 290
Poistot	-1 692	-1 720	-1 750	-1 780	-1 810	-1 840
Investoinnit, netto	-2 448	-2 400	-2 400	-2 400	-2 400	-2 400

Lähde: Sisäasiainministeriö.

Positiivisesta vuosikatteesta huolimatta nettoinvestointien tason arvioidaan pysyvän selvästi sekä vuosikatetta että poistoja korkeammalla. Tästä syystä kuntien nettovelan (lainakantakassavarat) arvioidaan kasvavan seuraavasti:

Taulukko 5.4 Kuntien nettovelka vuosina 2004–2009: Koko maa, milj. euroa, kunnat ja kuntayhtymät yhteensä.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nettovelka	3 398	4 406	5 200	5 695	6 006	6 223

Lähde: Sisäasiainministeriö.

Vuonna 2004 kertynyttä alijäämää oli tilinpäätöstietojen perusteella 164 kunnalla, 298 miljoonaa euroa. Noin 68 prosenttia alijäämäkunnista kuului kuntaryhmiin alle 6 000 asukasta. Erityisen heikon talouden kuntia, joissa oli negatiivinen vuosikate, korkea tuloveroprosentti, alijäämäinen tase, korkea suhteellinen velkaantuneisuus, heikko omavaraisuusaste ja vähäiset kassavarat oli vuonna 2004 viisi, eli sama määrä kuin vuotta aikaisemmin.

Vuoden 2005 alijäämätiedot ovat käytettävissä kesäkuussa 2006. Vuoden 2005 ennakkolliset tilinpäätöstiedot vuosikatteista, poistoista ja nettoinvestoinneista ovat käytettävissä vuoden 2006 helmikuussa, jolloin valmistellaan osana peruspalveluohjelmaa uusi kuntatalouden kehitysarvio vuoteen 2010. Siihen sisältyvät toteutumattiedot vuoden 2005 vuosikatteesta, poistoista ja nettoinvestoinneista. Tätä aikaisemmin ei ole käytettävissä luotettavia toteutumattietoja kuntien talouskehityksestä vuonna 2005.

Yllä olevissa kuntatalouslaskelmissa kuntien menojen kasvu on vuodesta 2006 lähtien arvioitu maltillisemmaksi kuin viime vuosien toteutunut kehitys on ollut. Jos menojen kasvu sen sijaan jatkuu nykyistä vauhtia, ei kuntatalouden vuosikate ole jatkossakaan riittävä kattamaan poistoja. Tämä merkitsisi, että kuntatalouden ongelmat ovat jatkossa huomattavasti nyt ennakoitua vakavammat.

Kuntien käyttömenojen ohella kuntien henkilöstö on ollut viime vuosina kasvussa. Oheisesta taulukosta nähdään, että opettajien määrä on ollut kasvussa lähes kaikissa oppilaitosmuodoissa. Suurinta kasvu on ollut peruskouluissa. Lukioissa opettajien määrä väheni vuonna 2003. Myös sosiaali- ja terveysalalla henkilöstön määrä on ollut kasvussa kaikissa ammattiryhmissä.

Taulukko 5.5 Opettajat oppilaitoksittain vuosina 2000–2003.

Vuosi	Peruskoulu	Lukio	Ammatillinen	AMK	Yhteensä
2000	42 414	7 178	12 606	5 300	67 498
2001	43 295	7 316	13 678	5 671	69 960
2002	43 783	7 480	13 854	5 844	70 961
2003	44 313	7 295	14 058	6 034	71 700

Lähde: Tilastokeskus.

Taulukko 5.6 Keskeisten kunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon ammattiryhmien määrä vuosina 2000–2005

Vuosi	Sosiaalityöntekijöitä	Lastentarhanopettajia	Lääkärit	Hammaslääkärit	Sairaanhoitajia	Perushoitajia
2000	4 710	9 900	14 807	4 794	28 000	24 200
2001	4 850	10 300	14 854	4 731	30 200	25 900
2002	5 030	10 500	15 077	4 658	32 000	27 500
2003	5 190	10 600	15 271	4 607	33 700	29 600
2004	5 250	10 700	15 469	4 600*	35 000	31 400
2005	**	**	15 731	4 600*	**	**

* arvio

** tieto puuttuu

Lähde: Stakes ja Suomen Lääkäriliitto ja Suomen Hammaslääkäriliitto.

Peruspalveluohjelma

Järjestyksessä toinen peruspalveluohjelma valmistui 14.3.2005. Ohjelman 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. Peruspalvelubudjettitarkastelu esitetään valtion talousarvioesityksessä, ja siinä täsmennetään peruspalveluohjelman mukaisten toimenpiteiden vuosittaiset kustannusvaikutukset ja rahoitus.

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

Keväällä 2005 annettua peruspalveluohjelmaa on kehitetty edellisessä ohjelmassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Peruspalveluohjelma on laajennettu kattamaan sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja työministeriön hallinnonalojen lisäksi ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalat. Ohjelma sisältää aikaisemmasta poiketen myös osion keskeisistä palveluiden kehittämistarpeista eri hallinnonaloilla.

Peruspalveluohjelmaan sisältyneet toimenpide-ehdotukset ovat pääosin toteutuneet. Kunnille ei ole peruspalveluohjelman antamisen jälkeen säädetty kokonaan uusia palveluvelvoitteita. Kunta- ja palvelurakennemuutos on käynnistynyt ja valtionosuusuudistuksen ensimmäinen vaihe on toteutunut peruspalveluohjelman edellyttämällä tavalla. Valtionosuusuudistusta koskevat lait tulivat voimaan vuoden 2006 alusta. Tuloveron kevennykset on päätetty toteuttaa siten, etteivät ne vähennä kuntien verotuloja. Eduskunnalle annetaan esitys kuntien alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevien kuntalain säännösten muuttamiseksi alkukevällä 2006. Vuoden 2006 alusta voimaan tulevasta työmarkkinatukiudistuksesta kunnille aiheutuvien lisäkustannusten kuntakompensaatio on toteutettu peruspalveluohjelman edellyttämällä tavalla.

Ohjelmassa edellytetty verotusjärjestelmän kehittämistarpeiden arviointi on tarkoitus tehdä kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen yhteydessä. Sosiaali- ja terveydenhuollon maksuihin vuoden 2006 alusta tehtäväksi tarkoitetuista muutoksista, maksujen perimisestä EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta tulevilta opiskelijoilta sekä terveydenhoidon yksiköille erikoissairaanhoidon mukaiseen tutkimukseen ja koulutukseen (EVO) myönnettävän valtion korvauksen kehittämisestä ei ole vielä tehty päätöksiä.

Peruspalveluohjelma edellyttää toimenpiteitä palveluiden tuottavuuden parantamiseksi. Käynnissä olevien tuottavuushankkeiden etenemistä seurataan ja ohjataan tiiviisti myös peruspalveluohjelmatyössä. Peruspalveluohjelman sisältyvien toimenpide-ehdotuksien toteuttamiseen sitoutumista lisätään menettelyn uskottavuuden parantamiseksi.

Valtionosuusjärjestelmän kehittäminen

Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen ensimmäisen vaiheen valmistelutyö saatettiin loppuun vuonna 2005. Lainmuutokset tulivat voimaan vuoden 2006 alusta. Valmistelutyön kuluessa käynnistyi kunta- ja palvelurakennemuutos -hanke (ks. alla).

Valtionosuusjärjestelmän tarkistusten lähtökohta oli se, että järjestelmän perusrakenne, joka sisältää tehtäväkohtaiset valtionosuudet ja kuntien verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen, säilyy toistaiseksi pääperiaatteiltaan nykyisenä.

Järjestelmästä poistettiin joitakin perusteiltaan vanhentuneita kriteerejä. Lisäksi uudistettiin valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistusta sekä indeksitarkistusta koskevat säännökset. Valtionosuusperusteiden uudistamisen tarkoituksena oli myös varautua palvelujen kysynnän tulevaan muutokseen sekä tarpeeseen lisätä kuntien yhteistoimintaa ja tuottavuutta. Valtionosuusjärjestelmän muutokset valmisteltiin kustannusneutraalisti lisäämättä valtion menoja. Kuntatalouden vakauden turvaamiseksi uudistukseen otettiin siirtymäsäännökset, joiden perusteella yksittäiset kunnat voivat sopeutua valtionosuusperusteiden muutoksista aiheutuviin valtionosuuksien muutoksiin.

Kuntien talouteen liittyen vuonna 2005 valmisteltiin myös esitys kiinteistöveroprosenttien korottamisesta voimalaitoksille niiden sijaintikunnissa ja asuntorakentamiseen soveltuville tonteille pääkaupunkiseudulla. Tavoitteena oli vahvistaa näiden kuntien taloutta ja lisätä tontitarjontaa pääkaupunkiseudulla.

Käynnissä olevan kunta- ja palvelurakennemuutos -hankkeen toteuttaminen edellyttää myös valtionosuusjärjestelmän rakenteen ja valtionosuuden määräytymisperusteiden kokonaisuuden uudelleenarviointia. Koska hanke on kesken, erillistä uutta valmistelutyötä valtionosuusperusteiden uudistamiseksi ei ole vuonna 2005 käynnistetty.

Kunta- ja palvelurakennemuutos -hankkeessa tulee selvitettäväksi toteutettavien rakenteellisten muutosten vaikutukset kuntien palvelujen rahoitusjärjestelmään ja kuntien kokonaisuusrahoitukseen. Tällöin on mahdollista yksinkertaistaa rahoitusjärjestelmää esimerkiksi kokoomalla yhteen taloudelliselta merkitykseltään vähäisiä valtionosuuseriä. Lisäksi tulisi päättää keinoista, joilla kuntien palvelutuotannon rahoitusjärjestelmää kokonaisuutena voidaan uudistaa palvelujen tuottavuuden kohottamiseksi.

Kunta- ja palvelurakennemuutos

Hallituksen keskeisin hanke kuntien peruspalveluiden saatavuuden ja tuottavuuden kehittämisessä on kunta- ja palvelurakennemuutos. Linjaus hankkeesta sisältyi valtioneuvoston päätökseen valtiontalouden kehityksestä. Siltä pohjalta laadittiin hallituksen strategia-asiakirjaan tiivis kuvaus valmisteltavasta hankkeesta. Sen mukaan kuntien vastuulla olevien palveluiden järjestämiselle on saatava alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen riittävä väestöpohja.

Uudistushanke on edennyt toimintasuunnitelman ja aikataulun mukaisesti. Vuoden 2005 tärkein tehtäväkokonaisuus on ollut alueilla toteutettavan työvaiheen käynnistäminen. Peruspalveluohjelmaa valmistelevalle ministeriryhmä päätti aluevaiheen linjauksista ja toteutuksesta syyskuussa 2005. Samalla päätettiin myös aluevaiheen työskentelyn pohjana olevista vaihtoehtoisista muutosmalleista, jotka ovat peruskuntamalli, piirimalli ja aluekuntamalli. Aluevaihe käynnistyi lokakuun jälkipuoliskolla ja marraskuun alussa. Maakunnissa järjestettiin tuolloin 19 hankkeen aluevaiheen aloitusseminaaria. Näissä kutsuseminaareissa oli kaiken kaikkiaan noin 6 000 osanottajaa sekä tiedotusvälineiden edustajia.

Aluevaiheen ensimmäisenä tehtävänä oli antaa 1.12.2005 mennessä alueiden esitykset niistä kuntien tehtävistä, jotka olisi perusteltua siirtää valtiolle. Kunta- ja palvelurakennemuutosryhmän tehtävänä oli antaa omat esityksensä tehtävien siirroista peruspalveluohjelmaa valmistelevalle ministeriryhmälle vuoden 2005 loppuun mennessä.

Kunta- ja palvelurakennemuutos -hankkeen tärkein työvaihe on keväällä 2006. Aluevaiheen valmistelussa alueiden kannanotot muutosmalleihin saadaan 15.2.2006 mennessä. Tämän jälkeen kunta- ja palvelurakennemuutosryhmä tekee ehdotuksensa peruspalveluohjelmaa valmistelevalle ministeriryhmälle siten, että ministeriryhmä voi tehdä omat linjauksensa huhtikuussa 2006.

Kunta- ja palvelurakennemuutos -hanke on saavuttanut vuoden 2005 aikana näkyvän aseman suomalaisessa yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa. Hankkeen myötä on herännyt kunnissa muun muassa vahva omaehtoinen tahto selvittää kuntien yhdistymismahdollisuuksia. Hanke on vasta valmisteluvaiheessa, eikä vielä ole mahdollista arvioida sen vaikutuksia.

Seutukuntien tukihanke

Seutukuntien tukihankeelle määriteltiin sitä asetettaessa yleiseksi tavoitteeksi hyvinvointipalvelujen ja kuntien infrastruktuurin turvaaminen. Hankkeella pyrittiin kehittämään kuntien seudullisen yhteistyön menetelmiä sekä seutuyhteistyön organisoimista ja päätöksentekoraken-

teita, laajentamaan kuntien seutuyhteistyötä sekä valtion ja kuntien yhteistyötä paikallistasol-la.

Ulkopuolisen tahon suorittama joulukuussa 2005 valmistunut arviointitutkimus toteaa hankkeella olleen myönteisiä vaikutuksia kunnalliskulttuuriin: yhteistyöorganisaatiot ovat toiminnassa ja kuntien huomio kohdistetaan nykyään myös kuntarajojen yli. Lisäksi seutuyhteistyö on osaltaan aktivoinut kuntarakennekeskustelua. Myös vaikutukset henkilöstöön ovat olleet positiivisia.

Yhteistyössä on kyetty tuottamaan yhteisiä seutustrategioita ja eräissä tapauksissa myös yhdistämään tukipalveluja. Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta seutukuntien tukihanke ei kuitenkaan ole vaikuttanut odotetusti kuntien peruspalveluihin, sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä opetus- ja kulttuuritoimeen. Hankkeen eteneminen on hidastunut tai pysähtynyt, kun on edetty konkreettisten päätösten tekoon peruspalveluiden yhteisten prosessien ja rakenteiden toteuttamisesta.

Kokonaisuutena arviointitutkimus toteaa, että vapaaehtoinen seutuyhteistyö etenee liian hitaasti ratkaistakseen odotetulla tavalla kuntien ongelmia. Myöskään kokeilulain antamat valtuudet sitoviin lausuntoihin ja muuhun yhteistyöhön valtion viranomaisten rahanjaossa ja hankkeiden toteutuksessa eivät ole kannustaneet seutuja riittävästi.

Hankkeen vaikutusarvio osoittaa, että toiminnallisesti hajanaisilla seuduilla, jossa ei ole vahvaa keskusta, kriittisyys seudulliseen toimintaa purkautuu keskusteluna kunnan seudullisesta suuntautumisesta. Toisaalta tiiviillä kaupunkiseuduilla ympäristön kunnat pyrkivät luomaan vastavoimaa vahvalle keskukselle.

Useat eri ministeriöiden samanaikaiset seudulliset yhteistyöprojektit ovat hajottaneet seutukuntien tukihankkeessa mukana olevien kuntien voimavaroja ja suunnanneet työtä sektori-kohtaiseksi. Keväällä 2005 käynnistynyt kunta- ja palvelurakenneuudistus -hanke kattaa suurimman osan siitä, mitä meneillään olevilla eri ministeriöiden seudullisilla hankkeilla on tavoiteltu.

Seutukuntien tukihanke on kuitenkin pohjustanut niitä palvelujen tuotantoprosessien, tuotantotapojen ja organisoinnin sekä hallintorakenteiden muutoksia, jotka on asetettu kunta- ja palvelurakenneuudistus -hankkeen tavoitteiksi. Näin ollen seutukuntien tukihanketta on syytä jatkaa ja kohdistaa sen sisällön uudelleen arviointi ajankohtaan, jolloin hallituksen kunta- ja palvelurakennehankkeen toteutus käynnistyy.

5.2 Alueellinen tasapaino

Toteutunut kehitys

Alueellisessa kehityksessä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia kuluvan vuosikymmenen alun jälkeen. Tällöin talouskasvun hidastumiseen liittyi usealla mittarilla mitaten aluekehityksen tasoittuminen verrattuna 1990-luvun lopun tilanteeseen. Tuotannon ja työllisyyden kasvuerot sekä työttömyysasteiden ja tulojen erot alueiden välillä supistuivat ja muuttoliike tasoittui. Viime vuosilta saatavissa olevat väestö-, työllisyys- ja työttömyystiedot viittaavat siihen, että alue-erot ovat alkaneet jälleen lievästi lisääntyä. Alueellisia BKT-tietoja ja kotitalouksien tulotietoja ei vielä ole saatavilla vuosilta 2004 ja 2005.

Kuntien välinen muuttoliike on pysynyt korkealla tasolla, mutta muuttaminen on keskittänyt väestöä vähemmän kuin 1990-luvun lopulla. Muuttovoittoa saaneiden seutukuntien lukumäärä on suurempi, ja suuren muuttotappion seutukuntien lukumäärä pienempi kuin 1990-luvun lopulla. Pääkaupunkiseudun houkuttelevuus on hieman lisääntynyt, mutta alue kärsi muuttotappiota maan sisäisessä muuttoliikkeessä edelleen vuonna 2005.

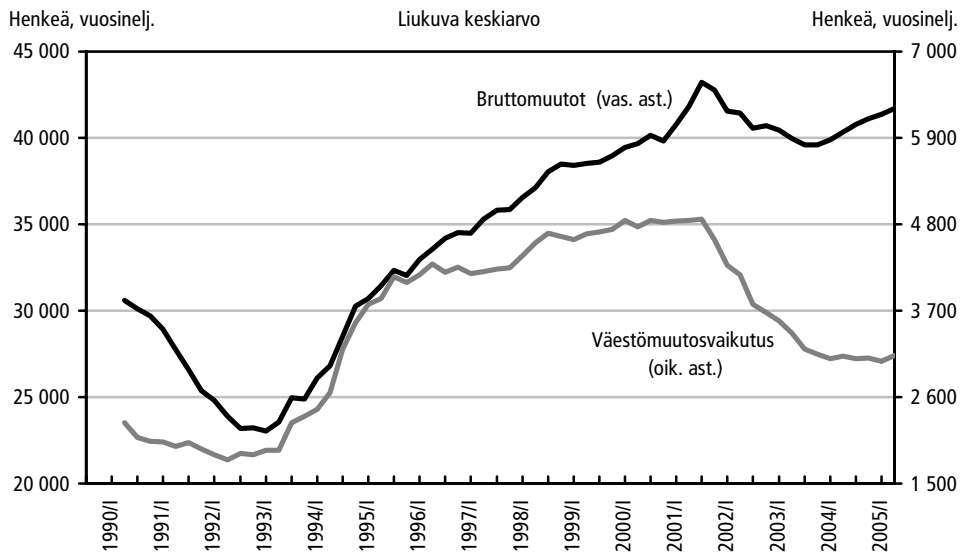
Alueellisesti muuttoliike kohdistuu entistä voimakkaammin maakuntien keskuksiin, joista monet ovat jälleen kääntyneet muuttovoitollisiksi, kuten Rovaniemi, Joensuu ja Kokkola. Luonnollisen väestönkasvun alue-erot voimistavat muuttoliikkeen vaikutusta monilla alueilla. Kasvukeskuseutukuntien väestö jatkoi nopeaa kasvuaan, kun taas muissa seutukunnissa väestön supistuminen jopa hieman kiihtyi. Pitkän aikavälin väestönäkymät eivät ole sanottavasti muuttuneet viime vuosien aikana.

Maassamuutossa ja työvoiman liikkuvuudessa näkyy muuttoaktiivisten ikäluokkien (18–34-vuotiaat) pieneneminen. Muuttuneeseen tilanteeseen vaikuttaa nuoren työvoiman väheneminen ja työvoiman kysynnän kasvu oman maakunnan aluekeskuksissa. Lisäksi pääkaupunki-seudulla asumisen korkea kustannustaso vaikuttaa työntekijänä.

Työvoiman muuttoliike maakuntarajojen yli ja lähimuutto oman maakunnan keskusalueelle tulevat mahdollisesti lisääntymään jatkossakin. Maassamuuttoa korvaavana tekijänä voimistuu maahanmuutto ja ns. pendelöinti pitkänkin etäisyyden takaa. Tällainen keikkatyö, jossa ei muuteta asuinpaikkaa, saattaa sopia myös vanhemmille työntekijöille, joiden muuttoaktiivisuus on pieni. Myös liikenneinfrastruktuurin paraneminen vaikuttaa työssäkäyntialueen laajentumiseen.

Lisääntyneen maahanmuuton nettomäärä oli vuonna 2005 noin 8 000–9 000 henkeä, kun se vuonna 2004 oli 6 500 henkeä. Uudenmaan osuus nettosiirtolaisuudesta on noin 3 500–4 000 henkeä, mikä nostaa maakunnan kokonaisnettomuuton 5 000 henkeen.

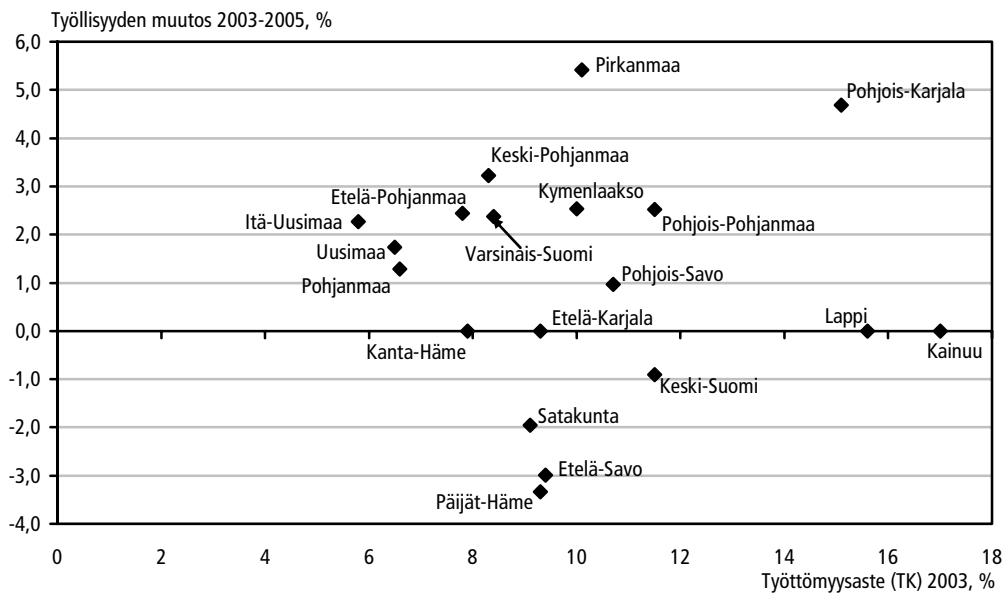
Kuvio 5.2 Seutukunnittaiset lähtömuutot ja muuttovoittojen summa (NUTS 4).



Lähde: PTT.

Työllisyys on lisääntynyt pääosassa maakuntia vuodesta 2003 vuoteen 2005. Tilastokeskuksen otospohjaiseen työvoimatutkimukseen perustuvien, aluetasolla verraten epävarmojen tietojen valossa voimakkainta työpaikkojen kasvu olisi ollut Pirkanmaalla ja Pohjois-Karjalassa (kuvio 5.3). Lapissa ja Kainuussa työpaikkamäärässä ei olisi tapahtunut lainkaan muutosta, kun taas Päijät-Hämeessä, Etelä-Savossa, Satakunnassa ja Keski-Suomessa työpaikkojen määrä olisi vähentynyt.

Kuvio 5.3 Työllisyyden muutos ja lähtötilanteen työttömyysaste maakunnittain.



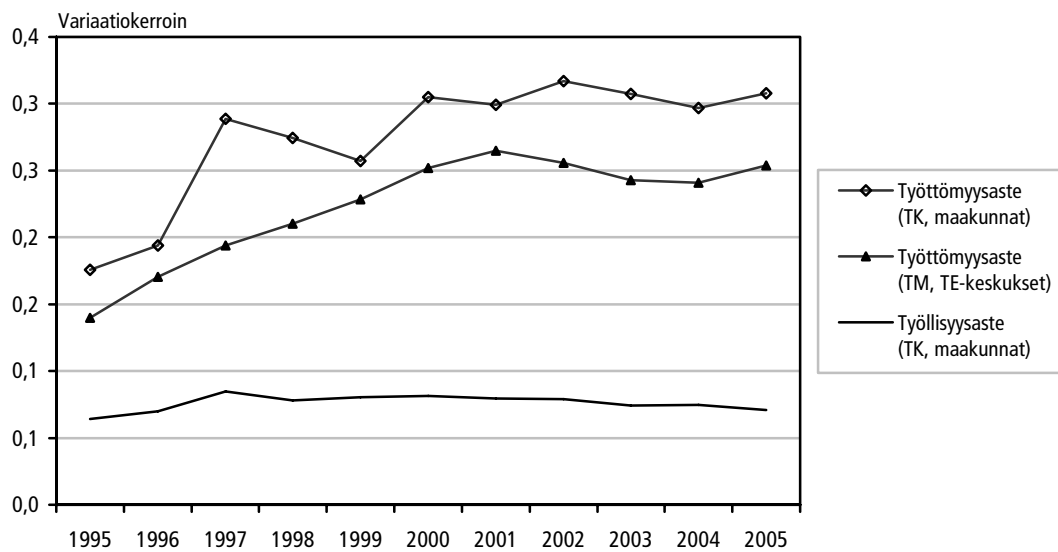
Lähde: Tilastokeskus.

Työttömien työnhakijoiden määrä on vähentynyt 2000-luvulla kaikkien TE-keskusten alueella. Tosin välillä Uudenmaan työttömyys nousi. Vuosien 2004 ja 2005 vahvistunut työllisyyden kasvu voimisti edelleen työttömyysasteen alenemista vuonna 2005. Näin tapahtui myös Uudellamaalla. Erityisen paljon on laskenut nuorten työttömien määrä, mutta myös pitkäaikaistyöttömien määrä on alkanut laskea.

Työttömyyden alue-erot eivät ole kuitenkaan enää kaventuneet. Sekä Tilastokeskuksen työvoimatutkimukseen perustuvien että työministeriön rekisteripohjaisten tietojen valossa työttömyysasteiden alueelliset erot kääntyivät vuonna 2005 uudestaan lievään nousuun maakunta- ja TE-keskusaineistossa (kuvio 5.4). Kun lisäksi maakuntien keskusseutujen työllisyys lienee kehittynyt syrjäalueita selvästi vahvemmin, alueellisten työttömyyserojen voi olettaa laajentuneen kuvion ilmaisemaa enemmän. Kiinnostavaa kyllä, työllisyysasteiden alue-erot näyttävät samanaikaisesti jatkaneen lievää supistumistaan. Tämä viittaisi siihen, että korkean työttömyyden alueilla työllisyyden lisäys olisi tullut suhteellisesti enemmän työvoiman ulkopuolelta ja/tai alhaisen työttömyyden alueilla työvoiman ulkopuolinen työikäinen väestö olisi kasvanut, esimerkiksi siirtolaisuuden seurauksena, suhteellisesti korkean työttömyyden alueisiin nähden.

Työttömyyden alue-erojen kehitys kuluneella vuosikymmenellä herättää kysymyksen työvoiman alueelliseen liikkuvuuden roolista alueellisten kohtaanto-ongelmien helpottamisessa. Työttömyyden alue-erothan kasvoivat 1990-luvun jälkipuoliskolla, kun muuttoliike oli voimakasta. Kuluvan vuosikymmenen alussa vähentyneeseen väestön alueelta toiselle siirtymiseen näytti kuitenkin liittyneen lievä alue-erojen kaventuminen. Toisaalta koko 2000-luvun ajan muuttoliike on suuntautunut laajemmalle alueelle (ml. maakuntakeskukset). Näiden havaintojen perusteella työvoiman alueellisen liikkuvuuden suuntautuminen on vähintään yhtä tärkeää työttömyyserojen kaventamiseksi kuin itse muuttoliikkeen kokonaismäärä.

Kuvio 5.4 Työttömyyden ja työllisyyden alue-erojen kehitys vuosina 1995–2005.



Lähde: Tilastokeskus ja työministeriö.

Useimpien alueiden työvoiman määrä on jo alkanut vähentyä väestön ikääntymisen ja eläkkeelle siirtymisen myötä. Pääkaupunkiseutua ja osin muita keskusalueita jo nyt vaivaava työvoiman saatavuusongelma voimistunee lähivuosina, kun työvoimaresurssit vähenevät. Työvoiman ikärakenteesta johtuvat poistumat ovat suurimpia perinteisillä muuttotappioalueilla, Itä- ja Pohjois-Suomessa sekä maakuntien syrjäisimmillä alueilla. Tämän voi olettaa tasoittavan alueellisia työttömyyseroja ajan mittaan. Suotuisa kehitys edellyttää kuitenkin, että työvoiman ammatillinen ja alueellinen liikkuvuus tukee toteutunutta enemmän työttömäksi jääneiden sijoittumista avautuviin työpaikkoihin joko omalla tai muulla alueella.

Aluekehitystyön strategisen vaikuttavuuden tehostaminen

Ministeriöiden aluekehitysstrategiat on laadittu sosiaali- ja terveysministeriötä lukuun ottamatta vuoden 2004 loppuun mennessä. Osa ministeriöistä on antanut tilannekatsauksen alueellisten toimenpiteidensä toteutuksesta.

Maakunnan liitot ovat aloittaneet alueiden kehittämislain 10 §:n mukaisten maakuntaohjelmien valmistelun. EU:n rakennerahasto-ohjelmien uuden kauden suunnittelu on käynnissä. Pyrkimyksenä on sopia kansallisten ja EU-ohjelmien työnjaosta kunkin maakunnan alueella. Ministeriöiden aluestrategiat huomioidaan maakuntaohjelmien laadinnassa. Aluestrategioiden toteuttamista on seurattu alueellisten toimenpiteiden seurantaryhmässä. Virkamiestyönä valmistellut aluekehittämistyön tulevaa sisältöä ja toteutusta koskevat esitykset tuotiin tammikuussa 2006 hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmään.

Työryhmä valmistelee rakennerahasto-ohjelmakautta varten kansallista strategiaa, joka valmistuu vuoden 2006 alkupuolella. Tämän jälkeen varsinaiset ohjelmat valmistellaan kevään aikana suuralueittain maakunnissa.

Aluehallinnon toiminnan ja kansanvaltaisen ohjaamisen tehostaminen

Aluehallinnon kehittämisen lähtökohtana on tukea alueiden osaamista, yrittäjyyttä, työllisyyttä, kasvua ja hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteiden ylläpitämistä sekä alueiden kilpailukykyä. Alueiden kehittämisen kannalta merkittäviä voimavaroja kootaan yhteen ja alueellistetaan sekä lisätään sitomattomien maakunnallisten kehittämisvarojen osuutta.

Alueiden kehittämislain muutos hyväksyttiin eduskunnassa marraskuussa 2005, ja lain täytäntöönpanon valmistelu on käynnissä. Lain seurauksena maakunnan liittojen toimivalta vahvistuu siten, että vuosittain laadittava maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma valmistellaan maakunnan liiton johdolla ja suunnitelman valtionrahoitusta koskeva osuus toimii maakunnan valtionrahoitusesityksenä ministeriöille. Valtioneuvosto antoi selonteon keskus-, alue-, ja paikallishallinnon toimivuudesta eduskunnalle huhtikuussa 2005. Kun eduskunta on antanut selontekoon vastauksensa, hallitus valmistelee välittömästi selonteon kattavan toimeenpanosuunnitelman.

Koko maan kattavan aluekeskusverkoston ja sen vaikuttavuuden vahvistaminen

Aluekeskuksia kehitetään keskeisenä osana kansallista aluerakennetta. Aluekeskusten kehittäminen kytketään entistä tiiviimmäksi osaksi kansallisen aluestrategian ja EU:n rakennepolitiikan toteutusta kaikilla keskeisillä hallinnonaloilla sekä maakuntaohjelmissa ja niiden toteuttamissuunnitelmissa. Aluekeskusten kehittämistä jatketaan vuonna 2007 alkavalla ohjelmakaudella alueiden kehittämislain 14 §:n peruslinjan mukaisella aluekeskusohjelmalla.

Aluekeskusohjelman tavoitteena kaudella 2000–2006 on, että aluekeskuksilla olisi toimivat seudulliset yhteistyöstrategiat ja päätöksentekorakenteet, toimivat yhteistyöverkostot ympäröivien seutujen kanssa, toimivat yhteistyöverkostot seudulla ja ympäröivillä seuduilla olevien yritysten, oppilaitosten ja tutkimusyksiköiden kanssa, myönteistä kehitystä elinvoimamuuttujissa (väestö, työpaikat, osaaminen, toimialat, palvelut, turvallisuus, ympäristö) vuoteen 2000 verrattuna sekä myönteinen vaikutus koko maakunnan aluetalouteen ja osaamiseen. Kesän 2005 väliarviointitietojen mukaan valtioneuvoston ohjelmalle asettamat elinvoiman kehitystä koskevat vaikuttavuustavoitteet ovat toteutumassa verrattain hyvin.

Kolmestakymmenestä neljästä aluekeskusohjelma-alueesta 19 oli positiivisen muuttotaseen seutuja vuonna 2004. Muuttoliike on vuoden 2001 jälkeen kääntynyt Suomessa hajakeskitymisen suuntaan ja kehityserot kaupunkiseutujen välillä ovat kaventuneet. 1990-luvun lopulla voimakkaasti kasvaneiden suurten kaupunkiseutujen kasvu on hidastunut, ja niiden rinnalle on noussut keskivahvoja maakuntakeskuksia, kaupunkiseutujen läheisiä pienempiä kaupunkiseutuja ja maaseutumaisia seutuja. Muuttotappioalueita ovat alkutuotannon, teollisuuden tai julkisen sektorin varaan rakentuneet saavutettavuudeltaan heikot seudut.

Aluekeskusten työpaikkakasvu on viime vuosina ollut positiivisempaa kuin koko maassa. Työpaikat ovat lisääntyneet erityisesti suuremmissa aluekeskuksissa. Vaikka työpaikkakehitys on ollut keskuskaupunkivetoista, on noin 40 prosenttia uusista työpaikoista syntynyt kaupunkiseutujen kehyskuntiin. Vuodesta 2002 alkaen suhteelliset kasvuerot alueiden välillä ovat kaventuneet.

Taulukko 5.7 Aluekeskusten seuranta, muutos elinvoimamuuttujissa vuoteen 2000 verrattuna: aluekeskusten määrä lähtötilanteeseen verrattuna.

	Muuttoliike, muutos muuttoliikkeessä 2000–2004	Työpaikat (suluisa sektoreittain alkutuotanto / teollisuus / yksityinen sektori / julkinen sektori) 2000–2003	Bruttokansantuote, muutos arvonnäytöksessä 2000–2003	Koulutustaso, muutos 2000–2003	Opiskelijoiden määrän muutos korkeakouluissa 2000–2004	Muutos rikoksien määrässä omaisuuteen / henkeen ja terveyteen kohdistuvat
Kehityskuva positiivisempi kuin 2000	28	23 (0/8/33/32)	28	35	33	32 / 9
Kehityskuva negatiivisempi kuin 2000	7	12 (35/27/2/3)	7	0	2	3 / 26

Lähde: Sisäasiainministeriö.

Aluetaloudellisesti korkeimmat BKT-luvut ovat perinteisillä teollisilla seuduilla ja erityisesti informaatio- ja kommunikaatioteknologian sekä yksityisten palvelutoimintojen seuduilla. Viime vuosina vahvaa kasvua on tapahtunut myös keskivahvoilla julkisen sektorin varaan rakentuneilla seuduilla ja pienissä aluekeskuksissa.

Aluekeskusohjelman arvioidaan vahvistaneen alueen kehittämisen strategisuutta, selkeyttäneen kehittämistoiminnan koordinoitua ja työnjakoa sekä toimenpiteiden priorisointia. Aluekeskuspolitiikan sisällön ja tavoitteiden valmistelu saatetaan päätökseen vuoden 2006 alkupuolella. Kansallisen arvioinnin perusteella aluekeskusohjelman tähänastisen toteutuksen myönteiset tulokset voidaan tiivistää seuraavasti:

- ohjelma-alueiden kuntien tavoitteellinen yhteistyö on lisääntynyt
- seudullinen strateginen yhteistyö erityisesti elinkeinopolitiikassa ja palveluiden kehittämisessä on lisääntynyt ja syventynyt
- seudullisen yhteistyön sopimusperustaa on vahvistettu ja yhteistyörakenteita organisoitu ja uudistettu
- osaamisperustaa vahvistava yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden verkottuminen on tehostunut
- ohjelma on nopeuttanut ja laajentanut verkostoitumista ja parantanut yhteistyön laatua.

Aluekeskusohjelman uudella ohjelmakaudella 2007–2010 keskitytään strategisuuteen, yhteistyön ja verkostojen johtamiseen, toimintamallien uudistamiseen sekä kuntien luottamushenkilöiden aseman vahvistamiseen.

Alueellisen innovaatiopolitiikan ja osaamiskeskusten toiminnan tehostaminen

Kansainvälisesti kilpailukykyisten osaamiskeskittymisen kehittäminen edellyttää työnjaon syventämistä erityisesti suurten kaupunkiseutujen kesken. Suuret kaupunkiseudut valmistelivat 2005 alkupuolella omiin vahvuksiinsa pohjautuvat innovaatiostrategiat. Samanaikaisesti on toteutettu osaamiskeskusohjelmaa (1999–2006) valtioneuvoston nimeämässä 19 alueellisessa ja kolmessa verkosto-osaamiskeskuksessa. Uuden tiedon ja innovaatioiden siirtoa pienille kaupunkiseuduille ja maaseutualueille on tehostettu sekä aluekeskusohjelmassa (mm. Multi-polis-malli) että aluekeskusohjelmassa (mm. innovaatioiden teemaverkosto).

Osaamiskeskusohjelman tavoitteena on lisätä huippuosaamiseen perustuvia uusia tuotteita, palveluja, yrityksiä ja työpaikkoja sekä lisätä alueiden vetovoimaa ja valmiuksia hyödyntää tutkimus- ja kehittämisrahoitusta. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä hyväksyi marraskuussa 2004 ohjelman loppukaudelle 2006–2006 uudet painopisteet. Linjausten mukaisesti vuoden 2005 perusrahoituksessa painotettiin keskusten kansainvälisen ja kansallisen yhteistyön lisäämistä sekä toimenpiteiden alueellisen vaikuttavuuden parantamista. Osaamiskeskukset ovat perusrahoituksen puitteissa huomioineet kansalliset painopisteet hyvin toiminnassaan. Sisäasiainministeriö selvitytti erikseen osaamiskeskusten kansainvälisten toimintojen nykytilan, jonka perusteella keskuksille laadittiin yhteinen kansainvälistymisstrategia.

Osaamiskeskukset ovat vuosiksi 2003–2006 asettaneet tavoitteeksi yhteensä 13 000 uuden korkeaan osaamiseen perustuvan työpaikan ja 1 200 osaamisintensiivisen yrityksen synnyttämisen. Loppukauden (2003–2006) tavoitteista on uusien työpaikkojen osalta jäätyä jonkin verran jälkeen. Uusien innovaatioiden ja yritysten syntymisen osalta tavoitteet ovat toteutuksessa paremmin. Vuoden 2005 toteumatiedot saadaan maaliskuuhun 2006 mennessä, joten ohjelman vaikuttavuutta selvitetään tarkemmin syksyllä 2006 valmistuvassa ohjelmakauden loppuarvioinnissa.

Taulukko 5.8 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
Osallistuvien yritysten määrän lisäys	3 100	2 400	3 100

Lähde: Sisäasiainministeriö.

Valtion perusrahoitus (8,6 miljoonaa euroa vuonna 2005) on ohjelmassa kehitettävien osaamisalojen määrään nähden vähäinen, noin 110 000–280 000 euroa osaamisalaa kohti. Tämän vuoksi monet kansallisten linjausten kannalta tärkeät kehittämisavaukset ja -hankkeet jäävät nyt toteutumatta. Suhteellisesti vähiten rahoitusta kehitettävää osaamisalaa kohden saavat suuret kaupunkiseudut. Ohjelman perusrahoituksen lisäämisellä voitaisiin todennäköisesti vahvistaa alueiden kilpailukykyä.

Osaamiskeskusohjelma keskittyy kaudella 2007–2013 kansainvälisesti korkeatasoisen osaamisen hyödyntämiseen alueellisiin vahvuuksiin perustuen. Ohjelmalle on myös asetettu aiempaa täsmällisemmät kansalliset tavoitteet. Yhteistyössä eri ministeriöiden kanssa valmistellussa uudessa ohjelmassa on huomioitu osaamiskeskusten kansainvälistymisstrategia ja selvitys osaamiskeskusten tulevaisuuskenaariosta. Skenaariotyön yhteydessä kartoitettiin yli 800 keskeisen aluetoimijan näkemykset ohjelman tulevaisuudesta ja kehittämismahdollisuuksista.

Helsingin seudun kehittäminen

Hallituksen politiikassa Helsingin seudun kehittämiseen tulee kohdistaa erityistoimenpiteitä. Hallituksen käynnistämällä Helsingin seudun yhteistyön kehittämishankkeella pyritään vauhdittamaan kuntien yhteistyön tiivistymistä ja parantamaan seudun kilpailukykyä. Helsingin seudun kuntien vapaaehtoinen yhteistyö syventyi vuonna 2005 merkittävällä tavalla pääkaupunkiseudulla ja Keski-Uudellamaalla sekä myös niiden välillä. Yhteistyön kohteina ovat erityisesti maankäyttö, asuminen ja liikenne, seudulliset palvelut sekä seudun yhteinen edunvalvonta. Sopimusperusteinen Helsingin seudun yhteistyö käynnistyi 1.10.2005 sopimuksen hyväksyneiden 14 kunnan kesken. Osana Helsingin seudun kuntien yhteistyön kehittämistä sisäasiainministeriö on tukenut pääkaupunkiseudun Osaaminen ja osallisuus -kaupunkiohjelman toteutusta ohjelmakaudella 2002–2004. Uusi ohjelmakausi 2005–2007 on käynnissä.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä seuraa Helsingin seudun vapaaehtoisen yhteistyön kehittymistä ja erityisesti yhteistyön jatkuvuutta ja vaikuttavuutta. Arvio yhteistyön kehittymisestä tuodaan ministerityöryhmän käsiteltäväksi keväällä 2006, koska hanke liittyy olennaisella tavalla vireillä olevaan kunta- ja palvelurakennemuutokseen.

Toimenpiteet Helsingin seudun ja muiden kasvukeskusten asunto-olojen kehittämiseksi

Vapaarahoitteinen asuntojen kysyntä ja tuotanto on ollut koko hallituskauden erittäin vilkasta. Tämä on pitänyt asuntotuotannon kokonaismäärän tasaisena ja helpottanut myös valtion tukemien vuokra-asuntojen markkinatilannetta. Samanaikaisesti Valtion asuntorahaston tuotanto on vähentynyt selvästi, vaikka lainaehtoja on muutettu edullisemmiksi ja lainoitusvaltuuksia asuntotuotantoon olisi ollut käytettävissä enemmänkin. Syynä tähän on ollut muun muassa vapaarahoitteisen tuotannon vilkkaus sekä valtion tukeman tuotannon korkeat tontti- ja rakennuskustannukset.

Keskeisin väline hallitusohjelman toteuttamiseksi Helsingin seudun ja muiden kasvukeskusten asunto-olojen kehittämisen osalta on tammikuussa 2004 hyväksytty hallituksen asuntopoliittinen ohjelma. Sen yhtenä keskeisenä toimintalinjana on asuntotuotannon edistäminen voimakkaan asuntokysynnän alueilla, joista Helsingin seutu on selkeästi tärkein. Ohjelma on toteutettu tai toteutumassa käytännöllisesti katsoen kokonaisuudessaan hallituskauden aikana tai sen aikana aloitetuilla toimilla.

Ohjelman mukaisia, hallituskauden loppukauden toimenpiteitä on ollut ns. kunnallistekniikka-avustuksen laajentaminen vuonna 2005 Helsingin seudun ulkopuolelle myös muihin kasvukeskuksiin. Vuonna 2006 otetaan valtion talousarvion mukaan käyttöön uutena tukimuotona Valtion asuntorahaston varoista maksettava asuntoaluekohtainen avustujärjestelmä, joka suunnataan pääkaupunkiseudun lähiöiden kehittämiseen.

Asunnottomien määrä on vähentynyt jatkuvasti tällä hallituskaudella. Pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishjelman osapuolet ovat sopineet jatkotoimenpiteistä vuosiksi 2005–2007 ohjelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Vuonna 2005 valtio lisäsi merkittävästi panostustaan ns. erityisryhmien asunto-olojen kohentamiseen, kun otettiin käyttöön uusi valtion maksama avustus, joka täydentää erityisryhmien asuntojen rakentamiseen, korjaukseen ja hankintaan annettavia korkotukilainoja.

Valtion talousarvioon ja asuntolainojen käyttösuunnitelmaan on jo useana vuonna sisällytynyt tavoite valtion asuntolainojen suuntaamisesta Helsingin seudulle, suuriin kasvukeskuksiin ja muille korkean kysynnän alueille. Vuonna 2005 kasvukeskusten osuus uusista arava- ja korkotukiasunnoista oli 65 prosenttia ja pääkaupunkiseudun ja sen lähialueiden osuus vain 30 prosenttia. Pääkaupunkiseudun poikkeuksellisen alhainen osuus johtuu siitä, että seudulla ei vuonna 2005 käynnistynyt juurikaan muuta kuin erityisryhmille tarkoitettua tuotantoa.

Vuoden 2006 talousarvioehdotuksen valmistelun yhteydessä hallitus päätti toimenpideohjelmasta, jolla pyritään helpottamaan erityisesti pääkaupunkiseutua vaivaavaa asuntorakentamisen tonttipulaa. Siihen liittyen on työskennellyt nk. Tarastin työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää onko maankäyttö- ja rakennuslakia tarpeen muuttaa tonttitarjonnan lisäämiseksi. Työryhmän raportti luovutetaan ympäristöministeri Enestamille 14.3.2006.

Samanaikaisesti on pyritty vaikuttamaan myös asuntojen kysyntään: asuntolainamarkkinoiden hillitsemiseksi ja valtion riskien vähentämiseksi hallitus on myös ehdottanut valtion takaamien asuntolainojen enimmäislaina-ajan rajoittamista 25 vuoteen.

Valtion keskushallinnon alueellistaminen

Valtion keskushallinnon toimintojen ja yksiköiden alueellistamista on jatkettu hallitusohjelman ja strategia-asiakirjan mukaisesti. Alueellistamisen pitkäjänteistä ohjelmaa toteutetaan tavoitteena 4 000–8 000 henkilötyövuotta vastaavan työpaikan luominen Helsingin seutukunnan ulkopuolelle vuoteen 2015 mennessä.

Alueellistamistoimenpiteet käsittivät vuoden 2005 loppuun mennessä 140 toimintoa tai yksikköä. Yhteensä ne merkitsevät 3 618 henkilötyövuotta, joista on tähän mennessä toteutettu 721. Lisäksi on päätetty 1 815 ja suunnitelmia on 1 082 henkilötyövuotta. Kun esimerkiksi tukipalveluissa on edelleen alueellistamispotentiaalia, voidaan arvioida, että haarukka 4 000–8 000 henkilötyövuoden alueellistamisesta tullaan saavuttamaan.

Päätöksiä tukipalvelujen kokoamisesta palvelukeskuksiin ja niiden alueellistamisesta on vuonna 2005 tehty yhteensä 445 henkilötyövuoden edestä. Tukipalvelujen alueellistaminen ja yhteen kokoaminen jatkuu. Etenkin tukipalvelujen, mutta myös substanssitoimintojen alueellistamisella voidaan saavuttaa merkittäviä tuottavuushyötyjä. Esimerkiksi sisäasiainministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen perustamisen yhteydessä koottiin yhteen 18 tiliviraston toiminnot. Palvelukeskus sijoitettiin Joensuuhun (100 henkilötyö-

vuotta) ja sen sivutoimipiste Kajaaniin (30 henkilötyövuotta). On arvioitu, että palvelukeskuksesta syntyy pelkinä palkkakustannusten säästönä tuottavuushyötyjä vuoden 2012 alusta alkaen vuosittain 4,6 miljoonaa euroa vuoden 2005 tasoon verrattuna. Tavoitteena on turvata 140 henkilötyövuoden tuottavuushyödyn realisoituminen.

Taulukko 5.9 Alueellistamistoimenpiteet hallinnonaloittain vuosina 2001–2005.

Hallinnonala	Toteutettu htv	Päätetty htv	Suunnitelma htv	Yhteensä htv
Valtioneuvoston kanslia	0	0	3	3
Ulkoasiainministeriö	2	0	0	2
Oikeusministeriö	0	130	87	217
Sisäasiainministeriö	177	248	73	498
Puolustusministeriö	120	810	0	930
Valtiovarainministeriö	100	75	130	305
Opetusministeriö	8	13	29	50
Maa- ja metsätalousministeriö	99	309	35	443
Liikenne- ja viestintäministeriö	85	6	65	156
Kauppa- ja teollisuusministeriö	4	128	452	584
Sosiaali- ja terveysministeriö	18	6	128	152
Työministeriö	27	0	0	27
Ympäristöministeriö	81	90	80	251
YHTEENSÄ	721	1 815	1 082	3 618

Lähde: Sisäasiainministeriö.

Valtiovarainministeriön johdolla on valmisteltu alueellistamisessa, palvelukeskusten perustamisessa ja muissa organisaation muutostilanteissa noudatettavia henkilöstöpoliittisia periaatteita huomioiden muun muassa pääministerille tammikuussa 2004 luovutetussa raportissa (VNK 8/2004) esitetyt periaatteet ja lähtökohdat (VM:n työryhmämuistio 8/2005). Tarkoituksena on, että valtioneuvosto antaisi käytännöistä periaatepäätöksen vuoden 2006 alkupuolella.

5.3 Valtion omistajaohjaus ja valtiotyönantajan kilpailukyky

Omistajaohjaus

Hallitusohjelmassa tavoitteena oli, että markkinaehtoisesti toimivien valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden keskittämistä koskeva järjestelmä otettaisiin käyttöön jo vuoden 2005 alusta. Päätöksenteko asiasta on lykkäätynyt niin, että uusi järjestely voidaan ottaa käyttöön 1.5.2007. Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi loppuvuodesta 2005 kannanottoa, jonka mukaan perustettava uusi valtion omistajaohjausyksikkö sijoitetaan valtioneuvoston kansliaan. Järjestelyn odotetaan parhaiten toteuttavan ehdon, jonka mukaan omistajaohjaus tulee tehokkaasti eriyttää yhtiöiden ja niiden toiminta-alojen kannalta merkityksellisistä sääntely- ja viranomaistehtävistä.

Asiaa hallituskauden alussa selvitelleen työryhmän mukaan oli perusteltua lykätä hanketta, jotta voitaisiin turvata tarvittavien hallinnollisten ja henkilöstökysymysten riittävä ja huolellinen valmistelu sekä ministeriöissä meneillään olevien hankkeiden kitkaton läpivienti sekä arvioida mahdolliset vaikutukset ministeriöiden väliseen työnjakoon.

Valtioneuvosto asetti 23.6.2004 siirtymäkauden ensimmäisen vaiheen eli toiminnallisen keskittämisen toteuttamiseksi markkinaehtoisesti toimivien valtionyhtiöiden ja osakkuusyhtiöiden omistajaohjauksen johtoryhmän, joka koostuu kolmen keskeisen ministeriön omistajaohjauksesta vastaavista johtavista virkamiehistä. Vuonna 2005 omistajaohjauksen johtoryhmä on toiminut hyvin kauppa- ja teollisuusministeriön omistajapolitiikan yksikön johdolla. Johtoryh-

mätyöskentely on yhtenäistänyt omistajaohjaukseen liittyvien toimenpiteiden valmistelua eri ministeriöissä.

Valtiotyönantajan kilpailukyky

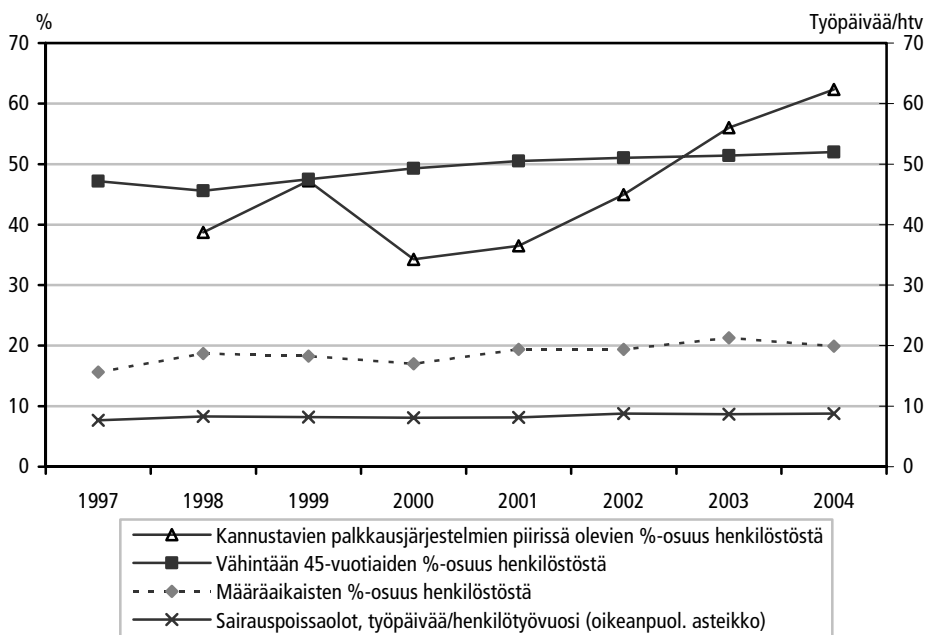
Vuoden 2001 periaatepäätöstä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta koskeva arviointi valmistui toukokuussa 2005 (VM tutkimukset ja selvitykset 4/2005). Arvioinnin mukaan henkilöstöpolitiikan tavoitteet ovat olleet oikeansuuntaisia, mutta toimenpiteet eivät kaikilta osin ole olleet oikeita tai riittäviä. Selkeimmin yhteistä henkilöstöpolitiikkaa on toteutettu palkkausjärjestelmien kehittämisessä. Arvioinnin toimenpidesuosituksia koskevat henkilöstöpolitiikan konserniohjausta valtionhallinnossa, uusia palkkausjärjestelmiä, määräaikaista palvelussuhteita, valtionhallinnon yhteisiä toimintaperiaatteita ja eettisiä lähtökohtia, johtajuuspotentiaalin varmistamista, ikääntymiseen varautumista ja työnantajakuva kehittämistä.

Valtion henkilöstötilinpäätösten mukaan työtyytyväisyysindeksi on pysynyt muuttumattomana (3,3 asteikolla 1 huono – 5 erittäin hyvä). Sen sijaan sairauspoissaolot ovat lisääntyneet ja vähintään 45-vuotiaiden osuus henkilöstöstä on hienoisessa, mutta tasaisessa nousussa. Lisäksi määräaikaisten osuutta ei ole onnistuttu vähentämään. Myönteistä kehitystä on havaittavissa kannustavien palkkausjärjestelmien kattavuudessa ja keskimääräisessä eläkkeellesiirtymisiässä: 60 v. vuonna 1999, 60,3 v. vuonna 2002 ja 61,3 v. vuonna 2004.

Valtion henkilöstön osaaminen on kehittynyt koulutustasoindeksillä mitaten suotuisasti. Korkeakoulu- tai yliopistotutkinnon suorittaneiden osuus on kasvanut vuoden 1997 31,3 prosentista 41,9 prosenttiin vuonna 2004. Ylemmän korkeakoulu- tai yliopistotutkinnon oli suorittanut vuonna 2004 33,8 % henkilöstöstä. Henkilöstökoulutukseen käytetty työaika on pysynyt lähes ennallaan.

Sairauspoissaolot ovat lisääntyneet vuoden 1997 7,7 henkilötyöpäivästä/henkilötyövuosi vuoden 2004 8,8 henkilötyöpäivään/henkilötyövuosi. Työtyytyväisyysindeksi on pysynyt muuttumattomana (3,3 asteikolla 1 huono – 5 erittäin hyvä). Keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä on kohonnut: vuonna 1999 se oli 57,2 v. ja vuonna 2004 58,3 v.

Kuvio 5.5 Eräitä tunnuslukuja valtion henkilöstötilinpäätöksistä vuosina 1997–2004.



Lähde: Valtion henkilöstötilinpäätös 1997–2004.

Valmisteilla on uusi henkilöstöpolitiikan periaatepäätös, jonka tavoitteena on tukea hallinnon muutosten kuten alueellistamisen, palvelukeskusten perustamisen ja muiden valtionhallinnon organisaatiomuutosten hyvää hallintaa. Se on tarkoitus antaa alkuvuodesta 2006.

Johtamisen laatua parannetaan ja turvataan toimintakyky johtavassa asemassa toimivien virkamiesten laajan poistuman oloissa uudistamalla ylimmän virkamiesjohdon järjestelmää. Asiaa koskeva työryhmämuistio (Valtionhallinnon ylimpien johtamisvirkojen uudistaminen, VM 1/2005) sekä siihen liittyvä lakiluonnos valmistui helmikuussa 2005. Saatujen lausuntojen ja palautteen perusteella lain valmistelua on jatkettu ja lakiesitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevädistuntokaudella 2006. Samanaikaisesti on valmistelu järjestelmän uudistamiseen liittyviä tukitoimia ja tukiyksikköä, joka aloittaa myös keväällä 2006.

Osana 14.12.2004 tehtyä valtion sopimusratkaisua vuosille 2005–2007 tehtiin virka- ja työehtosopimus uusien, kannustavien palkkausjärjestelmien kattavasta toteutuksesta valtionhallinnossa 30.11.2005 mennessä. Vuoden 2005 loppuun mennessä uusien järjestelmien piirissä oli kaikkiaan noin 112 450 henkilöä eli runsaat 95 prosenttia valtion koko henkilöstöstä sekä toisaalta 111 sopimusalaa eli noin 91 prosenttia sopimusaloista. Loput ovat sopimusten neuvotteluvaiheessa ja uudistus toteutuu niissäkin kevätkaudella 2006.

Valtion sopimusratkaisun mukaan on vuonna 2005 aloitettu laaja valtion keskustason osapuolten yhteinen selvitystyö valtionhallinnon palkkapolitiikan sekä paikallisen yhteistyön ja sopimisen kehittämiseksi. Se käsittää uusien palkkausjärjestelmien, tulospalkkion ja paikallisen sopimisen kehittämishankkeet ja jatkuu sopimuskauden ajan eli syksyyn 2007 saakka.

5.4 Arvioita ja päätelmiä

Hallitus on asettanut 2003 **tuottavuuden toimenpideohjelman**, jonka tavoitteena on julkisten palveluiden todennettavissa oleva tuottavuuskasvu. Tuottavuuden parantaminen on haasteellinen ja keskeinen tehtävä julkisen talouden vakauden turvaamisen kannalta. Viime vuosina tuottavuus on alentunut selvästi sekä kuntien että valtion palveluissa. Tuottavuusohjelmalle on asetettu tiukat tavoitteet valtionhallinnon osalta ja useita hankkeita on jo käynnistetty. Toimenpideohjelman tavoitteiden toteutuminen edellyttää hallitukselta ja ministeriöiltä kuitenkin päätöksiä lisätoimenpiteistä. Tuottavuusohjelman kytkentä kuntapalveluiden tuottavuuden ja saatavuuden vahvistamiseen on myös epäselvä.

Tämänhetkisten ennusteiden mukaan **kuntien talouden** arvioidaan vahvistuvan vuonna 2006, mutta kuntatalous pysyy edelleen alijäämäisenä ja lainakanta kasvaa lähivuosina. Rakenteelliset uudistukset ovat välttämättömiä, koska yhä useampi kunta on pysyvästi alijäämäinen. Kokonaistilanteen kohenemisesta huolimatta kuntien väliset taloudelliset erot kasvavat. **Kuntatalousennusteisiin** liittyy kuitenkin suuria epävarmuuksia. Kuntien menojen kasvu on vuodesta 2006 lähtien arvioitu maltillisemmaksi kuin viime vuosien toteutunut kehitys on ollut. Jos menojen kasvu sen sijaan jatkuu nykyistä vauhtia, ei kuntatalouden vuosikate ole jatkossakaan riittävä kattamaan poistoja. Tämä merkitsisi, että kuntatalouden ongelmat ovat jatkossa huomattavasti nyt ennakoitua vakavimmat. Kuntatalouden kestävyys muodostaa tällä hetkellä erityisen haasteen, johon hallituksen on oltava valmis reagoimaan nopeasti ja tehokkaasti.

Valtiolla on tällä hetkellä käynnissä useita kuntien peruspalveluihin ja niiden rahoitukseen sekä kuntien tukemiseen ja ohjaamiseen liittyviä hankkeita. Näistä keskeisin on kunta- ja palvelurakennehanke. On olennaisen tärkeää, että hankkeen lopputuloksena kuntien vastuulla olevien palveluiden tuotannon tuottavuus ja kustannustehokkuus paranevat selvästi.

Valtion henkilöstöpolitiikan linjaa koskevassa arvioinnissa annetut toimenpidesuositukset on syytä toimenpanna ja siten pyrkiä varmistamaan valtiotyönantajan kilpailukyky kiristyvässä työvoimatilanteessa. Valtionhallinnon toimintakyvyn vaikuttavuusarviointia tulisi kehit-

tää asettamalla sille vuoden 2006 HSA:ssa selkeät vaikuttavuustavoitteet sekä niihin liittyvät olennaiset tunnusluvut.

Aluekehityksessä ei ole tapahtunut sanottavaa muutosta viime vuosien aikana. Kuluva vuosikymmenen alun tasoittumiskehitys on pysähtynyt. Työttömyyden ja työpaikkojen lisääntymisen osalta alue-erot näyttäisivät olevan jopa kasvamassa. Tämä ei ole täysin sopuolosuhteissa hallitusohjelman alue-erojen kaventamistavoitteen kanssa. Myöskään pidemmän tähtäimen väestökehityksen näkymät eivät ole juuri muuttuneet viime vuosien aikana. Vaikeimpia alueita muun muassa huoltosuhteiden osalta ovat Itä- ja Pohjois-Suomen maaseutualueet.

Hallituksen strategia-asiakirjan mukaisesti hallitus jatkaa valtion keskushallinnon toimintojen ja yksiköiden **alueellistamista**. Alueellistamistavoitteen 4 000–8 000 henkilötyövuoden alaraja tullaan saavuttamaan ennen hallituskauden loppua, joka merkitsee, että alueellistamistavoitteisiin päästään etupainotteisesti.

Aluepolitiikan ohjelmat (mm. rakennerahasto-ohjelmat, aluekeskusohjelma, osaamiskeskusohjelma) ovat vaikuttaneet toivotun suuntaisesti, mutta eivät ole pystyneet kääntämään aluekehityksen yleistä suuntaa. Osaamiskeskusohjelmaa on yleisesti pidetty onnistuneena, ja aluekeskusohjelmalla on ollut myönteinen vaikutus kohdeseutujen kehitykseen. Aluepolitiikan eri ohjelmien muodostama kokonaisuus vaatisi kuitenkin selkeyttämistä. Ohjelmat keskittyvät osin samoihin teemoihin, ja niiden väliset ohjaussuhteet ovat epäselviä. Haastetta aiheuttaa myös ohjelmien määräaikaisuus. Aluetason innovaatiotoiminnan ja kansallisen innovaatiopolitiikan välillä ei ole riittävästi vuoropuhelua. Innovaatiotoiminta on lisäksi keskittynyt vain verrattain harvoille kasvuseuduille.

Aluepolitiikan kehittämisessä tärkeiden **EU:n rakennerahastotukien** kohdentamisesta päätetään kansallisesti. Vaikka Suomen tukiosuus rakennerahastokaudella 2007–2013 tuleekin pienenemään, tukien temaattisella kohdentamisella voidaan varmistaa kehittämistoimenpiteiden jatkuminen erityisalueilla.

Alueellinen työllisyys- ja työttömyyskehitys herättävät kysymyksen **työllisyyspolitiikan toimien alueellisesta kohdentumisesta**: painottuvatko työllisyyden vahvistamiseen ja rakennetyöttömyyden alentamiseen tähtäävät toimet riittävästi korkean työttömyyden alueille? Samoin esille nousee kysymys siitä, miten on syytä painottaa erilaisia työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta edistäviä, koko kansantalouden tasolla työvoiman kohtaannon parantamiseksi tärkeitä toimia.

6 YMPÄRISTÖ, ENERGIA JA LUONNONVARAT

Hallitusohjelmassa ja HSA:ssa keskeisiksi horisontaalisiksi toimenpidekokonaisuuksiksi on nostettu kansallisen ilmastostrategian toteuttaminen, Itämeren suojelu, kestävä tuotannon ja kulutuksen ohjelma sekä kansallisen metsäohjelman jatkaminen.

6.1 Ilmasto- ja energiapolitiikka

Valtioneuvosto hyväksyi uuden energia- ja ilmastostrategian syksyllä 2005 ("Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia – kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi"). Strategia uudisti vuonna 2001 annetun kansallisen ilmastostrategian. Valmistelun keskeisenä lähtökohtana olivat EU:n päästökaupan alkaminen vuoden 2005 alussa sekä mahdollisuus hankkia päästövähennyksiä Kioton mekanismeilla. Edellä mainitun toimintaympäristön keskeinen muutos ilmenee strategiassa muun muassa seuraavasti:

- Strategia sisältää EU:n toisen päästökauppakauden (kausi 2008–2012) päästöoikeuksien jakosuunnitelmaa koskevat linjaukset: a) taakanjako päästökauppa-

sektorin, ei-päästökauppasektorin ja valtion Kioton mekanismien käytön välillä, b) valtio varautuu hankkimaan päästöyksiköitä Kioton mekanismeilla 10 miljoonaa tonnia ko. kaudelle ja c) päästökauppasektorin sisällä pyritään jakamaan prosessiteollisuudelle päästöoikeuksia tarpeen mukaisesti (merkitystä prosessiteollisuuden kilpailukyvyille, koska yritykset toimivat maailmanmarkkinoilla)

- Päästökauppasektorin energiatuet suunnataan uutta teknologiaa sisältäviin hankkeisiin, koska päästökauppasektorilla tuilla ei ole merkitystä ilmastotavoitteen saavuttamisessa Kioton kaudelle (vrt. perustelut strategiasta). Tämä luo edellytyksiä päästövähennyksiin pidemmällä ajanjaksolla
- Päästökaupasta suomalaiselle teollisuudelle aiheutuvaan rasitetta (sähkön hinnan voimakas nousu) kevennetään alentamalla sähköveroa. Linjauksella on keskeinen vaikutus kilpailukykyyn
- Strategiassa linjataan Suomen kantaa ilmastoneuvotteluiden jatkolle. Suomi toimii osana EU:ta ja on sitoutunut EU:n linjauksiin. Mikäli sitovat päästöjen vähennysvelvoitteet jatkuvat, myös USA sekä keskeiset päästöjä aiheuttavat kehitysmaat on saatava velvoitteen piiriin. Tällä on keskeinen merkitys kilpailukyvyille.

Strategiassa sovitetaan yhteen kansainvälisten ilmastositoumusten, perinteisten energiapolitiittisten tavoitteiden ja Suomen kilpailukykyyn osittain ristiriitaiset tavoitteet. Energiapolitiikan tavoitteena on edelleen turvata kilpailukykyisen energian saanti sekä edistää monipuolista energiantuotantorakennetta ja omavaraisuutta. Energian kilpailukykyistä saantia edistetään energiamarkkinoita kehittämällä muiden Pohjoismaiden kanssa. Monipuolisuutta ja varmuutta edistetään panostamalla uusiutuvaan energiaan sekä bioenergiaan ml. kotimainen turve.

Valtioneuvosto myönsi Teollisuuden Voima Oy:lle helmikuussa 2005 ydinenergialain 18 §:n mukaisen luvan rakentaa Olkiluoto 3-niminen ydinvoimalaitosyksikkö Eurajoen Olkiluotoon.

Uusiutuvan energian osalta tavoitellaan neljänneksen kasvua vuoteen 2015 ja vähintään 40 prosentin kasvua vuoteen 2025. Uusiutuvan energian osuus primäärienergiasta nousisi tällöin nykyisestä 23 prosentista (vuonna 2003) lähes kolmannekseen. Uusiutuvan sähkön osalta Suomi pitää kiinni EU:n ohjeellisesta tavoitteesta 31,5 prosenttia vuonna 2010, kun osuus on tällä hetkellä keskivesivuoden tilanteessa 27 prosenttia. Uusiutuvaan energiaan panostetaan myös liikenteen biopolttoaineissa. Tätä asiaa selvittää KTM:n asettama työryhmä. Energian säästön osalta tavoitellaan noin 5 prosenttia lisäsäästöä vuoteen 2015 mennessä verrattuna tilanteeseen ilman lisätoimenpiteitä. Päästökaupan voimakas ohjausvaikutus parantaa oleellisesti sekä uusiutuvan energian että energiansäästön kannattavuutta energian hinnannousun ja fossiilisten polttoaineiden käyttöön päästökauppasektorilla liittyvän kustannusten nousun vuoksi.

Strategiassa on linjattu myös valtion tukipolitiikkaa. Energiatukien taso pysyy lähes edellisvuosien tasolla, vaikka valtio panostaa noin 100 miljoonaa euroa Kioton mekanismien hankintaan.

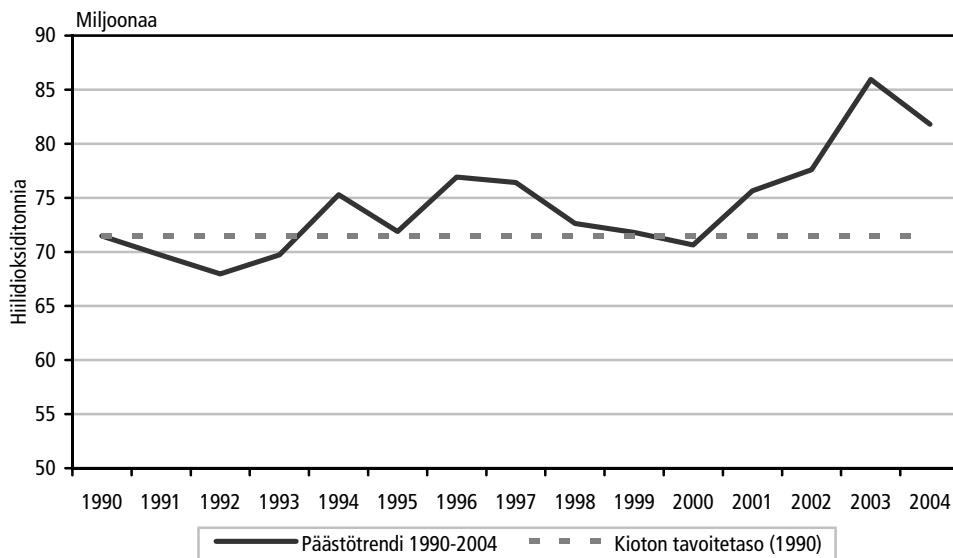
Valtioneuvosto myönsi joulukuussa 2004 laitospäätökset päästöoikeudet vuosille 2005–2007. Päätös perustuu kansalliseen jakosuunnitelmaesitykseen, jonka komissio hyväksyi muutoksitta. Laitospäätökset perustuu päästö-kauppakiin (683/2004), jolla on pantu toimeen päästökauppadirektiivi. Toisen päästö-kauppakauden päästöoikeuksien myöntämispäätöksen valmistelu on meneillään kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmässä. Työryhmä ottaa työssään huomioon energia- ja ilmastostrategiassa tehdyt linjaukset (katso edellä). Alkujako perustuu myös toisella kaudella perintömenettelyyn, jossa päästöoikeudet jaetaan ilmaiseksi.

Strategian linjausten mukaisesti päästökaupan aiheuttaman kustannusten nousun vaikutuksia tullaan kompensoimaan teollisuudelle sähköveron veroluokkaa II alentamalla.

Kansallisen ilmastostrategian kehitystä tullaan seuraamaan seuraavilla tunnusluvuilla:

1. Kasvihuonekaasupäästöt jaksolla 2008–2012: tavoitteena korkeintaan keskimäärin vuoden 1990 tasolla
2. Päästöoikeuksien määrä jaksolla 2008–2012: tavoitteena 37 miljoonaa hiilidioksiinitonnia keskimäärin vuodessa
3. Strategiaan sisällytettävien valtion hankkimien Kioton hankkemekanismien määrä jaksolla 2008–2012: tavoitteena 10,4 miljoonaa hiilidioksiditonnia koko kaudelle (sisältää koeohjelman)
4. Päästötavoitteet jakson 2008–2012 jälkeen.

Kuvio 6.1 Kasvihuonekaasujen päästökehitys vuosina 1990–2004 suhteessa Kioton pöytäkirjan tavoitetasoon.



Lähde: Tilastokeskus.

Tunnusluku 1 perustuu kansainvälisen Kioton pöytäkirjan ja EU:n velvoitteeseen. Tunnusluku 2 ja 3 on määritelty 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.

Hallitus on tehnyt kiinteää yhteistyötä muiden Pohjoismaiden kanssa sähkömarkkinoiden toiminnan ja säästöjen kehittämiseksi Pohjoismaisen ministerineuvoston (PMN) yhteydessä. Myös kansalliset valvontaviranomaiset (sähkömarkkinaviranomaiset, kilpailuviranomaiset, rahoitusvalvontaviranomaiset sekä kuluttajaviranomaiset) tekevät tiivistä yhteistyötä.

Pohjoismaisten kantaverkkoyhtiöiden järjestö Nordel selvitti PMN:n pyynnöstä kantaverkko-toiminnan harmonisointiin ja yhteispohjoismaisiin verkkoinvestointeihin liittyviä kysymyksiä. Parhaillaan PMN:n sähkömarkkinaryhmä selvittää kantaverkkotoiminnan organisatorisia kysymyksiä.

Joulukuussa 2004 voimaan tulleella sähkömarkkinalain muutoksella pantiin täytäntöön vuonna 2003 annettu EU:n uusi sähkön sisämarkkinadirektiivi sekä hallitusohjelman sähkömarkkinoita koskevat keskeiset linjaukset. Sähköverkojen valvonnassa siirryttiin kaikkiin verkonhaltijoihin kohdistuvaan yhtenäiseen ja osittain etukäteiseen valvontaan. Energiamarkkinavirasto sai toimivallan määrätä lain määrittämässä puitteissa verkkomaksujen laskentaperiaatteet sekä toimivallan määrätä palauttamaan mahdollinen ylituotto asiakkaille alentamalla siirtopal-

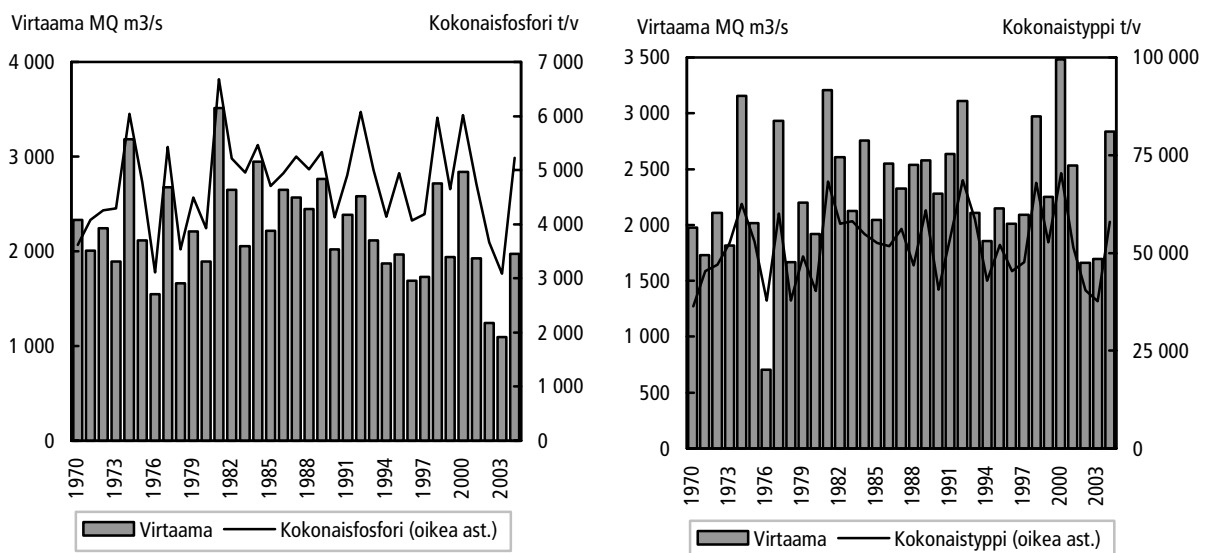
velun hintoja. Viraston päätösten osalta siirryttiin kaksiportaiseen muutoksenhakuun. Tariffiasioissa ensiasteeksi tuli markkinaoikeus.

6.2 Itämeren suojele

Kuormitus

Ravinteita joutuu Itämereen pistemäisenä kuormituksena (yhdyskunnat, teollisuus, kalankasvatus), hajakuormituksena ja ilman kautta tulevana laskeumana. Lisäksi ravinteita tulee levi- en typensidontana sekä sisäisen kuormituksen kautta, kun pohjalle aiemmin varastoituneet ravinteet vapautuvat uudelleen kiertoon. Valuma-alueelta jokivesien mukana mereen joutuva kuormitus vaihtelee vuosittain merkittävästi riippuen muun muassa ilmastollisista olosuhteis- ta. Suomen jokien Itämereen kuljettaman fosforin ja typen määrien vuotuinen vaihtelu, sekä jokien virtaama on esitetty kuviossa 6.2. Sateisina vuosina, kuten 1998, 2000 ja 2004, huu- toumat ja 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 6.2 Suomen jokien kuljettama fosforin ja typen ainevirtaama Itämereen (tonnia/v).



Lähde: SYKE.

Suomesta Itämereen ihmisen toimista aiheutuvasta fosforikuormituksesta (n. 2 400 tn) maatalous muodostaa noin 60 prosenttia, jonka ohella myös metsätaloudella ja haja-asutuksella on merkittävä vaikutus. Teollisuuden fosforikuormitus väheni vuosien 1992–2004 aikana yli 50 prosentilla. Kalanviljely on paikallisesti merkittävä kuormittaja, ja osittain tehtyjen toimenpiteiden ja osittain tuotannon laskun seurauksena fosforikuormitus väheni noin 40 prosenttia vuosiin 1992–1996 verrattuna.

Maatalouden kehittämisessä on vahvistettava ympäristöllistä kestävyttä, 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 suojeleohjelman tavoitteeksi asetettiin EU:n osaksi rahoittaman ympäristötuen asteittainen korottaminen 30,3 miljoonalla eurolla. Erityistukisopimuksia tulisi kohdentaa siten, että Itämereen kohdistuva ravinnekuorma pienenesi. Keinoja ovat muun muassa suojaväyhykkeet, kosteikot, lannankäytön tehostaminen ja kuivatusjärjestelmien

parantaminen. Erityistukea koskevat toimet ovat vapaaehtoisia ja niiden vaikuttavuus riippuu siten siitä, miten viljelijät hakevat erityistukea em. toimille. Myös vuodesta 2007 alkavassa uudessa maaseudun kehittämissuunnitelmassa ja siihen sisältyvässä maatalouden ympäristötuesta tulee edelleen painottaa vesiensuojelutoimia, jotta Itämeren ravinnekuorma vähenisi.

Suomenlahteen johdettavien jätevesien puhdistamiseksi on jo tehty varsin paljon, minkä seurauksena koko ravinnekuormitus Suomesta, Virosta ja Venäjältä 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun vähentyi noin 35 prosenttia. Edelleen Suomenlahden fosfori- ja typpikuormituksesta tulee merkittävä osa Pietarin kaupungin yhdyskuntajätevesistä. 1990-luvulla tapahtunut kokonaiskuormituksen aleneminen johtui kuitenkin merkittävästi Venäjän talouden lamasta ja rakennemuutoksista. Pietarin lounainen jätevedenpuhdistamo saatiin käyttöön syksyllä 2005. Puhdistamo tulee käsittelemään täydellä kapasiteetilla toimiessaan noin 700 000 asukkaan jätevedet, mikä tulee vähentämään Pietarista Suomenlahteen johdettavia käsittelemättömiä jätevesiä noin kolmanneksella, orgaanisen aineen kuormitusta 16 600 tonnilla, typen 2 200 tonnilla ja fosforin 360 tonnilla vuodessa. Ympäristöministeriön ja Pietarin vesi- ja viemärlaitoksen välinen yhteistyö perustuu vuoteen 2007 jatkuvaan puitesopimukseen. Myös Pietarin pohjoisten alueiden jätevedet tulisi saada käsittelyn piiriin.

Rehevöityminen

Rehevöityminen on Suomen rannikkovesien ja osin myös avomerien keskeinen ongelma. Rehevöityminen on edennyt pisimmälle Suomenlahdella ja Saaristomerellä.

Seuraavassa rehevöitymisprosessin mittareina käytetään muun muassa ravinnepitoisuuksia, klorofyllipitoisuutta sekä näkösyvyyden muutosta. Ravinnepitoisuuksien kehittymistä seurataan erityisesti talvipitoisuuksina, jolloin saadaan kuva seuraavan kasvukauden ravinnevarastoista.

Suomenlahdella epäorgaanisen fosforin pitoisuudet ovat selvästi kasvaneet 1990-luvun puolivälistä alkaen, kun taas epäorgaanisen typen pitoisuudet ovat alentuneet. Fosforipitoisuuden nousu on seurausta Suomenlahden sisäisen ravinnekuorman lisääntymisestä. Typpipitoisuuden lasku puolestaan liittyy merialueen typpikuormituksen laskuun erityisesti 1990-luvulla. Kesäaikainen klorofyllipitoisuus, joka kuvaa levien määrää, on noussut lähes kaikilla merialueilla, eniten kuitenkin Suomenlahdella. Toisaalta läntisellä Suomenlahdella on havaittu merkkejä siitä, että kevään kasviplanktonmäärät eivät 1980-luvun lopun jälkeen enää olisi nousseet, vaan jopa jossain määrin alentuneet.

Kuormituksen väheneminen ei näy meren kesäaikaisissa (heinä-syyskuu) rehevyyssoloissa, koska pohjasta on sisäisen kuormituksen seurauksena vapautunut sinne vuosien saatossa varastoituneita ravinteita. Myönteisenä merkinä voidaan kuitenkin pitää sitä, että typpikuormituksen ja -pitoisuuksien lasku näyttäisi vaikuttaneen ainakin läntisellä Suomenlahdella siten, että koko kasvukauden (kevät, kesä, syys) keskimääräiset planktonmäärät olisivat pysytelleet suunnilleen muuttumattomalla tasolla 1980-luvun lopulta lähtien, huolimatta samaan aikaan tapahtuneesta loppukesän ja alkusyksyn planktonbiomassojen kasvusta ja sinileväkukintojen lisääntymisestä.

Kuormitusmuutosten vaikutukset ovat varsin hitaita ja Itämeren suojeluohjelman toimet on ulotettu aina vuosille 2015–2025 asti.

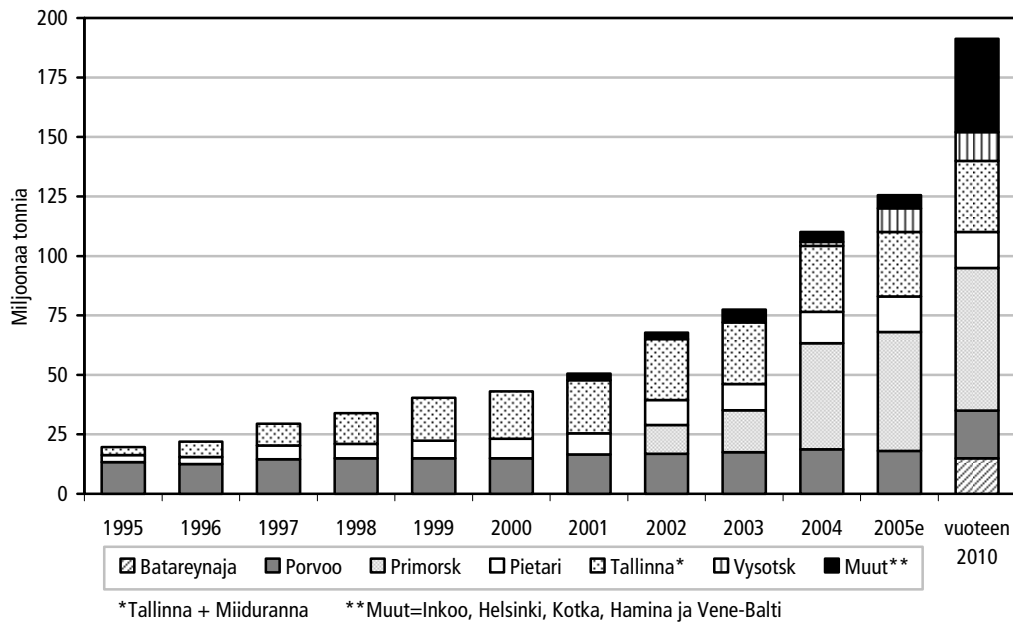
Onnettomuuksien määrä

Merenkulun turvallisuuden parantamiseksi on viime vuosina tehty paljon erilaisia toimia. Esi-merkkinä voisi mainita yksirunkoisten öljytankkerien käytöstä poiston nopeuttaminen, talvi-merenkulun jääluokkasääntöjä selvennetty, Suomenlahden alusliikenteen ohjaus- ja seuranta-järjestelmä sekä alusten tunnistusjärjestelmä on otettu käyttöön ja on hankittu öljyntorjuntaan soveltuvaa kalustoa (väylänhoitoalus Seili sekä ulkovartioalus Tursas peruskorjattu ja otettu käyttöön, ulkovartioalus Uiskon peruskorjaus käynnissä). Kansainvälisen merenkulku-

järjestön IMO:n ympäristöryhmä nimesi heinäkuussa 2005 Itämeren (lukuun ottamatta Venäjän aluevesiä ja talousvyöhykettä) ns. erityisen herkäksi merialueeksi (PSSA), ja IMO:n yleiskokous hyväksyi päätöksen joulukuussa 2005. PSSA-statukseen liittyvät merenkulun turvallisuutta parantavat lisäturvatoimet tulevat voimaan heinäkuun alussa 2006.

Suomenlahden kaikki öljykuljetukset olivat vuonna 1996 n. 22 miljoonaa tonnia, nousen tasaisesti vuosi vuodelta. Vuonna 2004 Suomenlahden öljykuljetukset olivat jo 110 miljoonaa tonnia. Venäjän useiden uusien satamahankkeiden toteutuessa öljyliikenne kaksinkertaistuu vielä nykyisestä. Suomenlahdella vuosittain kuljetettavan öljyn määrä voi ylittää 190 miljoonaa tonnin tason jo ennen vuotta 2010.

Kuvio 6.3 Suomenlahden tärkeimpien öljyterminaalien öljynkuljetukset vuosina 1995–2004 sekä kasvuennusteet vuonna 2005 ja 2010.



Lähde: Suomen ympäristökeskus.

Ympäristövahinkojen torjuntavalmiuden kehittäminen tulee olemaan ensisijaisen tärkeää. Öljy- ja kemikaalitorjuntaan soveltuvia monitoimimurtajia on käsitelty hallituksen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa useamman kerran. Suomen ympäristökeskus valmistelee valiokunnan pyynnöstä muunlaisen öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaan varustetun monitoimialuksen tai tämän tyyppisten palvelujen hankintaa siten, että asia käsitellään valiokunnassa helmikuun lopulla.

Ympäristöministeriön asettama työryhmä on selvittänyt öljyntorjunnan osaamiskeskuksen perustamismahdollisuuksia. Liiketoimintasuunnitelma on tällä hetkellä laadittavana, jonka jälkeen ympäristöministeriö vie asian hallituksen käsittelyyn, jotta tarvittavat ratkaisut osaamiskeskuksen rahoituksesta voitaisiin tehdä vuoden 2007 talousarvion käsittelyn yhteydessä.

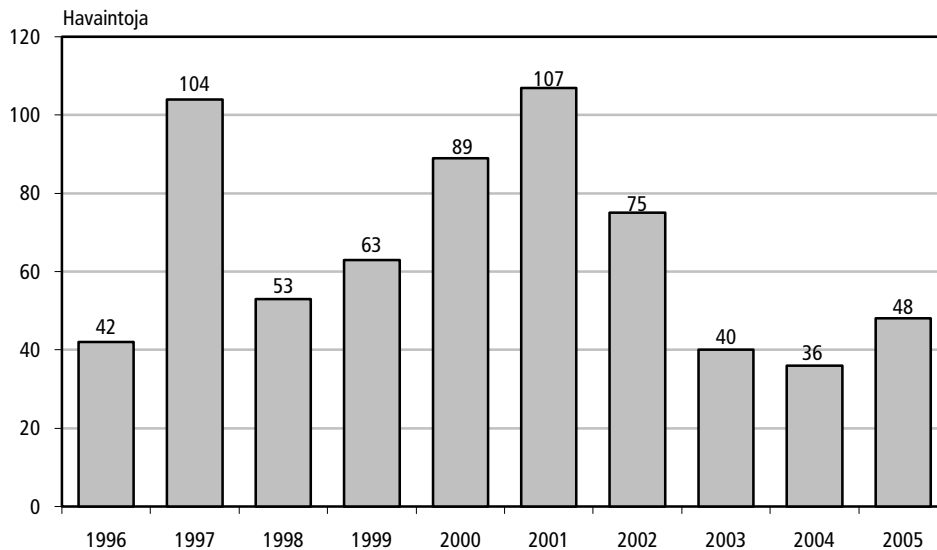
Ennakkoturvallisuuden kannalta tärkeitä hankkeita, joiden tulisi lopulta kattaa koko Itämeri, ovat maista käsin tapahtuva liikenteen ohjaus (VTS tai VTMIS otetaan käyttöön heinäkuussa), sitä tukeva alusten automaattinen tunnistusjärjestelmä (AIS), kaksoisrunkoisten säiliöalusten käyttö ja suurten säiliöalusten saattohinaus väylillä sekä yhtenäiset riittävät jääliikennerajoitukset. Yksirunkoisista öljysäiliöaluksista päästään eroon vasta vuoteen 2010 mennessä.

Alusten öljypäästöt

Alusten laittomia öljypäästöjä pyritään saamaan kuriin tehostamalla valvontaa ja varmistamalla, että öljypäästöihin syyllistyneitä rankaistaan. Uutena keinona on huhtikuussa 2006 voimaan tuleva öljypäästömaksu. Silloin Suomi voi sakottaa rikkeisiin syyllistyneitä aluksia myös kansainvälisillä vesillä.

Laivojen tahalliset pilssi- tai muut öljypäästöt ovat hyvinkin tavallisia. Viime vuosina päästöhavaintojen määrä on kuitenkin kääntynyt laskuun muun muassa tehostuneen valvonnan ansiosta. Valvontaa on tehostettu ottamalla käyttöön öljypäästöjen satelliittivalvontapalvelu. Vuoden 2005 aikana havaittiin lentovalvonnalla kaikkiaan 48 öljypäästöä. Määrä on hieman suurempi kuin kahtena aiempana vuonna, mutta kuitenkin selkeästi pienempi kuin vielä vuosituhannen vaihteessa.

Kuvio 6.4 Öljypäästöhavainnot Suomen valvonta-alueilla vuosina 1996–2005.



Lähde: Suomen ympäristökeskus.

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 tulokaslaji sopimuksen ratifiointia tulisi kiirehtiä ja siihen liittyvä riskinarvio tärkeimmille Itämeren satamille tulisi tehdä.

Suomi perusti YK:n meriyleisoikeussopimuksen tarkoittaman talousvyöhykkeen helmikuussa 2005, joten nyt kaikki talousvyöhykkeelläkin havaitut päästörikkomukset voidaan viedä suomalaisen oikeusistuimen käsittelyyn.

Dioksiinit, pysyvät orgaaniset yhdisteet ja elohopea

Itämeren rasvaisissa kaloissa, kuten silakassa ja lohessa on todettu meren pohjoisissa osissa kohonneita dioksiinipitoisuuksia, jotka ylittävät EY:n elintarvikenormit. Suomi ja Ruotsi ovat saaneet komissiolta joulukuun 2006 loppuun asti kestävästi siirtymäkauden ajaksi luvan markkinoida alueellaan Itämeren alueelta peräisin olevaa kalaa, jonka 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. Pitkiä aikasarjoja dioksiineista ja furaaneista kaloissa 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.

EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin toteuttamisen yhteydessä on kuluttaja- ja teollisuuskäytössä olevien aineiden esiintymistä selvitetty yhdyskuntajätevesien puhdistamoiden alapuolisista vesistöistä sekä torjunta-aineita maatalousvaltaisilla alueilla. Ennakkotietojen mukaan pohjasedimenteistä löydettiin useita aineita, joiden pitoisuudet ylittivät tai olivat lähellä pitoisuuksia, jotka on arvioitu haitallisiksi. Näitä aineryhmiä olivat erityisesti orgaaniset tinayhdisteet (mm. TBT), joiden esiintymisestä ja vaikutuksista on saatu uusien selvitysten johdosta aiempaa parempi kuva. Muita jatkotutkimuksiin nousevia ryhmiä olivat PAH-yhdisteet, ftalaatit ja klooribentseenit.

Ympäristöministeriön TBT-työryhmä on luovuttanut mietintönsä helmikuussa 2006. Työryhmä esittää useita toimia orgaanisista tinayhdisteistä (mm. TBT, TPht, MTB ja DBT) johtuvien ongelmien vähentämiseksi Suomen vesialueilla. Muun muassa vuonna 2004 annettuun ruoppaus- ja läjitysohjeeseen ehdotetaan tarkennuksia. Suomen tulee olla kansainvälisesti aktiivinen ja tehdä Itämeren suojelukomissiolle (Helcom) aloite kattavan tilannearvion saamiseksi koko Itämeren alueella. Orgaaniset tinayhdisteet ovat hitaasti hajoavia eli haitalliset ympäristövaikutukset voivat jatkua vielä vuosia käytön lopettamisen jälkeen.

Pohjoismaisissa kartoituksissa on havaittu joidenkin "uusien" pysyvien kemikaalien pitoisuuksien nousua Itämeren eliöstössä. Näitä yhdisteitä ovat esim. fluoratut yhdisteet (PFOS), ja eräät bromatut palonestoaineet sekä kosmetiikassa käytetyt aineet, joiden käyttöä ei ole rajoitettu.

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

Tiedot vaarallisista aineista ja niiden pitoisuuksista Itämeressä ovat erittäin rajallisia. Suomessa on teollisessa tai ammattimaisessa käytössä yli 5000 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.

Kansallinen rannikkostrategia

Rannikkoalueiden osalta on eri puolilla maailmaa yleistymässä menetelmä, jossa luodaan alueille rannikkoalueiden yhdennetyn käytön ja hoidon malli (ICZM, Integrated Coastal Zone Management). Prosessissa tarkastellaan niin ympäristötoimintaa kuin myös ihmisen toimintaa kokonaisuutena. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat toukokuussa 2002 suosituksen, jonka pohjalta kaikkien jäsenmaiden tulisi laatia oma kansallinen strategiansa. Suosituksen tavoitteena on rannikkoalueiden tilan säilyttäminen ja parantaminen, osallistumismahdollisuuksien edistäminen sekä rannikkoalueita koskevan tiedon lisääminen.

6.3 Kestävän tuotannon ja kulutuksen ohjelma

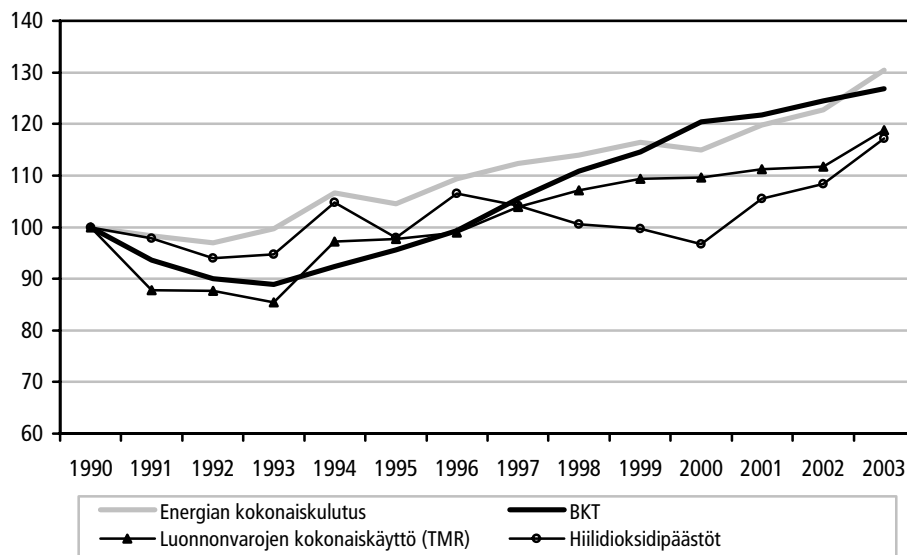
Suomi on jo useana vuonna sijoittunut maailman kärkeen, kun maailmanlaajuista talous- ja sosiaalista kehitystä tukeva World Economic Forum (WEF) on rankannut maailman maita ympäristöllisen kestävyuden indeksivertailussa. Suomen veden- ja ilmanlaatu, tieteen ja tek-

nologian taso sekä ympäristöhallinto saavat kansainvälisessä vertailussa kiitettävän arvosanan. Heikoiten Suomi pärjäsikin, kun mitattiin aineellista kulutusta henkeä kohden. Ongelmissamme ovat suuret hiilidioksidipäästöt, kulutettujen luonnonvarojen määrä sekä jätemäärät henkilöä kohden.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana ovat suomalaisen yhteiskunnan käyttämät materiaalivirrat pysyneet kotimaassa melko vakioina, mutta ne ovat samalla kasvaneet ulkomailla. Tarvitsemme yhä enemmän muiden maiden tuottamia raaka-aineita omien perustarpeidemme tyydyttämiseksi ja elintasomme ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Maailmanlaajuisilla markkinoilla ei riitä, että ympäristön tila on hyvä ja luonnonjärjestelmien sietokykyä ei ylitetä Suomessa, vaan on otettava huomioon myös ne haitalliset ympäristövaikutukset, jotka syntyvät kulutuksemme ja tuotantomme takia muissa maissa.

Ympäristöalan liikevaihto Suomessa vuonna 2003, kun otetaan huomioon myös suomalaisten yritysten toiminta ulkomailla, oli noin 4,6 miljardia euroa. Ala on samaa suuruusluokkaa kuin perusmetalliteollisuus tai kemian teollisuus Suomessa. Viime vuosina palvelujen osuus on kasvanut merkittävästi. Muutama suuri yritys vastaa pääosasta liikevaihtoa, mutta pk-yritysten osuus on vahvistunut, mikä tehostaa työllisyysvaikutusta.

Kuvio 6.5 Suomen ekotehokkuus vuosina 1990–2003.



Lähde: Suomen ympäristökeskus 2006.

Keskeiset toimenpiteet

Suomen Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunta on kesäkuussa 2005 saanut valmiiksi esityksensä kestävästä kulutuksesta ja tuotannosta ohjelmaksi. Toimikunta esittää kaikkiaan 73 eri toimenpide-ehdotusta, joissa keskitytään löytämään ratkaisuja niille toimialueille, joilla on eniten vaikutuksia yhteiskunnan ekotehokkuuteen eli siihen, miten hyvinvointia tuotetaan entistä vähemmällä ympäristökuormalla.

Ohjelmaehdotuksen vision mukaan tulevaisuuden Suomessa tuotannon ekotehokkuus nousee koko tuoteketjussa ja on maailman kärkitasolla. Samalla syntyy uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja työpaikkoja aloilla, jotka luovat hyvinvointia ja ympäristöinnovaatioita. Toimikunta pitää tärkeänä parantaa osaamista ja lisätä jalostusarvoa kotimaisten luonnonvarojen hyödyntämisessä muun muassa edistämällä luomutuotantoa, uusiutuvien energialähteiden hyödyntämistä ja puurakentamista.

6.4 Kansallinen metsäohjelma 2010

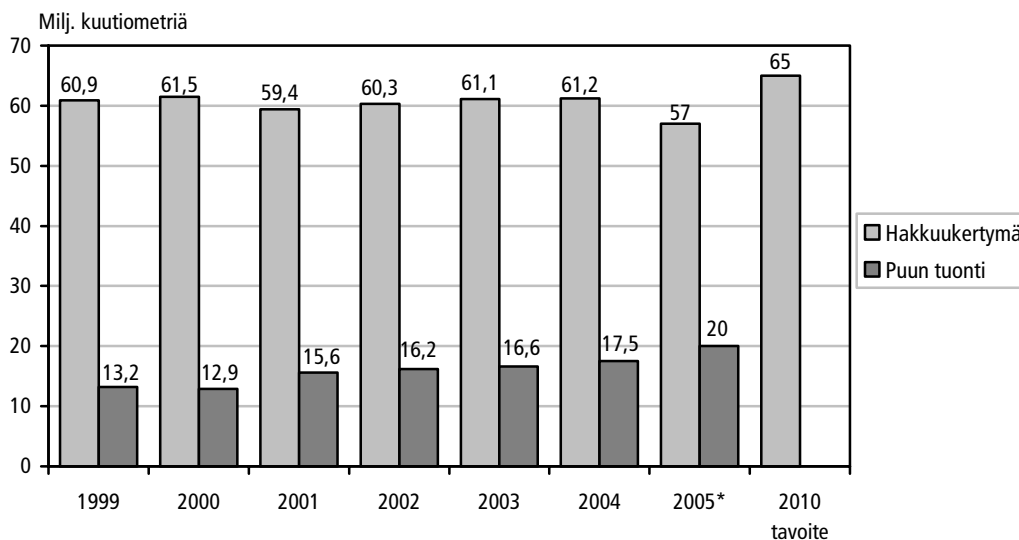
Toteutunut kehitys ja vaikuttavuustavoitteet

Kansallisella metsäohjelmalla pyritään puun kulutuksen nostamiseen, edistämään puutuoteollisuutta, metsien ekologista kestävyyttä ja metsien virkistyskäyttöä. Puutuoteollisuuden osalta painopisteenä on alan rakennemuutoksen ja uusien liiketoimintamallien kehittämisen edistäminen, kansallisten voimavarojen uudelleen suuntaaminen muun muassa hallinnossa, tutkimuksessa, kehityksessä, koulutuksessa ja standardoinnissa, sekä Suomen roolin korostaminen eurooppalaisessa standardointiyössä. Ohjelmalle määriteltyjen vaikuttavuustavoitteiden toteutumista seurataan vuosittain erillisillä mittareilla. Seuraavassa on esitetty arvio siitä, miten ohjelman vaikuttavuustavoitteet on saavutettu.

Tavoite: Hakkuukertymä nousee 63–68 miljoonaan kuutiometriin vuoteen 2010 mennessä

Teollisuuden raakapuun käyttö ja tuontipuun määrä ovat selvästi lisääntyneet. Vuonna 2005 hakkuut jäänevät kuitenkin metsäteollisuuden alkukesän työtaistelun johdosta noin 57 miljoonaan kuutiometriin. Saman tason ennustetaan toteutuvan vuonna 2006 pitkälti metsäverouudistuksen ja korkeana jatkuvan tuonnin vaikutuksesta.

Kuvio 6.6 Hakkuukertymä ja puun tuonti vuosina 1999–2005 ja tavoite 2010.



Lähde: Maa- ja metsätalousministeriö.

Hakkuukertymän nostaminen tavoitetasolle vuoteen 2010 mennessä edellyttää noin 250 miljoonan euron kokonaisinvestointeja metsänhoitoon ja metsänparannukseen, mistä valtion osuus on noin 60 miljoonaa euroa ja metsänomistajien osuus noin 190 miljoonaa euroa. Valtion rahoitusosuutta varten on varattu varoja valtioneuvoston hyväksymissä valtionalouden kehyksissä.

Tavoite: Metsäohjelman toteuttaminen lisää metsä- ja puuteollisuuden vuotuisia vientituloja 1,7–3,4 miljardia euroa vuoteen 2010 mennessä

Tuotannon globalisaatio on muuttanut metsäteollisuutemme strategista asemaa. Suomalaisen metsäteollisuusyritysten perinteiset länsimarkkinat 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 investointeja Suomeen.

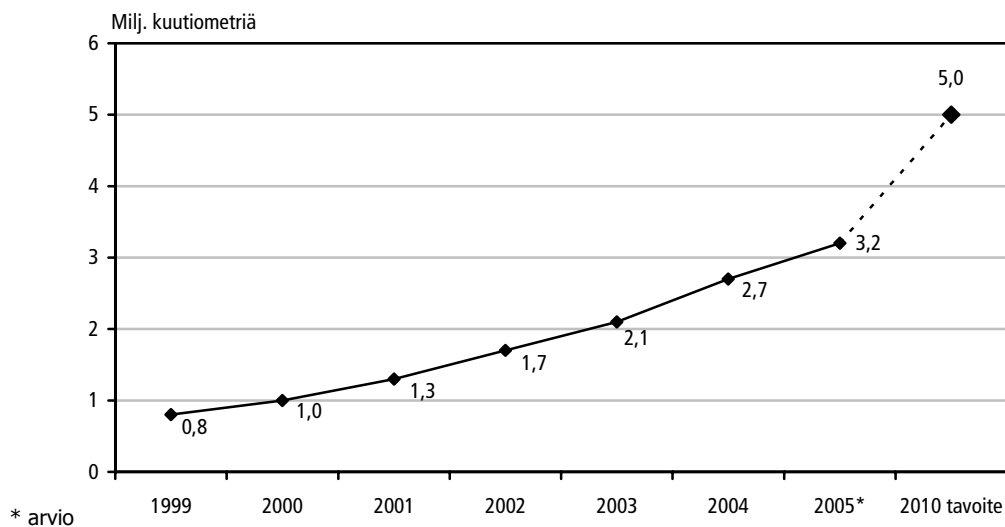
Puutuoteteollisuutta ja alan vientiä on kehitetty muun muassa PuuEurooppa-kampanjan ja TE-keskusten kehittämishanke- ja yritysrahoituksen avulla. Alan jalostusaste onkin kohonnut ja puutuotteiden kotimainen käyttö on lisääntynyt. Puutuoteteollisuuden volyymi ja arvo sekä työpaikat ovat lisääntyneet. Tehdyistä toimenpiteistä huolimatta puutuoteteollisuuden viennin arvo ei ole toistaiseksi reaalisesti kasvanut ohjelman tavoitteen mukaisesti, johtuen pääosin Keski-Euroopan vientimaiden hitaasta talouskasvusta ja sahatavaran runsaasta tarjonnasta.

Puun käytön edistämiseksi käynnistettiin vuonna 2005 kauppaja- ja teollisuusministeriön koordinoimana poikkihallinnolliset ohjelmat puutuoteteollisuuden elinkeinopoliittiseksi ohjelmaksi 2004–2010 ja puurakentamisen edistämishjelmaksi 2004–2010.

Tavoite: Vuotuinen energiapuun käyttö lisääntyy 5 miljoonaan kuutiometriin vuoteen 2010 mennessä

Puun energiakäytön avulla halutaan vaikuttaa myönteisesti ilmaston laatuun, työllisyyteen ja metsien hoitoon. Energiapuun käyttö on lisääntynyt tasaisesti vuosittain, mutta kaikkea käytettävissä olevaa ainesta ei vielä hyödynnetä.

Kuvio 6.7 Energiapuun käyttö vuosina 1999–2005 ja tavoite 2010.



* arvio

Lähde: Maa- ja metsätalousministeriö.

Tavoite: Metsäsektorin työvoiman väheneminen hidastuu, niin että työllisyys on 80 000 henkilöä vuonna 2010

Kansallista metsäohjelmaa valmisteltaessa 1990-luvun lopulla arvioitiin, että metsätaloudessa ja metsäteollisuudessa olisi ohjelman avulla vuonna 2010 noin 10 000–15 000 työpaikkaa enemmän kuin ilman ohjelmaa. Tuottavuuden kasvun takia metsäsektorin työpaikkojen määrän arvioitiin kuitenkin vähenevän noin 80 000:een. Myönteistä on, että metsäsektorin työpaikkojen väheneminen on toistaiseksi ollut jonkin verran arvioitua hitaampaa: työpaikkojen määrä oli noin 90 000 vuonna 2005.

Tavoite: Metsäteollisuuden kannattavuus paranee, niin että yksityismetsätalouden nettotulos nousee 111–112 euroon hehtaaria kohti vuoteen 2010 mennessä

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 (arvio 87,6 euroa / ha vuonna 2005), eikä kansallisen metsäohjelman tavoite kannattavuuden ylläpitämiseksi ole toteutunut. Kannattavuuden heikkeneminen johtuu siitä, että puun hinnat

ovat pääsääntöisesti reaalisesti laskeneet ja vuonna 2005 myös hakkuumäärät ovat laske-
neet.

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

Tavoitteet: Nuorten metsien hoidon määrä on 250 000 hehtaaria ja kunnostus- ojituksen määrä 110 000 hehtaaria vuonna 2010

Hakkuumäärätavoitteiden toteuttaminen edellyttää, että metsänhoidosta ja metsänparannuksesta huolehditaan. Metsien metsänhoidollinen tila edellyttää erityisesti nuorten metsien ja vanhojen ojitusalueiden kunnosta huolehtimista. Nuoren metsän hoitotavoite onkin lähes saavutettu. Sitä vastoin kunnostusojituksessa ollaan huomattavasti jäljessä tavoitteesta, sillä toteuma on ollut viime vuosina 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 2005 toteuma-arvio oli 84 prosenttia.

Tavoite: Metsälain, luonnonsuojelulain ja metsäsertifiointin mukaisten arvokkaiden elinympäristöjen ominaispiirteet säilyvät ennallaan tai lähes ennallaan

Metsäohjelman tavoitteena on metsien eliölajien ja elinympäristöjen suotuisan suojelun tason saavuttaminen ja ylläpitäminen riittävällä suojelualueiden ja monimuotoisten talousmetsien yhdistelmällä. Vaikuttavuustavoitteena käytetään arvokkaiden elinympäristöjen säilymistä ennallaan tai lähes ennallaan 95 prosentilla pinta-alasta. Tavoite on viime vuosina toteutunut.

Metsien ekologisen kestävyuden turvaamiseksi on ympäristöministeriön hallinnonalan kehyyksiin sisällytetty varat luonnonsuojeluohjelmien rahoittamiseksi vuosina 1996–2007 sekä jatko-
varaus vuosille 2008–2009. METSO-ohjelman (Etelä-Suomen metsien suojeluohjelma) 40,7 miljoonan euron budjettirahoituksen lisäys vuosiksi 2003–2007 jakautuu maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön hallinnonalojen kesken. Ohjelman jatkosta päätetään vuonna 2007 yhtä aikaa koko kansallisen metsäohjelman tarkistuspäätöksen kanssa.

6.5 Arvioita ja päätelmiä

Hallitusohjelman ilmasto- ja energiapoliittiset tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Konkreettisiin toimiin liittyvät hallitusohjelman kohdat on toteutettu:

- Vuoden 2001 kansallisen ilmastostrategian uusiminen
- Päästökauppadirektiivin toimeenpano ensimmäisen kauden osalta, toisen kauden valmistelu on aikataulussa
- Eduskunnan lausumat ja niiden raportointi
- Viidennen ydinvoimalan rakentamislupahakemuksen käsittely
- Sähkömarkkinasäännösten muuttaminen liittyen valituksiin ja kuluttajien liikaa perittyjen maksujen palauttamiseen.

Energiapolitiikan tavoitteisiin liittyvät kysymykset (kilpailukykyisen energian saanti, monipuolisuus, omavaraisuus, uusiutuvan energian ja energiansäästön edistäminen ja markkinoiden toiminnan parantaminen) on linjattu energia- ja ilmastostrategiassa. Strategian toimeenpano on käynnissä. Tavoitteiden asettaminen perustuu skenaariolaskelmiin ja strategiassa on linjattu myös konkreettinen rahoitus toimenpiteille. Toimenpiteiden arvioidaan olevan myös politiikkatavoitteiden osalta riittäviä. Energia- ja ilmastostrategian antaminen viivästyi hallituksen itse asettamasta tavoiteaika-
taulusta. Aikataulua ei linjattu hallitusohjel-

maan. Toimeenpanosuunnitelma on ollut jo ilmasto- ja energiapolitiikan yhdysverkon käsitelystä ja vastuut jatkotoimista on jaettu eri ministeriöille. Ilmasto- ja energiapolitiikan ministeriöryhmä on käsitellyt toimeenpanoa, valmistelut ovat käynnissä ja selvitykset valmistuvat alkukeväästä 2006.

Tähän mennessä toteutetut Itämeren kuormituksen vähentämistoimet eivät ole olleet riittäviä rehevöitymiskehityksen pysäyttämiseksi. Viljelykäytännöt ovat merkittävästi muuttuneet ympäristöystävällisempään suuntaan. Tästä huolimatta suurimman kuormituslähteen, peltoviljelyn, ravinnepäästöt vesiin eivät ole vähentyneet, mikä vaikuttaa rannikkovesien tilaan erityisesti eteläisellä ja lounaisella rannikolla. Itämeren tilan parantamiseksi on sekä fosfori- että typpipäästöjä edelleen vähennettävä sekä Suomessa että maamme lähialueilla.

Maatalouselinkeinoon 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 miljoonalla eurolla.

Ympäristötukijärjestelmän rahoitus on rahoituskaudella 2005–2006 ollut riittämätön, koska viljelijöiden osallistuminen tukijärjestelmään on ollut odotettua suurempaa. Ympäristöministeriö tukee Pohjoismaiden investointipankin vetämää Pietarin pohjoista kokoojaviemärihanketta. Suomen tuki kohdistuu ensi vaiheessa hankkeen valmistelua tukevaan priorisointiselvitykseen, joka valmistuu vuoden 2006 alussa. Selvitys luo pohjaa tulevalle hankeyhteistyölle. Suomenlahden rehevöittävän kuormituksen vähentäminen Pietarissa toteutettavilla investoinneilla on edelleen kustannustehokasta kansallisiin toimiin verrattuna.

Merenkulun turvallisuuden parantamiseksi on viime vuosina tehty paljon erilaisia toimia. Öljy- ja kemikaalikuljetusten määrissä on tapahtunut voimakasta kasvua, mistä johtuen suurten onnettomuuksien riski on olemassa. Ympäristövahinkojen torjuntavalmiuden kehittäminen tulee olemaan ensisijaisen tärkeää.

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. Vuoden 2006 alussa Suomessa valmistuu hallitusohjelmaan perustuva ehdotus kansalliseksi kemikaaliohjelmaksi, jossa linjataan kemikaalivalvonnan tavoitteita ja annetaan suosituksia riskinhallintaan. EU:ssa valmistellaan parhailaan uutta kemikaalilainsäädäntöä (REACH), jolla parannetaan tietojen saatavuutta ja kemikaaliriskien hallintaa.

Pysyvien orgaanisten yhdisteiden osalta Suomi on sitoutunut kahteen kansainväliseen sopimukseen (Tukholman yleissopimus ja Euroopan talouskomission UNECE:n kaukokulkeutumissopimuksen POP-pöytäkirja), jotka velvoittavat pysyvien orgaanisten yhdisteiden kieltämiseen ja päästöjen vähentämiseen. Suomi jatkaa työtä orgaanisten tinayhdisteiden ongelmien hallitsemiseksi.

Rannikkoalueiden yhdennettyä käyttöä ja hoitoa koskeva suosituksen toimeenpano on edennyt Suomessa suosituksen edellyttämällä tavalla. Ympäristöministeriön johdolla on laadittu yhteistyössä eri tahojen kesken rannikkostrategia vuonna 2005. Sen pohjaksi laadittiin ensin arviointi rannikon tilasta ja ohjauskeinoista 2004–2005. Arviointiraportti ja strategiaraaportti julkaistaan keväällä 2006. Ympäristöministeriö laatii parhaillaan suosituksen täytäntöönpanon etenemisestä komissiolle raporttia, joka on tarkoitus käsitellä EU-ministerivaliokunnassa.

Kestävän tuotannon ja kulutuksen ohjelma on valmisteilla. Valmistelutyössä esitetyihin tavoitteisiin pääsemiseksi tarvitaan erilaisia ja uudenlaisia ohjauskeinoja. Kestävemmän kulutuksen ja tuotannon yhteiskunta edellyttää eri sektoreiden verkostoitumista ja vuoropuhelua, ympäristö- ja sosiaalisten innovaatioiden edistämistä, materiaalihokkuuden asiantuntijapalveluja, taloudellisia ohjauskeinoja, julkisen sektorin esimerkkiä toiminnassa ja hankinnoissa sekä ympäristötietoisuuden edistämistä. Asiaa valmistelleen toimikunnan mietintö sisältää myös perusteellisen taustamuistion kestävän tuotannon ja kulutuksen nykytilasta Suomessa. Yhdessä ehdotukset ja taustamuistio viitoittavat strategiaa noin kymmenen vuoden päähän tulevaisuuteen. Ohjelmaehdotus on ollut laajalla lausuntokierroksella sekä esitellyt kestävän kehityksen toimikunnalle syyskuussa 2005. Hallitus keskustelee ohjelmasta ilta-koulussa vuoden 2006 alkupuolella.

Kansallinen metsäohjelma 2010 ei ole toteutunut kaikilta osin määrällisissä tavoitteissa, mutta se on vahvistanut yksityismetsätaloutta ja tukenut metsänhoitosektoria kokonaisuudessaan. Ohjelmalla on tuettu työllisyyttä, maaseudun kehittämistä ja kansallista ilmasto- ja energiapolitiikkaa. Metsänhoitotoilla ja energiapuun korjaamisella on ollut työllistävä vaikutus. Metsäohjelman kytkeminen METSO-ohjelmaan on kehittänyt vapaaehtoisia luonnonsuojelukeinoja.

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.

Energiapuun käyttö on lisääntynyt siinä määrin, että asetettu tavoite tultaneen saavuttamaan. **Puutuoteteollisuuden** viennin kasvu on sen sijaan jäljessä ohjelman tavoitteesta. Tämä selittyy Keski-Euroopan asiakasmaidan odotettua hitaammalla talouskasvulla ja tarjolla olevan sahatavaran määrästä. **Metsäsektorin työvoiman** väheneminen ei ole ollut niin rajua kuin arvioitiin, pitkälti puutuoteteollisuuteen, metsänhoitoon ja puun energiakäyttöön syntyneiden työpaikkojen ansiosta. **Metsätalouden kannattavuus** on kuitenkin ohjelman tavoitteen vastaisesti heikentynyt. Nuoren metsän hoidon määrän tavoite on lähes saavutettu, mutta kunnostusojituksen määrän tavoitteesta ollaan jäljessä.

Tuontipuun määrän vuosittainen kasvu viestii siitä, että kotimaisen raaka-aineen hyödyntämisessä on tehostamisen varaa. Puutuote- ja jatkojalostusteollisuuden kasvu on ollut niin ikään tavoitteita hitaampaa. Jalostustuotteista ainoastaan vanerin vienti on kasvanut viime vuosina. Energiapuuna hyödynnetään pääasiassa luontaisia sivutuotteita kuten hakkuutähteitä ja kantoja, mutta enemmän käsittelyä vaativan harvennus- ja raivauspuun käytön lisääminen ei ole edennyt suunnitellusti. Metsänomistajien yhtenäisen veromallin tultua voimaan vuoden 2006 alusta jää nähtäväksi, vaatiiko puuntarjonnan lisääminen valtiolta erillisiä puunmyynnin edistämistoimenpiteitä.

Metsätalouden **toimintaympäristön** monet muutokset ovat vaikeuttaneet kansallisen metsäohjelman 2010 tavoitteiden saavuttamista. Ohjelmaa luotaessa 1990-luvun lopussa ei osattu huomioida globalisaation kokonaisvaltaisia vaikutuksia. Ohjelman tarkistus aloitettiin kesällä 2005. Tarkistuksen pohjana toimivat muun muassa ohjelman väliarviointi ja maakunnalliset metsäohjelmat. Metsätalouden tulevaisuuskatsaus valmistuu heinäkuussa 2006. Kansallisen metsäohjelman strategia- ja toimenpideosat valmistuvat puolestaan vuoden 2007 loppuun mennessä. Valtioneuvosto käsittelee tällöin tarkistetun ohjelman yhtä aikaa METSO-ohjelman jatkopäätöksen kanssa.

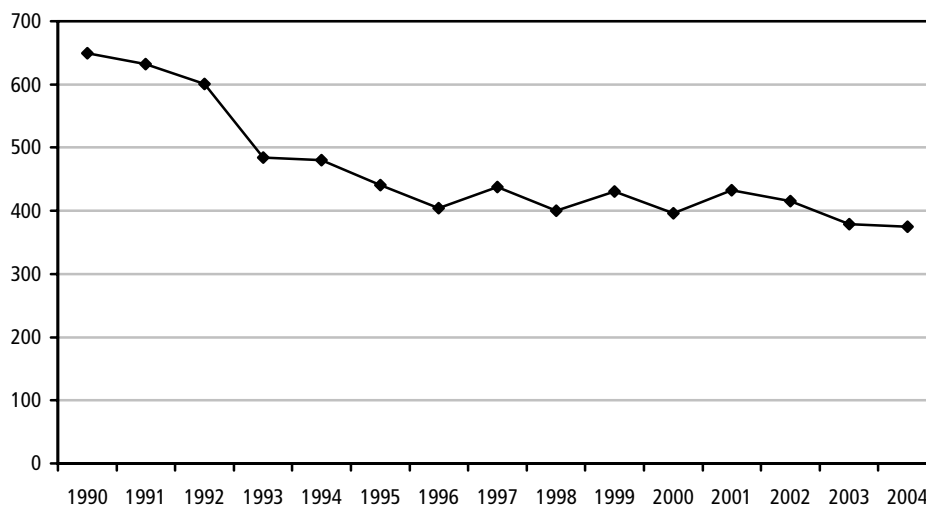
7 LIIKENNEPALVELUT JA -TURVALLISUUS

7.1 Toteutunut kehitys, vaikuttavuustavoitteet ja toimenpiteet

Liikenneturvallisuus

Tieliikenteessä kuolleiden lukumäärä on laskenut tasaisesti. 1990-luvun lopulta lähtien määrä on kuitenkin alentunut hitaammin kuin 1990-luvun alussa. Vuodesta 2001 lähtien on kuitenkin ollut merkkejä siitä, että liikennekuolemien määrä olisi jälleen kääntymässä alenevalla uralla.

Kuvio 7.1 Tieliikenteessä kuolleiden määrä vuosina 1990–2004.



Lähde: Tilastokeskus.

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

Vuonna 2004 tieliikenteessä kuoli 375 ihmistä. Vuonna 2005 taso on pysynyt samana. Vuosi 2005 on kolmas peräkkäinen vuosi, jolloin kuolemien määrä jää selvästi alle neljän sadan. Liikennekuolemia sattui eniten onnettomuuksissa, joissa osalliset ajoivat vastakkaisiin ajosuuntiin. Näissä onnettomuuksissa kuoli 109 ihmistä eli 21 vähemmän kuin edellisvuonna. Toiseksi eniten kuolemia sattui tieltä suistumisonnettomuuksissa, joissa kuoli 100 ihmistä, 6 vähemmän kuin vuonna 2004. Jalankulkijoita menehtyi 41, ja polkupyöräilijöitä 38. Moottoripyöräilijöitä kuoli liikenteessä 30, mikä on kymmenen enemmän kuin edellisenä vuonna.

Yhteistyötä on tehostettu. Liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunta on laatinut liikenneturvallisuussuunnitelman vuosille 2006–2010. Suunnitelman visio ja tavoite jatkavat entistä linjaa. Suunnitelmaan on valittu kuusi keskeistä aluetta ja niiden ratkaisemiseksi esitetty joukko kärkihankkeita:

- Pääteiden kohtaamisonnettomuuksien vähentäminen
- Jalankulku- ja pyöräilyonnettomuuksien vähentäminen asutuskeskuksissa
- Nopeuksien hillitseminen
- Päihdeonnettomuuksien vähentäminen
- Ammattiliikenteen onnettomuuksien vähentäminen
- Onnettomuuksien seurausten lieventäminen.

Liikennevalvontaa ja automaattivalvontaa on laajennettu suunnitelmien mukaisesti. Kiinteitä valvontajaksoja on jo noin 900 tiekilometriä. Myös uusia siirrettäviä valvontayksiköitä on otettu vuoden 2005 aikana käyttöön. Liikenne- ja viestintäministeriö on laatinut yhdessä sisäasiainministeriön kanssa valvonnan kehittämissuunnitelman vuosille 2005–2007. Raskaan liikenteen valvonta on eräs keskeinen kehittämiskohde.

Huhtikuun alussa 2006 tulee voimaan lainsäädäntömuutos, jolla yksinkertaistetaan rikesakomenettelyä ja korostetaan ajoneuvon haltijan vastuuta. Muutoksia on tähän liittyen tulossa myös ajoneuvolainsäädäntöön ja AKE:n tietojärjestelmään. Muutoksilla tehostetaan lievien ylinopeuksien ja kielletyn joukkoliikennekaistalla ajon automaattivalvontaa. Ajokielletyt pitelevät ja täytäntöönpano nopeutui, kun tähän liittyvät lakimuutokset tulivat voimaan 1.3.2005.

Kuljettajaopetuksen sisältöä uudistetaan. Kuljettajien peruskoulutuksen uudistuksilla pyritään vaikuttamaan nuorten kuljettajien turvallisuuteen. Kuljettajaopetuksen muutostarpeet on selvitetty. Liikenne- ja viestintäministeriö lähettää esityksen opetusmalleista lausuntokierrokselle alkuvuodesta 2006. Ammattikuljettajien pätevyysvaatimuksia koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle 2006 kevätkaudella. Uudistuksella lisätään ammattikuljettajien osaamista ja taitoja toteuttamalla kuljettajien ammattipätevyyttä ja jatkokoulutusta koskevan direktiivin periaatteet.

Alkoholin ja huumausaineiden aiheuttamia onnettomuuksia on pyritty torjumaan alkoholin kulutuksen lisääntymisestä huolimatta. Vuoden 2005 loppuun mennessä rattijuopumus tapaukset eivät olleet lisääntyneet liikennevirrasta mitattuna. Sen sijaan henkilövahinkoon johtaneet alkoholionnettomuudet liikenteessä ovat lisääntyneet jonkin verran. Vuonna 2005 rattijuopumus onnettomuuksissa kuolleita oli 64, kun sitä edeltävänä vuonna vastaava luku oli 57.

Kolmivuotinen alkoholikokeilu alkoi heinäkuun alussa 2005. Kokeilu antaa mahdollisuuden myöntää rattijuopumukseen syyllistyneelle alkoholukolla valvottu ajo-oikeus. Liikenneturvallisuuksuunnitelmassa on ehdotettu, että alkoholukon muutakin käyttöä edistettäisiin esim. kuljetuspalveluja ostettaessa. Huumausaineiden tunnistamiseksi tieliikenteessä kehitetään edelleen uusia testimenetelmiä. Alkoholiohjelmaa, jossa myös liikenneasiat ovat mukana, on viety eteenpäin laajalla yhteistyöllä. Lääkärin ilmoitusvelvollisuutta ajoterveysasiassa koskeva laki on tullut voimassa 1.9.2004 lähtien.

Liikenneympäristöä on parannettu. Meneillään olevat päätieverkon hankkeet kohdistuvat päätieverkon ongelmallisiin osuuksiin. Valmistuessaan ne pyrkivät parantamaan liikenneturvallisuutta erityisesti kohtaamisonnettomuuksia vähentämällä. Teknologiaa on hyödynnetty esimerkiksi käyttämällä informaatiotekniikkaa yhä enenevässä määrin tienpidon ja liikenteen ohjauksessa, kuten tiesääpalvelussa, liikenteen mittauksessa ja vaihtuvissa nopeusrajoituksissa. Uuden teknologian käyttöönottoa on edistetty tutkimus-toiminnan avulla. Ajoneuvoteknisten laitteiden käyttöönoton säätelyyn on osallistuttu vaikuttamalla kansainvälisen lainsäädännön ja standardisoinnin kehittämiseen.

Suistumis- ja kohtaamisonnettomuuksien torjumiseksi on tehty nopeusrajoitusjärjestelmää koskevia selvityksiä. Liikenne- ja viestintäministeriön yleisohje yleisten teiden nopeusrajoituksista annetaan kesään 2006 mennessä. 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.

Liikennepalvelut

Ulkomaankuljetusten sujuvuus ja toimintavarmuus on säilynyt hyvänä. Tullimuodollisuuksia Suomen ja Venäjän välisessä liikenteessä on kehitetty, mutta rajaongelmia on erityisesti kuorma-autoliikenteessä. Ulkomaankuljetusten tehostamiseksi on käynnistetty logistiikkaselonteon toimenpiteitä. Helsingin ja Pietarin välistä rautatieyhteyttä kehitetään.

Helsinki-Vantaan lentoasemasta on kehittynyt merkittävä kansainvälinen kauttakulkuasema (Gateway), joka on mahdollistanut monipuolisen kansainvälisen liikenteen tarjonnan muodostumisen. Lentoasemiemme lukumäärä on asukaslukuun nähden kansainvälisesti verrattuna varsin korkea. Näin vaihtoyhteyksien kautta pääosa suomalaisista asuu kohtuullisten kansainvälisten yhteyksien päässä. Pienimmät lentoasemamme ovat kuitenkin taloudellisesti kannattamattomia ja reittiliikenne on edellyttänyt jatkuakseen yhteiskunnalta palvelujen ostoja. Lentoliikenteen käyttämät infrapalvelut ovat Suomessa korkealuokkaiset. Lentoliikenteen tarjonta (reittien ja vuorojen määrä) on kasvaneesta kauttakululiikenteestä johtuen erittäin hyvä.

Päätteiden palvelutaso on pääkaupunkiseudun ja muutamien kasvavien kaupunkiseutujen sisääntuloväyliä lukuun ottamatta toistaiseksi kohtalaisen hyvä. Tyytyväisyys liikenteen sujuvuuteen päätteillä on varsin hyvällä tasolla. Nykytilanteessa päätieverkolla on päivittäisiä toimivuusongelmia noin 5 prosenttia päätteiden kokonaispituudesta. Viikoittaisia toimivuusongelmia on noin 12 prosentilla päätieverkosta.

Kokonaisuutena liikenneinvestointien osuus bruttokansatuotteesta on alentunut viime vuosien aikana.

Rataverkon kunto on parantunut selvästi, mutta korjaustyö on kesken. Runkoverkon ylikäisen osuuden määrä on pudonnut kymmenessä vuodessa 1 200 kilometristä alle 200 kilometriin, mutta muulla verkonosalla ylikäisyyttä ei ole saatu vähenemään.

Valtioneuvoston päätösten mukaista liikenneväyläohjelmaa on jatkettu ja vaalikaudella aloitetaan merkittävä määrä uusia isoja väylähankkeita.

Joukkoliikenteen osuus keskusten välisessä liikenteessä ei ole viime vuoden aikana kasvanut. Joukkoliikenteen kaukoliikenteessä matkustajamäärä on vuonna 2004 ollut junien osalta noin 2 prosenttia suurempi kuin vuonna 2003. Linja-autojen kaukoliikenteen matkustajamäärät ovat laskeneet noin 2 prosenttia. Junien kaukoliikenteen kasvu on seurausta nopean liikenteen kasvusta.

Valtakunnallista julkisen liikenteen liikenneverkkoa parantava matkakeskusohjelma on edennyt suunnitelmien mukaisesti. Matkakeskusohjelmassa on vuonna 2005 käynnistynyt Mikkelin ja Kuopion matkakeskusten suunnittelu sekä valmistunut ja otettu käyttöön Kampin matkakeskus.

Kaupunkiseuduilla ja erityisesti pääkaupunkiseudulla liikenne kasvaa. Tästä johtuva sekä henkilö- että tavaraliikenteen ruuhkautuminen ja siihen liittyvät ympäristöhaitat ja turvallisuusongelmat tulevat lisääntymään erityisesti kaupunkiseuduilla ja keskusten välisessä liikenteessä. Samalla kaupunkirakenne hajaantuu. Ruuhkautuminen ja liikennehäiriöt haittaavat etenkin päivittäistä työmatkaliikennettä ja kaupan jakeluliikennettä sekä muodostavat suuren häiriöriskin ja epävarmuustekijän pitkämatkaisiin teollisuuden ja kaupan kuljetusketjuihin. Siten kaupunkiseutujen ongelmat heijastuvat välillisesti myös muille alueille. Kaupunkiseutujen liikenteen toimivuuden turvaamiseksi on yhdessä alueellisten toimijoiden kanssa tehty liikennejärjestelmäsuunnitelmia, joilla pyritään yhdessä maankäytön suunnittelun kanssa hillitsemään henkilöautoilun kasvua ja edistämään joukkoliikennettä ja kevyttä liikennettä. Suunnitelmista huolimatta muun muassa autoverouudistuksesta johtuen henkilöautoliikenne on jatkanut voimakasta kasvuaan. Ruuhkautumisen estäminen merkitsee jatkuvia toimenpiteitä joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen houkuttelevuuden lisäämiseksi.

Vuonna 1995 lähijunaliikenteen matkoja tehtiin 33 miljoonaa ja vuonna 2005 yli 50 miljoonaa. Vuonna 2005 junamatkojen määrä lähiliikenteessä kasvoi 6,2 prosenttia. Lähijunaliikennematkojen lisääntyminen johtuu pääasiassa uusista kaupunkiradoista Helsinki–Leppävaara ja Helsinki–Tikkurila. Lähijunaliikenteen matkoja on lisännyt myös muuttoliike pääkaupunkiseudulle. YTV -alueella joukkoliikenteen matkustajamäärät ovat vuoden 2005 aikana kääntyneet lievään kasvuun. Paikallisliikenteen asema on pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta heikentynyt selvästi. Eniten matkustajamäärät ovat vähentyneet keskisuurten ja pienten kaupunkien paikallisliikenteessä (keskimäärin -7,4 %).

Maaseudulla tiestön kunto ja hoitotaso on korkeintaan tyydyttävä liikenteen tarpeisiin. Perustoiminnot on kuitenkin pystytty turvaamaan. Perinteisen joukkoliikenteen toimintaedellytykset ovat huonontuneet matkustajien vähenemisen ja liikenteen hoidon kustannusten nousun takia. Vuosina 2004 ja 2005 linja-autoliikenteestä on karsittu noin 500 alueellista runkoliikenteen ostovuoroa.

Suomalaisen merenkulun turvaaminen

Merenkulkupolitiikan toimenpiteillä on saatu hidastettua ulosliputusta ja tonniston vähenemistä. Uutta tonnistoa ei kuitenkaan ole tullut Suomen lipun alle toivotulla tavalla ja suomalaisten ulkomaanliikenteen alusten keski-ikä on kasvanut varsin korkeaksi muihin Euroopan maihin verrattuna. Tällä hetkellä alusten keski-ikä on noin 20 vuotta, kun se EU-maissa on keskimäärin noin 12 vuotta.

Taulukko 7.1 Kauppa-alusluettelossa olevat alukset vuosina 2002–2005.

	2002	2003	2004	2005
Aluksia vuoden lopussa	toteutuma	toteutuma	toteutuma	arvio
Lastialustuen piirissä	114	108	106	98
Bruttovetoisuus	1 019 561	943 325	974 597	925 789
Matkustaja-alustuen piirissä	15	13	13	14
Bruttovetoisuus	445 795	369 556	370 632	380 903
Yhteensä	129	121	119	112
	1 465 35	1 312 88	1 345 22	1306 692

Lakia ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta on muutettu siten, että tukea on voitu myöntää 1.7.2005 lähtien aiheutuneista kustannuksista myös sellaiselle varustamotoimintaa harjoittavalle Suomeen rekisteröidylle työnantajalle, joka ei ole aluksen omistaja. Lisäksi lain ja tuen piiriin määritellään Saimaan kanavan kautta tapahtuva kansainvälinen meriliikenne. Laki tulee voimaan sen jälkeen kun Euroopan komissio on hyväksynyt Suomen notifiaktion.

Matkustaja-alusten tukijärjestelmä muodostuu kauppa-alusluettelolain perusteella maksettavasta suorasta tuesta sekä matkustaja-aluksilta saadusta merityötulosta toimitetun ennakonpidätyksen väliaikaisesta maksuvapautuksesta. Matkustaja-alusten tukijärjestelyjä koskeva uusi lainsäädäntö on saatettu voimaan ja sitä sovelletaan vuosina 2005–2009.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta on linjannut myös, että Suomessa otetaan käyttöön alushankintojen elvyttämiseksi jälleenhankintavarauksjärjestelmä. Tavoitteena on, että alustonnistoa uudistetaan ja nykyaikaistetaan. Tarvittavia merenkulkupoliittisia ratkaisuja selvittänyt liikenne- ja viestintäministeriön elokuussa 2004 asettama selvitysryhmä sai työnsä päätökseen syksyllä 2005.

7.2 Arvioita ja päätelmiä

Turvallisuuden osalta HSA-tavoitteiden saavuttaminen on erittäin kovan työn takana ja edellyttää monen eri asian yhtäaikaista onnistumista. Kuolleiden määrän aleneminen tavoitteiden mukaisesti on kuitenkin mahdollista. Esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Hollannissa ovat liikennekuolemat edelleen vähentyneet selvästi, ja kaikki mainitut maat ovat liikenneturvallisuuksessa Euroopan kärkimaita.

Tavoitteiden toteuttaminen rakentuu vahvalle yhteistyölle ja poikkihallinnolliselle toiminnalle. Myös alueellinen ja paikallinen yhteistyö on tärkeitä. Liikenneturvallisuuksussuunnitelman pohjalta on tehty maaliskuussa 2006 valtioneuvoston periaatepäätös tieliikenteen turvallisuustoimenpiteistä vuosina 2006–2010.

Kohtaamisonnettomuuksille alttiiden päätiejaksojen parantamiseen on jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota. Liikenneturvallisuuksussuunnitelmassa ehdotetulla keskikaideohjelmalla ja eräillä tieteknisillä ratkaisuilla estettäisiin nokkakolareita. **Tieliikenteen valvontatyössä** on selvä tarve lisäpanostuksille ja uusien tekniikoiden hyödyntämiselle. Suomen on syytä olla mukana muun muassa EU-kehittämisprojekteissa. Automatiikka ei saisi korvata näkyvää valvontaa, jota tarvitaan vakavimpien liikennerikosten selvittämiseen ja ennalta ehkäisemään yleisesti rikollisuutta.

Nykyisin ongelmana on erityisesti nuorten miesten korkea onnettomuusriski, johon liittyy monia muitakin tekijöitä kuin tietojen ja taitojen kehittäminen. Myös moottoripyöräonnettomuuden ovat lisääntyneet varsinkin niiden joukossa, jotka ovat saaneet moottoripyörän ajo-oikeuden B-luokan ajo-oikeuden yhteydessä ilman moottoripyöräkoulutusta. Ajokorttiasiat tulevat arvioitaviksi myös EU:ssa työn alla olevan ajokorttidirektiivin käsittelyvaiheissa.

Alkoholin aiheuttamien onnettomuuksien torjuminen vaatii tehokkaita toimenpiteitä. Liikenneturvallisuuksussuunnitelmassa on ehdotettu, että rattijuopumuksen promilleraja laskettaisiin 0,2 promilleen, edellytyksenä olisi tarkkuusalkometrien saaminen poliisiautoihin ja seuraamusprosessin yksinkertaistaminen. Myös päihderiippuvuuden arviointia tulisi kehittää.

Isojen liikenneväylähankkeiden rakentaminen on pysynyt riittävällä tasolla. Perusväylänpidolla on pystytty turvaamaan perustoiminnot ja tieverkon liikennöitävyys, mutta esimerkiksi pieniä muun muassa maankäytön kehittämisestä seuraavia parannustoimia tai kevyen liikenteen väylästä laajentamista ei ole riittävästi pystytty toteuttamaan. Tieverkon kehittämistyötä ja suunnittelua vaivaa pitkäjänteisyyden puute.

Rataverkon kehittämisen rinnalla on jatkuvasti varmistettava **perusradanpidon** riittävä taso, jotta rataverkko pysyy liikenteen edellyttämässä kunnossa. Korvausinvestointien rahoitus on pitkään saatu riittävälle tasolle vasta lisätalousarvioiden avulla. Tällainen rahoituksen epävarmuus ja lyhytjänteisyys on lisännyt kustannuksia. Pitkäjänteisyyden turvaamiseksi liikenne- ja viestintäministeriö on aloittanut pitkän tähtäimen strategiatyön, joka valmistuu 2006 syksyllä.

Kansainväliset matkustajaliikennepalvelut ovat kaupallista toimintaa. Liikenteen sujuvuutta ja turvallisuutta parannetaan tehostamalla ja kehittämällä ilmaliikenteen hallintaa ja ohjausta. Liikenne- ja viestintäministeriö ryhtyy valmistelemaan lento- ja ilmailustrategiaa. Tärkeätä on aktiivisesti huolehtia Suomen elinkeinoelämän ja suomalaisten kansainvälisistä yhteyksistä. Toteutetut toimenpiteet ovat kansainvälisten yhteyksien osalta toistaiseksi olleet riittävät. **Junien kaukoliikenteen** ostojen osalta toimintapolitiikka on palvelujen säilyttämiseksi ollut toistaiseksi riittävä.

Kaupunkiseuduilla toimenpiteet joukkoliikenteen osuuden kasvattamiseksi ovat toistaiseksi olleet riittämättömät. Elokuussa 2005 päätettiin uuden työsuohdematkalipun käyttöönottamisesta vuoden 2006 alusta. Tavoitteena on kasvattaa jo pitkään laskussa ollutta

joukkoliikenteen suosiota etenkin kaupunkiseuduilla. Työsuhdematkalipun avulla parannetaan joukkoliikenteen houkuttelevuutta työmatkoilla, työasiointiin liittyvillä matkoilla sekä työsuhdeauton vaihtoehtona. Toistaiseksi toimenpiteet tarpeellisten julkisten liikenteen palvelujen ylläpitämiselle **maaseudulla** eivät ole olleet riittäviä.

Matkojenyhdistelykeskusten toteuttamisen sekä palvelulinjojen ja kutsujoukkoliikenteen järjestämisen myötä kaikille avoimen joukkoliikenteen palveluja voidaan nykyistä paremmin säilyttää maaseudulla. Palveluja voidaan tätä kautta jopa ulottaa alueille, joissa perinteisellä toimintamallilla hoidetuilla joukkoliikennepalveluilla ei enää ole toimintaedellytyksiä. Tällä toimintapolitiikalla saavutetaan samalla säästöjä yhteiskunnan maksamissa kuljetuskustannuksissa. Ensimmäiset uudet valtakunnallisen hallintomallin mukaiset matkapalvelukeskukset otetaan käyttöön vuonna 2006 Pirkanmaalla ja Etelä-Savossa.

Liikenne- ja viestintäministeriön asettama työryhmä määritteli vuoden 2004 aikana valtakunnallisesti yhtenäisen julkisen liikenteen peruspalvelutason mittareineen. Ministeriö päätti elokuussa 2005 ottaa tavoitteellisen peruspalvelutason lääninhallitusten linja-autoilla hoidettavan ostoliikenteen lähtökohdaksi. Peruspalvelutasotarkastelun myötä eri alueiden palvelutasoa voidaan paremmin verrata keskenään ja toimenpiteitä voidaan suunnata tehokkaammin ja vaikuttavammin.

Hallitusohjelman joukkoliikennetavoitteiden saavuttamista loppuhallituskauden aikana selvittänyt ns. valtiosihteerityöryhmä esitti mietinnössään kesäkuussa 2005 muun muassa, että asetetaan kaksi uutta työryhmää selvittämään alueellisen ja paikallisen joukkoliikenteen sekä pääkaupunkiseudun lähijunaliikenteen rahoitusrakenteen uudistamista. Työt valmistuvat vuoden 2006 alussa. Tavoitteena on uudistaa toimintatavat ja rahoitusrakenteet paremmin vastaamaan muuttuneisiin toimintaympäristön haasteisiin.

8 KANSALAISTEN TURVALLISUUS JA OIKEUDEN KÄYTTÖ

8.1 Sisäisen turvallisuuden ohjelma

Toteutunut kehitys ja toimenpiteet

Hallitus teki syksyllä 2004 periaatepäätöksen sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi, jolla on vahvistettu sisäisen turvallisuuden tavoitetila, strategiset linjaukset vaikuttavuustavoitteineen, toimenpiteet sekä tunnusluvut ja mittarit, joilla ohjelman toteutumista seurataan. Ohjelma toteutetaan laajana poikkihallinnollisena yhteistyönä ja sen toimeenpanoa ohjataan ja seurataan vahvistetun suunnitelman mukaisesti. Toimeenpano on lisännyt edelleen viranomaisten välistä yhteistyötä sisäisen turvallisuuden alueella. Ohjelman strategiset linjaukset on otettu huomioon eri hallinnonalojen tulosohtausprosessissa ja tavoitteiden asettamisessa.

Ohjelman käsittelyn yhteydessä hallitus päätti selvittää, miten sisäiseen turvallisuuteen liittyviä asioita tulisi seurata hallituksen tasolla. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee ehdotuksia syksyllä 2005 ja päätti, että valiokunta käsittelee jatkossa sisäisen turvallisuuden asiat silloin, kun niillä on yhtymäkohtia ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Sisäasiainministeri määrätään valiokunnan jäseneksi valtioneuvoston ohjesäännössä. Päätös astuu voimaan valtioneuvoston ohjesäännön muutosten tultua vahvistetuksi.

Onnettomuuksien määrän vähentäminen on ohjelman keskeinen tavoite. Asetetun tavoitteen saavuttaminen edellyttää lisää poikkihallinnollisia toimenpiteitä. Erityisesti asumisen turvallisuus nousi vuoden 2005 aikana. Yhä useampi ikääntynyt ihminen asuu yksin. Asumisen turvallisuus kiinnostaa ihmisiä varsin laajasti. Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla toimiva työryhmä selvittää, miten erityisesti ikääntyvän väestön asumisturvallisuutta voidaan lisätä. Kansanterveyslaitokseen perustettu koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisy-yksikön työ on

käynnistynyt hyvin siitä huolimatta, että yksikön rahoitus on pääasiassa tilapäisen rahoituksen varassa.

Vuonna 2005 nostettiin esille palokuolemien määrä. Tulipaloissa kuolee vuosittain noin 100 ihmistä, ja ohjelman tavoitteen saavuttaminen edellyttää näiden määrän vähentämistä enintään 30 palokuolemaan vuodessa. Osana ohjelman toimeenpanoa on selvitetty esimerkiksi mahdollisuutta korvata nykyiset savukkeet itse sammuvilla savukkeilla.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman toinen keskeinen tavoite on vähentää väkivallan määrää. Tämä ei ole välttämättä edennyt ohjelman linjausten mukaisesti, sillä vuonna 2004 ainakin poliisille ilmoitetun väkivallan määrä lisääntyi verrattuna edelliseen vuoteen. Henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikoksista poliisille ilmoitettujen pahoinpitelyjen ja lievien pahoinpitelyjen määrä kasvoi edelleen vuonna 2005. Vuonna 2004 poliisilla oli 15 837 perheväkivaltaan liittyvää hälytystehtävää. Vuonna 2005 määrä oli 17 131. Sen sijaan törkeiden pahoinpitelyjen ja henkirikosten määrä jäi selvästi pienemmäksi vuonna 2005 verrattuna edelliseen vuoteen.

Perhe- ja läheisväkivalta on noussut vuonna 2005 erityisen tarkastelun kohteeksi. Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti hankkeen, jolla parannetaan väkivallan uhrin palveluja. Osana hanketta sosiaalityöntekijöiden valmiuksia tunnistaa perhe- ja läheisväkivallan uhreja lisätään ja ammatillisia valmiuksia käsitellä perhe- ja läheisväkivaltaan liittyviä kysymyksiä parannetaan. Yhdeksän kymmenestä perhe- ja läheisväkivallan uhrista on nainen. Väkivaltaa kohdistuu myös lapsiin. Ongelmana on lapsiin kohdistuvan väkivallan ilmitulo, harvoin väkivallan kohteeksi joutunut lapsi tekee rikosilmoituksen. Kansallinen ohjelma väkivallan vähentämiseksi julkaistiin vuonna 2005. Ohjelman mukaan tiedot lasten ja nuorten käyttämästä ja näihin kohdistuvasta väkivallasta ovat melko puutteellisia. Koska alle 15-vuotiaiden rikokset eivät johda rangaistukseen, niitä ei useinkaan ilmoiteta poliisille. Erityinen lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa koskenut uhritutkimus koululaiskyselynä on niinkin vanha kuin 1980-luvulta. Lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa on vaikea tunnistaa ja se vaatii kiinteää yhteistyötä sosiaali- ja terveysviranomaisten sekä poliisin välillä. Tämän yhteistyön kehittäminen jatkuu edelleen tulevana vuosina tavoitteena, että lapsiin kohdistuva toistuva väkivalta pystytään katkaisemaan puuttamalla siihen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Lasten keskinäisen väkivallan ja heihin kohdistuvan väkivallan taustalla on usein vanhempien avioero, humalahakuinen alkoholin käyttö, perheiden vähäinen yhteisen ajan käyttö muun muassa työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisongelmien takia sekä vanhempien kasvatusvastuun vähäinen korostus. Myös koulukiusaamisella on todettu olevan vaikutusta muuhun aggressiiviseen käyttäytymiseen ja väkivaltaan. Vuonna 2002 perhe- ja läheisväkivallan seurauksena kuoli 9 lasta, vuonna 2003 neljä lasta ja vuonna 2004 yhdeksän lasta.

Poliisi on valmistellut vuoden 2005 aikana toimenpideohjelman väkivallan määrän vähentämiseksi. Poliisin yksiköille on asetettu erityiset velvoitteet liittyen väkivaltarikoksiin ja niiden ennalta ehkäisyyn. Tavoitteissa on otettu huomioon alueelliset erityispiirteet. Väkivallan vähentämiseen tähtäävä kansallinen rikosentorjuntaohjelma käsitellään valtioneuvostossa vuoden 2006 alkupuolella.

Alkoholin käyttö lisääntyi vuonna 2004, ja kuten edellä todettiin, sillä arvioitiin olevan vaikutuksia erityisesti väkivaltarikollisuuden määrän kasvuun. Päihtymyksen vuoksi säilöön otettujen määrä nousi ennätysellisen suureksi vuonna 2004. Vuonna 2005 määrä on aiempaa vuotta alhaisempi. Vastaava kehitys voidaan havaita rattijuoppojen määrässä. Vuonna 2004 näiden määrä kasvoi 10 prosenttia verrattuna edelliseen vuoteen. Pääosa kasvusta tosin johtui valvonnan lisäämisestä. Vuonna 2005 rattijuoppojen määrän arvioidaan laskevan. Määrä on kuitenkin korkeampi kuin vuonna 2003.

Huumausainerikosten määrä on hieman noussut vuodesta 2004. Törkeiden huumausainerikosten määrä on laskenut edelleen. Huumausaineongelman hillitsemisen kannalta tärkeää

on hyvin toimiva hoitojärjestelmä. Merkittävä osa hankkeista, joilla huumausainehoitoa kehitetään, on tilapäisen hankerahoituksen varassa.

Talousrikollisuuden torjunta on ollut hallituksen ja poliisitoiminnan painopistealue vuonna 2005. Talousrikostorjuntaan on kohdennettu lisäresursseja vuosien 2003–2005 aikana niin valtioneuvoston kuin sisäasiainministeriön toimin. Talousrikostutkinnan kehittämistyön ja lisäresursoinnin ansiosta talousrikostorjunnan tila on parantunut merkittävästi. Avoimena olevien talousrikosten määrää on saatu laskettua 2 425 tapauksesta vuonna 2003 noin 1 800 tapaukseen vuoden 2005 loppupuolelle mennessä. Vastaavalla ajalla takaisin saadun rikoshyödyn määrä on kasvanut huomattavasti. Vuonna 2005 takaisin saadun rikoshyödyn määrä tulee olemaan suurempi kuin koskaan aiemmin. Myös talousrikosten keskimääräinen tutkinta-aika on saatu selvään laskusuuntaan vuoden 2005 aikana. Talousrikostutkinnan tilan kohentuminen ja erityisesti jutturuuhkan purkautuminen mahdollistavat reaaliaikaisen toiminnan, jonka ansiosta talousrikostorjunnan vaikuttavuus lisääntyy.

Uusi vankeuslaki astuu voimaan vuoden 2006 alussa. Vankien määrä on kasvanut edelleen, ja uusintarikollisuuden vähentämiseen tähtäävää työtä vaikeuttavat vankiloiden riittämättömät resurssit suhteessa vankien määrään. Vapautuville vangeille ei kuntien talousvaikeuksien vuoksi pystytä tarjoamaan riittävästi tarvittavia palveluja, jotka tukevat entisen vangin sopeutumista yhteiskuntaan.

Vuoden 2005 aikana ryhdyttiin kiinnittämään entistä enemmän huomiota ihmissalakuljetukseen ja laittoman maahantulon järjestämiseen. Rajavartiolaitos on asettanut yhdysmiehen Kiinaan. Yhdysmiehen tehtävänä on ennalta estävästi paljastaa mahdollisia ihmissalakuljetustapauksia. Ulkoministeriön johdolla valmisteltu poikkihallinnollinen ihmiskauppaa torjuva ohjelma valmistui.

Sisäasiainministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö ovat laatineet liikennevalvonnan kehittämisohjelman 2005–2007. Yhteisesti toteutettavassa ohjelmassa linjataan keskeiset painopistealueet. Näitä ovat muun muassa automaattisen liikennevalvonnan laajentaminen, lääneihin ja Helsingin poliisilaitokseen perustettavat uudet liikenneturvallisuusyksiköt, raskaan liikenteen valvonnan kehittäminen ja rattijuopumusvalvonnan tehostaminen. Automaattista liikennevalvontaa laajennettiin vuonna 2005. Se kattaa tällä hetkellä noin 1 400 tiekilometriä. Lisäksi poliisiin käyttöön hankittiin lisää siirrettäviä automaattisia valvontalaitteita. Raskaan liikenteen valvonnan lisäämis- ja kehittämistoimet sisäasiainministeri linjasi syksyllä 2005. Liikkuvan poliisin raskaan liikenteen valvontaa lisätään 50 prosenttia nykyisestä tasosta. Liikennevalvonnan osuus poliisin kokonaistyöstä tulee olemaan tänä vuonna hieman pienempi kuin vuonna 2004, jolloin se oli 7,7 prosenttia. SM:n uusi ohje liikennevalvonnasta tuli voimaan keväällä 2005. Uudella ohjeella parannetaan kolaritutkinnan laatua ja yhdenmukaistetaan toimintaa.

Seudullisten ja paikallisten turvallisuussuunnitelmien kehittämistä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa päätetyllä tavalla on valmisteltu vuoden 2005 aikana. Tarkoituksena on valmistella turvallisuussuunnittelumalli, jota kunnat voivat hyödyntää turvallisuussuunnittelussaan.

Viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyön lisäämiseksi on valmisteltu viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistä strategiaa yrityksiin kohdistuvien rikosten ja väärinkäytösten vähentämiseksi. Harvaan asutettujen alueiden turvallisuuspalvelujen varmistamista koskeva hanke käynnistyi.

Ulkoasiainministeriössä on parannettu vuodesta 2005 lähtien monin eri tavoin suomalaismatkailijoiden palveluja koskien mahdollisia kriisitilanteita maailmalla. Ministeriöön on rakennettu teknisesti hyvin varustettu valmiustilahuone, sekä perustettu sen yhteyteen uusi, erillinen tilannekuvahuone. Lisäksi on perustettu uusi tilannekuvakoordinaattorin tehtävä sekä kehitetty ministeriön puhelinpäivystysjärjestelmää. Kriisiviestinnässä on luotu ministeriön intranet-järjestelmään uusi sisäinen kriisiviestintäosio. Ulkoisessa viestinnässä avataan keväällä 2006

ministeriön verkkosivuille uudistettu verkkopalvelu, jossa yhtenä osana on huomioitu kriisitiedottaminen. Jo vuonna 2002 avatun matkailijoiden tekstiviesteihin perustuvan mobiilipalvelun lisäksi tammikuussa 2006 avattiin matkailijoille suunnattu uusi WAP-palvelu. Ministeriön verkkosivujen matkustustiedotteiden määrää on lisätty 140 valtioon ja niiden päivitystä on parannettu. Lisäksi on kehitetty yhteistyötä muiden viranomaistoimijoiden kanssa kriisitilanteiden varalta.

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 kasvaneet. Lisääntynyt valmistelutyö on aiheuttanut ongelmia lainsäädännön laadun ja hallittavuuden 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.

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 väliinään (säädöspoliittikka) ja miten sääntelyn vaikutuksia selvitetään ja arvioidaan.

Tavoitteiden saavuttamista arvioidaan muun muassa seuraavien tunnuslukujen perusteella:

- Sääntelyn määrä eli vuosittain annettujen lakien, asetusten ja muiden säädösten 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.

Toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi on selvitetty erityisesti valtioneuvoston kanslian asettamassa lainvalmistelun kansliapäällikköryhmässä, joka luovutti mietintönsä pääministeri Matti Vanhaselle syksyllä 2005 (Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 13/2005). Ryhmän ehdotusten toteuttamista valmistellaan.

Keväällä 2005 valtioneuvosto asetti 30.4.2006 päättyväksi toimikaudeksi paremman sääntelyn toimintaohjelma -hankkeen. Toimintaohjelmaan on tarkoitus sisällyttää oikeusjärjestyksen kehittämisen säädöspoliittisia periaatteita ja linjauksia ottaen huomioon erityisesti yritysten toimintakyvyn ja kansalaisten toimintamahdollisuuksien turvaamisen, lainvalmisteluprosessissa noudatettavia periaatteita ja menetelmiä voimassaolevan lainsäädännön laadun ja toimivuuden jatkuvalla arvioinnilla (ns. säädöshuolto).

Oikeusministeriö on niin ikään asettanut 31.10.2007 päättyväksi toimikaudeksi valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän, jossa on kaikkien ministeriöiden ja eduskunnan edustus. Työryhmän tehtävänä on tukea ja koordinoita ministeriöiden säädösvalmistelua

tavoitteena yhtenäisen hyvän valtioneuvoston säädösvalmistelukulttuurin kehittäminen. Hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelmaan liittyen on vuoden 2005 alusta toiminut lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia koskeva hanke, jonka tavoitteena on edistää yritysvaikutusten huomioimista lainvalmistelussa ja kehittää niitä koskevia arviointimenetelmiä.

Kehittämistyö ja ehdotusten toteuttaminen on vireillä edellä todetun mukaisesti. Laintarkastuksen resursseihin ja oikeusministeriön kehittämistyöhön on saatu jonkin verran lisäystä. Samoin useat ministeriöt ovat ryhtyneet määrätietoisemmin kehittämään ministeriön sisäistä lainvalmistelun johtamista ja osaamista.

Maksuhäiriöt

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 79 prosenttia vuonna 2004. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan velkaantumisaste kasvaa edelleen. 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.

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. Vuoden 2005 kesäkuun ennakkotietojen mukaan tilanne näyttää vakiintuneen.

Ulosottoon saapuneet asiat ja euromäärät ovat vähentyneet muutamien viime vuosien aikana. Vuonna 2005 saapuneiden asioiden määrän vähentyminen on jatkunut, minkä arvioidaan johtuvan osittain ulosoton uuden lainsäädännön ja tietojärjestelmän mahdollistamasta passiiviperinnästä ja edelleen hakijoiden omista toimenpiteistä. Perintään saapuneiden saatavien määrässä ei ole merkittäviä muutoksia. Perintätulos eli hakijoille tilitetty rahamäärä on noussut huomattavasti (ennuste 642 milj. euroa). Nousu selittyy osittain toiminnan tehostumisella ja osittain edellisen vuoden viiveen purkautumisella. Asianosaisten ja kansalaisten kannalta maksuhäiriövelallisten asioiden nopeutunut käsittely merkitsee parannusta. Nopeutunut käsittely ehkäisee myös velkaongelmien syventymistä ja torjuu luottotappioita.

Verohallituksen tilastojen mukaan jäämävälallisten 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 2005 määrä laski hiukan edellisestä vuodesta.

Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2005 pantiin vireille 2 272 konkurssia, joka on vähemmän kuin kertaakaan sitten vuoden 1985. Määrä on kuusi prosenttia pienempi kuin vuonna 2004. Vireille pantujen yrityssaneerausten määrä on vakiintunut.

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. Voimassa olevia liiketoimintakieltoja oli yli 600.

Oikeusturva

Hallitus on määritellyt keskeisiksi tavoitteikseen lisätä sovittelua ja oikeudellista neuvontaa sekä parantaa oikeudenkäyntimenettelyjen joustavuutta ja sujuvuutta samoin kuin oikeusturvan tarjonnan alueellista tasapuolisuutta.

Taulukko 8.1 Asiamäärien kehitys vuosina 2003–2005.

Asiamäärät	2002	2003			2004			2005		
	Siirtyneet	Saapu- neet	Rat- kaistut	Siirty- neet	Saa- puneet	Rat- kaistut	Siirty- neet	Saa- puneet	Rat- kaistut	Siirty- neet
Käräjäoikeudet (rikosasiat)*	17 600	66 200	66 000	17 400	67 200	66 500	17 500	65 000	66 000	16 500
Käräjäoikeudet (laajat riita-asiat)	6 000	8 500	9 000	5 700	8 700	8 900	5 500	8 000	8 500	5 000
Hovioikeudet	9 288	12 492	12 413	9 365	12 570	14 067	7 865	12 600	12 800	7 665
Hallinto-oikeudet	15 202	20 836	21 236	14 784	21 049	21 101	14 726	23 800	22 000	16 526
Vakuutusosoikeus	9 797	10 782	10 259	10 330	11 411	10 234	11 526	11 000	10 700	11 826
Markkinaoikeus	86	253	247	92	356	263	185	600	330	455

* Rikosasioiden tilastoinnissa ns. muut rikosoikeudelliset asiat (esim. lähestymiskiellot) erotettiin omaksi ryhmäkseen vuonna 2004. Tämän vuoksi siirtyneiden asioiden määrä ei täsmää saapuneiden ja ratkaistujen asioiden määrien kanssa.

Lähde: Oikeusministeriö.

Käräjäoikeuksiin saapui 2005 hieman vähemmän varsinaisia rikosasioita kuin edellisvuonna. Eniten vähennystä oli liikennejuopumusasioissa, joita oli saapunut poikkeuksellisen paljon vuonna 2004. Vastaavasti sakon muuntoasioita oli saapunut poikkeuksellisen vähän. Kun muuntoasiat palasivat tavanomaiselle runsaan 20 000 asian tasolle, myös saapuvien rikosoikeudellisten asioiden kokonaismäärä, noin 96 000, vastasi edellisen vuoden tasoa.

Rikosasioiden keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2005 oli sama kuin edellisenä vuonna. Keskimääräinen käsittelyaika vaihtelee edelleen paljon pääkaupunkiseudun käräjäoikeuksien 4–6 kuukaudesta pienten käräjäoikeuksien 2 kuukauteen.

Laajalla haastehakemuksella vuonna 2005 vireille tulleiden riita-asioiden määrä on vähentynyt hieman edellisestä vuodesta. Varsinaisten riita-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 8 kuukautta, joka oli jonkun verran vähemmän kuin edellisenä vuonna. Pienissä käräjäoikeuksissa asiamäärä on niin pieni, että vuosittainen käsittelyaika voi vaihdella paljon. Myös tuomioistuinten välillä oli merkittäviä käsittelyaikaeroja siten, että keskimääräisen käsittelyajan vaihteluväli oli 4–16 kuukautta. Helsingin käräjäoikeus ratkaisi lähes 25 prosenttia kaikista laajalla haastehakemuksella vireille tulleista riita-asioista; keskimääräinen käsittelyaika siellä oli 9 kuukautta.

Hovioikeuksien työtilanteen suotuisa kehitys vuonna 2004 on seulonnan vähenemisen johdosta pysähtynyt. Vireillä olevien asioiden määrä pysyi ennallaan. Keskimääräinen käsittelyaika on kuitenkin edelleen hieman alentunut 8,2 kuukaudesta 7,9 kuukauteen. Ratkaistavien asioiden määrä ja keskimääräinen käsittelyaika tulee jatkossa riippumaan uudistettavien seulontasäännösten sisällöstä ja soveltamisesta.

Hallinto-oikeuksien työtilanne on huonontunut saapuvien asioiden, erityisesti veroasioiden voimakkaan kasvun johdosta. Vaikka vuonna 2005 ratkaistujen asioiden määrä kasvoi edellisvuodesta, myös vireillä olevien asioiden määrä kasvoi noin 2000 asialla. Asiamäärän kasvu ei vielä näy keskimääräisessä käsittelyajassa, joka vuonna 2005 oli 8,5 kuukautta eli hieman lyhyempi kuin edellisvuonna (8,8 kk). Virastokohtaiset erot ovat tavoitteiden mukaan supistuneet.

Vakuutusosoikeuteen saapuvien asioiden määrän kasvu näyttää pysähtyneen. Vuonna 2005 vakuutusosoikeuteen saapui 11 000 asiaa eli noin 400 asiaa vähemmän kuin edellisvuonna. Keskimääräinen käsittelyaika kuitenkin pidentyi 14 kuukauteen.

Markkinaoikeuden työtilanne on hälyttävä. Asiamäärät ovat kasvaneet lähes kaikissa asiarhmissä, eniten kuitenkin julkisia hankintoja koskevissa asioissa. Vuonna 2005 markkinaoikeuteen saapui 600 asiaa, eli noin 250 asiaa enemmän kuin edellisvuonna. Vaikka asioita on ratkaistu enemmän, on vireillä olevien asioiden määrä noussut jo 450:een. Keskimääräinen käsittelyaika on lähes kaksinkertaistunut vuodesta 2003 vuoteen 2005. Tilanteen pahe-
nemisen odotetaan jatkuvan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vuonna 2005 antanut kuusi Suomea koskevaa ratkaisua, joissa on ollut kyse oikeudenkäynnin kestosta. Viidessä tapauksessa EIT totesi oikeudenkäynnin kokonaiskeston olleen niin pitkä, että Suomen oli tällä perusteella katsottava rikkoneen ihmisoikeutena turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatetta. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ilmentävät sitä, että kohtuullisista keskimääräisistä käsittelyajoista huolimatta Suomen oikeuslaitoksella on yksittäistapauksissa ollut vaikeuksia täyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.

Taulukko 8.2 Keskimääräisten käsittelyaikojen kehitys vuosina 2001–2005.

Keskimääräiset käsittelyajat (kk)	2001	2002	2003	2004	2005
Käräjäoikeudet (rikosasiat)	3,6	3,5	3,9	3,2	3,2
Käräjäoikeudet (laajat riita-asiat)	8,3	9,0	8,6	8,3	8,0
Hovioikeudet	7,8	8,3	8,7	8,2	7,9
Hallinto-oikeudet	8,0	8,0	9,4	8,8	8,5
Vakuutus oikeus	12,9	13,8	12,6	13,1	14,0
Markkinaoikeus	--	--	3,8	5,0	7,0

Lähde: Oikeusministeriö.

Jotta neuvonta tukisi paremmin kansalaisten ongelmien ratkaisua ja oikeudellisten neuvontapalvelujen saatavuutta, on käynnistetty vuoden 2006 loppuun jatkuva oikeusapuohjauskokoulu. Puhelimitse tarjottavassa palvelussa ei anneta vastauksia oikeudellisiin ongelmiin, vaan ohjataan kysyjä ottamaan yhteyttä oikeaan tahoon asiansa selvittämiseksi.

Tuomioistuinten kanssa käytävissä tulosneuvotteluissa on painotettu laajempaa yhteiskunnallista merkitystä omaavien asiaryhmien, samoin kuin jo pitkään vireillä olleiden asioiden ripeän käsittelyn tärkeyttä. Tulosneuvotteluissa on myös huolehdittu voimavarojen mahdollisimman tarkoituksenmukaisesta jakautumisesta uudelleen kohdistamalla niitä ruuhkautuneimpiin tuomioistuimiin.

Yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien asioiden valitusmenettelyä on pyritty nopeuttamaan muun muassa parantamalla hallinto-oikeuksien toimintaedellytyksiä kehittämällä tuomioistuinten virkarakennetta, esittämällä päätösvaltaisten kokoonpanojen joustavoittamista, vähentämällä yksittäisten päätösten tekoon osallistuvien lakimiesten määrää ja parantamalla asiantuntemusta kaava-asioissa.

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän tarkastelemaan oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämistä ja laajojen asioiden käsittelyn kehittämistä yleisissä tuomioistuimissa. Sen on määrä saada työnsä valmiiksi syksyllä 2006.

Oikeusturvan osalta on lisäksi toteutettu seuraavat toimenpiteet:

- Oikeusapu-uudistuksen seurantatutkimus on vireillä ja valmistuu vuonna 2006. Oikeusaputoimistoissa on aloitettu jonotusaikojen seuranta.
- Riita-asioiden tuomioistuinsovittelua koskeva laki tuli voimaan vuoden alusta 2006. Sovittelukoulutusta tuomareille on alettu antaa jo vuonna 2004.

- Kuluttajavalituslautakunta on siirretty oikeusministeriön hallinnonalalle syyskuusta 2005 lukien.
- Oikeussalien varustelua on uusittu digitaalitekniikkaan perustuen. Videoneuvottelutekniikan pilottihanke neljässä käräjäoikeudessa, yhdessä vankilassa ja yhdessä ulkomaisessa tuomioistuimessa jatkuu.
- Sähköistä kiinteistövaihdantaa selvittäneen toimikunnan mietintö on valmistunut joulukuussa 2005. Toimikunnan työ liittyy hallitusohjelman tietoyhteiskuntaohjelmaan.
- Tuomioistuinten laatutyö jatkuu tuomioistuinten itsensä johtamana. Kokemukset ovat olleet myönteisiä. Syksyllä 2005 Pohjois-Suomen tuomioistuinten laatuprojektille myönnettiin arvostettu eurooppalainen oikeudenhoidon tunnustuspalkinto.
- Tuomarinvastuuta tarkastelleen työryhmän mietintö valmistui vuoden 2005 lopulla. Muutoksenhakua hovioikeuksissa tarkastelleen selvitysmiehen mietintö valmistuu vuonna 2006.
- Tuomarikoulutusta koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa keväällä 2006.

8.3 Arvioita ja päätelmiä

Sisäisen turvallisuuden osalta kehitys on ollut monessa suhteessa myönteistä. Esimerkiksi liikennekuolemia on pystytty vähentämään ja talousrikoksien selvittämisestä tehostamaan.

Myös suuria haasteita on olemassa. Vakavien väkivaltarikosten taso on maassamme yhä korkea, vaikka laskikin selvästi vuonna 2005. Erytisen huolestuttavaa on, että perheen sisällä tapahtuvaa ja lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevat ilmoitukset ovat lisääntyneet. Alkoholin käytön lisääntyminen on ongelma, ja sillä on todennäköisesti yhteyksiä myös väkivaltakehitykseen. Yksi keskeinen huolenaihe on vankien lukumäärän kasvu.

Lainvalmistelun johtamisessa, suunnitelmallisuudessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa on puutteita. Tavoitteena on, että vaalikauden lopussa olisi kansliapäällikköryhmän ehdotusten ja paremman sääntelyn toimintaohjelman mukaisesti käytössä valtioneuvoston yhteiset lainvalmistelun periaatteet ja menetelmät. Kysymys on yhtäältä kunkin ministeriön sitoutumisesta, johtamiskyvystä sekä osaamisen kehittämisestä ja ylläpidosta sekä toisaalta lainvalmisteluprosessin yhteisistä tukirakenteista. Viimeksi mainittuihin kuuluu laaja-alaisten vaikutusarviointien tekemistä edistävien ja tukevien järjestelyjen luominen. Niin ikään kehittämistoimet on yhteen sovitettava EU:n puitteissa tapahtuvaan kehittämistyöhön.

Hallitus on määritellyt keskeisiksi tavoitteiksi **uusien ulosottovelallisten määrän vähentämisen.** 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.

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.

Luottokanta on kasvanut vuosittain. Kulutusluotoista aiheutuvien maksuhäiriöiden määrä näyttää vakiintuvan laman aikaista tasoa alhaisemmaksi. Korkea luottokanta ei ole toistaiseksi muodostunut ongelmaksi alhaisen korkotason vuoksi.

Velkahallintaohjelma on valmisteltu eri hallinnonalojen ja viranomaistahojen sekä keskeisten velkoja- ja velallistahojen yhteistyönä on toukokuussa 2004. Siinä on täsmennetty pitkän aikavälin kehittämissuunnitelmat ja toimenpiteet erityisesti velkaongelmien syntyminen ja syvenemisen estämiseksi. Velkahallintatyöryhmän toimenpideohjelmassa ehdotettiin lukuisia toimia, joiden avulla pyritään ennalta estämään velkaongelmien syntymistä. Ohjelman toimeenpanon koordinoimista varten asetetaan taloudenhallinnan neuvottelukunta, jota koskeva hallituksen esitys on annettu keväällä 2005.

Ulosoton toiminnan ja ohjauksen tehokkuus sekä hyvä asiointipalvelu edellyttävät nykyistä suurempia ulosottopiirejä. Ulosoton organisaatiota on kehitetty vähentämällä ulosottopiirien määrää 65:stä 51:een. Ulosottopiirien koon suurentaminen auttaa myös tasaamaan piirien epätasaista työkuormitusta. Maksukyvyttömyystilanteiden ja maksukyvyttömyyden jälkitalanteen hoitamiseksi on parannettu ulosoton toimintaedellytyksiä.

Keskimääräiset käsittelyajat ovat hallituskauden aikana jonkin verran lyhentyneet vakuutus-oikeutta ja erityisesti markkinaoikeutta lukuun ottamatta kaikissa oikeusasteissa. Eroja yksittäisten tuomioistuimien välillä kuitenkin edelleen on. Tällaista asiantilaa ei voida pitää kansalaisten alueellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kannalta tyydyttävänä. Samoin yksittäisten asioiden kokonaiskäsittelyajat voivat muodostua kohtuuttoman pitkiksi. Tällainen viivästyminen on torjuttava jo Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteidenkin täyttämiseksi. Jotta asiat tuomioistuimissa voidaan käsitellä joutuisasti ja sujuvasti, on ponnisteluja resurssien oikeaksi kohdentamiseksi jatkettava.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. (09) 16001 | (09) 57811
f. (09) 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut