



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



# Ikärakenteen muutokseen varautuminen

Tulevaisuusselonteon linjausten eteneminen vuonna 2005



# **Ikärakenteen muutokseen varautuminen**

Tulevaisuusselonteon linjausten eteneminen vuonna 2005

Julkaisija: Valtioneuvoston kanslia  
Painotyö: Edita Prima Oy, Helsinki 2006  
Taitto: VNK, poliittisen johdon asiantuntijasihteeristö  
Raportin tilaukset: [julkaisut@vnk.fi](mailto:julkaisut@vnk.fi)

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

**KUVAILULEHTI**  
**12.4.2006**

**Tekijät:**  
Valtioneuvoston kanslia

**Julkaisun laji:**  
Raportti

**Toimeksiantaja:**  
Valtioneuvoston kanslia

**Julkaisun nimi:**  
Ikärakenteen muutokseen varautuminen.  
Tulevaisuusselonteon linjausten eteneminen vuonna 2005

**Julkaisun osat:**

**Tiivistelmä:**

Valtioneuvosto antoi 18.11.2004 eduskunnalle tulevaisuusselonteon, joka käsittelee Suomen väestökehitystä, väestöpolitiikkaa ja varautumista ikärakenteen muutoksiin. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta antoi selonteosta mietinnön, jonka eduskunta hyväksyi 1.6.2005.

Tämän seurantaraportin pääsisältönä on ministeriöistä saatuihin tietoihin perustuva kuvaus eri hallinnonaloilla toteutetuista politiikkatoimista tulevaisuusselonteon sekä eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan linjausten edistämiseksi.

Seurantamuistio noudattelee selonteon rakennetta. Aluksi on esitetty yhteenveto väestökehityksen keskeisistä piirteistä sekä todettu valtioneuvoston johtopäätökset kehityksestä (luvut 2 ja 3). Tämän jälkeen on kuvattu (luku 4) toimenpiteiden ja valmistelun edistymistä sekä arvioitu toimenpiteiden riittävyttä selonteon kunkin seitsemän asiakokonaisuuden osalta.

**Avainsanat:**  
väestökehitys, väestöpolitiikka, ikärakenteen muutokseen varautuminen

**Muut tiedot:**

**Sarjan nimi ja numero:**

Valtioneuvoston kanslian raportteja 5/2006

**ISSN:**

**ISBN:**

**Kokonaissivumäärä:**

64

**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:

Förberedelserna inför förändringarna i åldersstrukturen.  
Hur framtidsredogörelsen framskridit i sina linjedragningar år 2005

Publikationens delar:

Referat:

Statsrådet överlämnade den 18 november 2004 en framtidsredogörelse till riksdagen, som behandlar Finlands befolkningsutveckling, befolkningspolitik och förberedelserna inför förändringarna i åldersstrukturen. Riksdagens framtidsutskott gav ett betänkande om redogörelsen, som riksdagen godkände den 1 juni 2005.

Den här uppföljningsrapportens huvudsakliga innehåll utgörs av en beskrivning av de politiska åtgärder som genomförts inom de olika förvaltningsområdena för att främja framtidsredogörelsens och riksdagens framtidsutskotts linjedragningar och som baserar sig på information från ministerierna.

Uppföljningspromemorian följer redogörelsens struktur. Först presenteras ett sammandrag av de centrala dragen i befolkningsutvecklingen och fastställs statsrådets slutsatser om utvecklingen (kapitel 2 och 3). Därefter beskrivs (kapitel 4) hur åtgärderna och beredningen framskridit samt bedöms separat för redogörelsens samtliga sju ärendekomplex huruvida åtgärderna varit tillräckliga.

Nyckelord:

befolkningsutveckling, befolkningspolitik, förberedelser inför förändringarna i åldersstrukturen

Övriga uppgifter:

Seriens namn och nummer:  
Rapporter från statsrådets kansli 5/2006  
(endast på finska)

ISSN:

ISBN:

Sidantal:  
64

Språk:  
finska

Pris:

Sekretessgrad:  
offentlig

Distribution:  
Statsrådets kansli

Förläggare:  
Statsrådets kansli

# SISÄLLYS

ESIPUHE .....	7
TIIVISTELMÄ.....	8
1 JOHDANTO.....	11
2 VÄESTÖKEHITYKSEN PÄÄPIIRTEET .....	12
3 VALTIONEUVOSTON PÄÄTELMÄT KEHITYKSESTÄ JA EDUSKUNNAN KANNANOTOT SELONTEKOON.	14
4 SELONTEON LINJAUSTEN JA TULEVAISUUSVALIOKUNNAN KANNANOTTOJEN TOTEUTTAMINEN .....	18
4.1 Väestöpolitiikka .....	18
4.1.1 Edellytykset lapsiluvun kasvulle.....	18
4.1.2 Työperusteisen maahanmuuton edistäminen.....	23
4.2 Terveiden ja toimintakyvyn edistäminen.....	26
4.3 Lapsista ja nuorista huolehtiminen .....	33
4.4 Talouden kasvupotentiaalin vahvistaminen .....	37
4.5 Etuusjärjestelmien uudistaminen .....	46
4.6 Alueellisen kehityksen ja peruspalveluiden turvaaminen.....	49
4.7 Ikääntyneiden voimavarojen tukeminen ja hyödyntäminen.....	58





## ESIPUHE

Valtioneuvosto antoi 18.11.2004 eduskunnalle tulevaisuusselonteon, joka käsittelee Suomen väestökehitystä, väestöpolitiikkaa ja varautumista ikärakenteen muutokseen. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta antoi selonteosta mietinnön, jonka eduskunta hyväksyi 1.6.2005.

Selonteossa todettuun ikääntymisstrategiaan sisältyy systemaattinen seuranta. Selonteon mukaan vuosittaisessa poikkihallinnollisessa seurannassa (1) varmistetaan toimenpiteiden koordinaatio valtioneuvoston tasolla, (2) arvioidaan, miten ikärakenteen muutokseen varautumisen toimet ovat edenneet ja vaikuttaneet, sekä (3) tehdään tarvittavat toiminnan uudelleensuuntaamista ja resurssien allokointia koskevat päätökset.

Tämän seurantaraportin pääsisältönä on ministeriöistä saatuihin tietoihin perustuva kuvaus eri hallinnonaloilla toteutetuista politiikkatoimista tulevaisuusselonteon sekä eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan linjausten edistämiseksi. Seurannassa on lisäksi hyödynnetty hallituksen vuoden 2006 strategia-asiakirjapäätöstä varten valmisteltua vaikuttavuusarviointia.

Useimpiin toimenpiteisiin liittyvien pitkien viiveiden takia ei ole mahdollista vielä juurikaan arvioida toimenpiteiden vaikuttavuutta. Koska on hyödyllistä pyrkiä muodostamaan yleiskuvaa eri osa-alueilla, osa-alueiden loppuun on kuitenkin laadittu lyhyet ”arvioita ja päätelmiä” jaksot. Arviot on tehty valtioneuvoston kansliassa, ja ne edustavat kanslian virkamiesnäkemystä.

## TIIVISTELMÄ

Toteutunut **väestökehitys** ei täysin noudata tulevaisuusselonteossa ennakoitua. Vuosina 2004 ja 2005 nettomaahanmuutto on kasvanut hieman ennakoitua nopeammin ja kuolleisuus on ollut alempi kuin ennakoitiin. Syntyvyys on ollut hienoisesti aiempia oletuksia suurempaa. Pysyvinäkään nämä muutokset eivät kuitenkaan riitä muuttamaan väestökehityksen pääsuuntia selonteossa esitetystä.

Myöskään väestökehityksen asettamat **haasteet** eivät kaiken kaikkiaan ole merkittävästi muuttuneet tulevaisuusselonteon laatimisen jälkeen. Julkisen talouden tasapaino ajautuu esimerkiksi vakausohjelman tuoreimpaan tarkistukseen sisältyvässä peruslaskelmassa kestävämmäksi vuoteen 2050 mennessä. Eräissä suhteissa kehitysnäkymät ovat kuitenkin hieman parempia kuin vuoden 2004 lopulla, eräiltä osin haasteet näyttävät sen sijaan jopa suuremmilta. Esimerkiksi ikääntymisen aiheuttamat terveydenhoito- ja hoivamenot eivät ehkä kasva aivan aiemmin ennakoitussa määrin. Toisaalta ainakin lyhyellä aikavälillä palveluiden tuotannon tuottavuuskehitys on ollut pääsääntöisesti huonoa useista tuottavuuden kehittämishankkeista huolimatta.

**Talouskasvun potentiaalia** ja siten talouden kantokykyä koskevissa arvioissa ei ole olennaista muutosta. Hyvään tuottavuuskehitykseen ja korkeaan työllisyysasteeseen päästäessä edellä todettu julkisen talouden kestävä rahoitustilanne olisi vältettävissä. Parin viime vuoden aikana vahvistunut tuotannon ja työllisyyden kasvu ja työllisyyden lisäyksen ulottuminen myös ikääntyneisiin työntekijöihin parantavat lähtötilannetta verrattuna selonteon antamisen ajankohtaan. Kasvupotentiaalia on myös monin muun muassa innovaatiotoiminnan edistämiseen tähtävin toimin pyritty määrätietoisesti vahvistamaan aivan viime vuosina, vaikka vaikutuksia ei vielä olekaan täysin nähtävissä.

Ei kuitenkaan ole aihetta luottaa siihen, että talouskasvun edellytysten vahvistamiseksi toteutetut toimet ovat riittäviä. Taloudellisen ympäristön kehitys ja Suomen talouteen liittyvät rakenneongelmat asettavat kovia haasteita. Nämä koskevat muun muassa talouden kykyä kohdentaa voimavaroja uudelleen, kykyä houkuttaa ulkomaista pääomaa ja työvoimaa, kokonaisuudistuksen pienten tutkimuspanostusten kohdentamiseen liittyviä riskejä sekä myös painetta kokonaisveroasteen nousuun todennäköisesti kiristyvän verokilpailun oloissa. Kasvupotentiaalın vahvistamistoimia onkin syytä jatkaa koko ajan.

Seuraavaksi on tiivistetysti kuvattu ja arvioitu tilannetta selonteon politiikkalinjausten taustaa vasten eri hallinnonaloilla.

**Työeläkeuudistus** on keskeinen toimenpide työurien pidentämiseksi ja eläkemenorasituksen rajoittamiseksi. Uudistuksen ensimmäistä voimassaolovuotta koskevat havainnot viittaavat siihen, että uudistus vaikuttaa jotakuinkin toivotulla tavalla. Pitemmän ajan vaikutuksista on toki vielä vaikea sanoa mitään varmaa. Ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysasteet ovat samanaikaisesti nousseet selvästi, vaikka ovatkin vielä kaukana muiden Pohjoismaiden tasosta. Eläkeuudistuksen ohella hyvän työllisyyskehityksen ja useiden työelämän kehittämishankkeiden kokonaisuuden voidaan arvioida vaikuttaneen myönteiseen kehitykseen parin viime vuoden aikana.

Työeläkeuudistuksen tavoitteiden täysimittainen toteutuminen ei kuitenkaan poista painetta työeläkemaksujen nousuun. Tähän ei myöskään riitä työeläkevarojen sijoitustoiminnan riskipitoisuutta koskeva tuore uudistusehdotus, vaan työeläkemaksuihin kohdistuu arviolta 4–6 prosenttiyksikön nousupaine vuoteen 2030 mennessä.

**Maahanmuuton** havaittu kasvu ei ole vielä merkittävästi vaikuttanut työvoiman tarjontaan eikä nykyisen tasoisena muuta pitemmän ajan väestönäkymiä. Erityisen haastavaa on kyetä houkuttelemaan osaavinta työvoimaa. Työvoiman saatavuusongelmien lisääntyminen viime aikojen hyvän työllisyyskehityksen myötä lisää työperäisen maahanmuuton merkitystä työvoiman tarjonnan lähteenä. Toteutettuja maahanmuuttoa ja erityisesti työperusteista maahanmuuttoa tukevia ja kehittäviä toimia ei vielä voi pitää riittävinä.

Hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman ja sen toimeenpanon on määrä siirtää toiminnan painopistettä aktiivisuuden ja tietoisesti muotoiltujen maahanmuuttostrategioiden suuntaan. Toivottavina seurauksina ovat myös asenneilmaston muuttuminen, työelämän mahdollisuuksien, koulutusta vastaavan työn, urakehityksen ja ammattien välillä tapahtuvan tehokkaamman liikkuvuuden avautuminen paremmin myös maahanmuuttajataustaiselle työvoimalle.

Äskettäinen ratkaisu olla jatkamatta uusia jäsenmaita koskevan työvoiman vapaan liikkumisen rajoituksia 1.5.2006 lukien on luonteva vastaus työvoimatilanteen muutokseen ja omiaan vahvistamaan edellytyksiä myös pidempiaikaiselle työperäiselle maahanmuutolle näistä maista.

Suomalainen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä (esim. lapsilisät, kotihoidon tuki, neuvolat ja kunnallinen päivähoito) tukee **lapsiperheitä ja nuoria** moniin muihin maihin verrattuna hyvin vaikkakin kehittämistyötä tulee vielä jatkaa. Samoin koulutusjärjestelmä on erityisesti oppimistulosten näkökulmasta kansainvälisesti hyvä ja osin jopa erinomainen. Lapsiperheiden sekä lasten ja nuorten asemaa on pyritty vahvistamaan kuluvalla hallituskaudella edelleen useilla eri hallinnonaloilla (esim. koulutus- ja yhteiskuntatakuu). Pyrkimyksenä on myös entistä selvästi enemmän korvata perhevapaista aiheutuvia kustannuksia ja tasata niitä työnantajien kesken.

Viime vuosien kehitys kertoo toisaalta lapsiperheiden aseman vaikeutumisesta. Työttömyys ja epävakaat työsuhteet on koskettanut erityisesti nuoria työmarkkinoille tulevia, jolloin nuorten aikuisten ja samalla myös lapsiperheiden taloudellinen polarisaatio on kasvanut. Lisäksi perhepoliittisten etuuksien reaalin taso on jäänyt jälkeen talouden kehityksestä. Voidaan myös esimerkiksi kysyä, kuinka perusteltu on pienimmän vanhempainrahan ja kotihoidontuen taso suhteessa työmarkkinatukeen.

Lasten ja nuorten kasvuolosuhteissa on huomattavia vaihteluja. Lapset ja nuoret joutuvat omalta osaltaan kärsimään muun muassa vanhempien työttömyydestä ja siihen usein liittyvästä syrjäytymiskehityksestä. Hyvinvoinnin ja myös pahoinvoinnin eri ulottuvuudet kasaantuvat voimakkaasti samoille lapsille ja nuorille. Lasten ja nuorten elinolojen polarisaatio on uhkatekijä, jonka seuraukset näkyvät vielä vuosikymmenten kuluttua. Lasten kasvuedellytysten parantamisessa tarvitaan kaikkien osapuolten – kodin, koulun ja erilaisten yhteisöjen – tiivistä yhteistyötä.

**Ikääntyneiden** koulutustaso, tulot, terveys ja toimintakyky ovat viime vuosina kohentuneet. Asumistaso ja -väljyys ovat yleisesti ottaen parantuneet. Myös ikääntyneiden kohdalla on kuitenkin merkkejä tietynlaisesta polarisaatiosta. Hyvinvointierot ovat suuria, suhteellisesti huonoimmassa asemassa ovat naiset ja korkeaan ikään ehtineet. Vanhuspalvelujen keskeinen ongelma on se, että tosiasiallinen mahdollisuus saada palveluja vaihtelee kunnasta toiseen. Palvelujen saaminen ei myöskään ole välittömästi riippuvainen apua tarvitsevan ikäihmisen toimintakyvystä.

**Suomen terveydenhuoltojärjestelmä** pärjää OECD:n tekemän arvioinnin valossa kansainvälisessä vertailussa hyvin. Terveydenhuoltomenojen osuus bruttokansantuotteesta on Suomessa selvästi alempi kuin OECD-maissa keskimäärin. Yleisesti ottaen julkisen terveydenhuollon palvelujärjestelmän kustannukset ovat hallinnassa. Suomalaiset ovat myös tyytyväisempiä terveydenhuoltoonsa kuin monien muiden OECD-maiden asukkaat.

Suomen terveydenhoitojärjestelmän yksi ongelmakohta kansainvälisessä vertailussa on nopeasti nousevat lääkekustannukset. Ongelmana ovat myös olleet pitkät hoitojonot, jotka kuitenkin ovat ns. hoitotakuun käyttöönoton myötä lyhentyneet, sekä terveydenhuollon henkilöstön saatavuus. Samoin terveystalouden käyttö riippuu Suomessa poikkeuksellisen paljon tulotasosta.

**Peruspalvelujen turvaamiseksi** on talouden kantokyvyn ohella tärkeää luonnollisesti näiden palveluiden tuotannon tehokkuus. Julkisten palveluiden tuottavuuskehitys on viime vuosina pääsääntöisesti ollut heikkoa; tuottavuus näyttäisi pikemminkin laskeneen kuin kohentuneen. Siten koko julkisen sektorin menokehityksen hallinta on osoittautumassa ainakin lyhyellä aikavälillä haastavammaksi kuin ehkä vielä 2004 arvioitiin.

Palveluiden turvaamisen kannalta kehityksen suurin pulma liittyy väestöä menettävien ja voimakkaasti heikkenevien väestöllisten huoltosuhteiden alueisiin. Näillä alueilla sekä peruspalveluiden tuottaminen että rahoittaminen alueellisen veropohjan turvin muodostuu yhä suuremmaksi haasteeksi. **Aluekehityksen** pitkän ajan näkymät eivät viime vuosina ole tässä suhteessa muuttuneet. Kasvavissa keskuksissa on toisaalta samanaikaisesti lisääntyvä tarve paitsi vanhusten myös nuorten käyttämille julkisille palveluille, ja koko julkisen sektorin menotaloutta ajatellen näiden alueiden palvelutuotannon tehokkuus on ratkaisevaa. Hallituksen kunta- ja palvelurakennehankkeen tulokset ovat tämän vuoksi olennaisen tärkeitä. Samoin on tärkeää kiinnittää jatkuvasti huomiota heikommin menestyneiden alueiden kasvuedellytyksiin.

Sekä Suomessa että Euroopan unionissa laajemmin on väestöpolitiikan yhtenä lähtökohtana pidetty sitä, että ikääntymiskehitys luo haasteiden ohella myös selkeitä mahdollisuuksia. Suomessa tähän liittyvää valmistelua on toistaiseksi harjoitettu riittävästi. Jatkossa onkin aihetta painottaa lisää **ikäntymistä mahdollisuutena** sekä näiden mahdollisuuksien hyödyntämistä.

# 1 JOHDANTO

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteossa erityisenä painotuksena oli vuonna 2004 arvioida väestön ikääntymiseen varautumisen riittävyttä sekä tehdä tältä pohjalta tarvittavia uusia linjauksia.

Selonteolla valtioneuvostolle pyrittiin luomaan yhteistä ikääntymispolitiikkaa nostamalla esiin seitsemän keskeistä asiakokonaisuutta:

1. Väestön ikärakenteen kehitys vaatii nykyaikaista väestöpolitiikkaa. Selonteko linjaa sekä syntyvyyden turvaamista että maahanmuuton lisäämistä
2. Näköpiirissä oleva palvelutarpeen kasvu edellyttää nykyistä suurempaa huomiota erikäisten ihmisten toimintakyvyn ja terveyden edistämiseen
3. Lasten ja nuorten kasvuolosuhteisiin sekä tietoihin ja taitoihin investoiminen on järkevää ikäpolitiikkaa
4. Lisäksi vaaditaan sekä työllisyysasteen että tuottavuuden kohottamiseen tähtäviä toimia
5. Koska väestön ja talouden kehitys on kuitenkin epävarmaa, selonteossa on todettu myös tarve uudistaa sosiaaliturvaa
6. Alueellisen väestökehityksen ja hyvinvointipalveluiden turvaamisen näkökulmasta on olennaista huolehtia kuntataloudesta ja tukea kuntarajat ylittävää yhteistyötä sekä toimintatapojen ja rakenteiden muutoksia
7. Tulevaisuusselonteolla hallitus haluaa myös suunnata kiinnostusta ja toimia muutoksen luomiin mahdollisuuksiin tarttumiseksi. Kun tulevaisuudessa joka neljäs väestöstä on yli 65-vuotias, on jatkossa osattava paremmin tukea ja hyödyntää ikääntyneiden monia voimavaroja ja aktiivista osallistumista

Tämä seurantamuistio noudattelee selonteon rakennetta. Aluksi on esitetty yhteenvedo väestökehityksen kehityksen keskeisistä piirteistä sekä todettu valtioneuvoston johtopäätökset kehityksestä (luvut 2 ja 3). Luvut on pääosin tiivistetty tulevaisuusselonteon teksteistä. Uudet tiedot väestökehityksestä on pyritty ottamaan huomioon. Tämän jälkeen on kuvattu (luku 4) toimenpiteiden ja valmistelun edistymistä sekä arvioitu toimenpiteiden riittävyttä kunkin seitsemän asiakokonaisuuden osalta. Luvussa 4 on myös otettu huomioon eduskunnan lausumat selonteosta.

## 2 VÄESTÖKEHITYKSEN PÄÄPIIRTEET

Suomen väestön määrä on tähän asti kasvanut kohtuullisen tasaisesti sotia ja nälkävuosia lukuun ottamatta. Viimeisen sadan vuoden aikana etenkin työikäisen väestön määrä on kasvanut. Työikäisten määrän kasvu ja toisaalta ikääntyneiden määrän kasvun kompensoituminen lasten määrän vähenemisellä on pitänyt väestöllistä huoltosuhdetta vakaana ja talouskehityksen kannalta edullisena.

Kuolleisuus on pienentynyt nopeasti, ja suomalaisten naisten elinajan odote on noussut Euroopan kärkiluokkaan. Syntyvyys on Suomessa Euroopan korkeimpia, joskin alle uusiutumistason. Muihin Euroopan maihin verrattuna Suomessa on kohtuullisen paljon monilapsisia perheitä. Syntyvyyttä vähentää osaltaan se, että keskimääräinen synnytysikä on kansainvälisesti korkea.

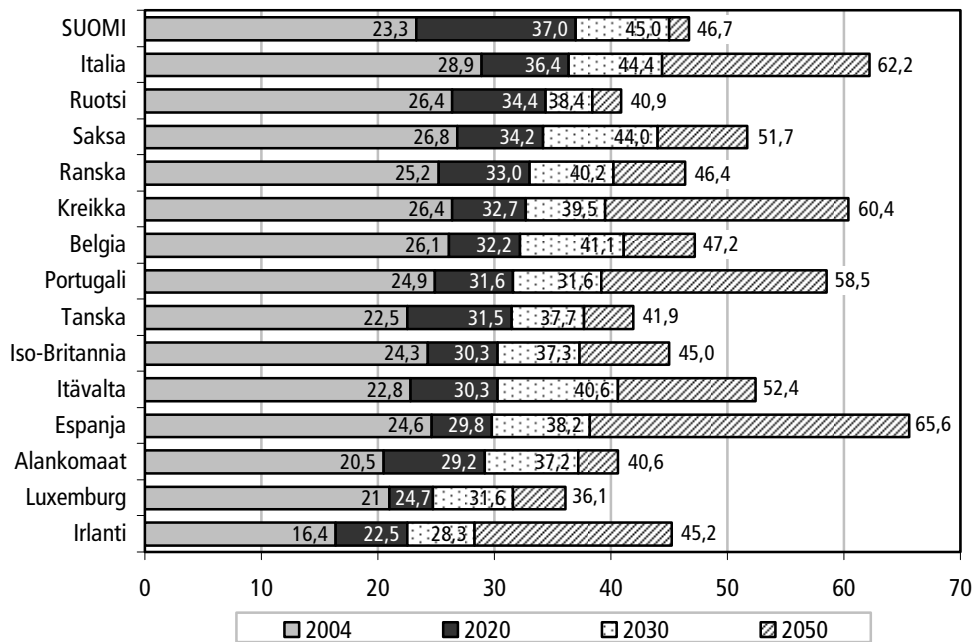
Kulttuurisesti Suomen väestö on varsin homogeeninen. Tällä hetkellä Suomen väestöstä on ulkomaalaistaustaisia hyvin pieni osa, joskin vuodesta 1990 lähtien maahanmuutto Suomeen on vilkastunut nopeasti. Työelämässä ulkomaalaisia on vähän, mutta määrä on koko ajan kasvanut.

Etenkin kuolleisuus- ja syntyvyyskehityksen takia väestön ikärakenteen muutokset ovat olleet nopeita, ja Suomi on väestörakenteen muutoksen kokeneiden ja kokevien maiden etujoukossa. Tilastokeskuksen laatiman vuoden 2004 väestöennusteen mukaan kuolleisuus ylittää syntyvyyden vuonna 2023. Kun ennakoitun maahanmuuton määrä ei riitä tätä korvaamaan, väkiluku kääntyy laskuun vuonna 2029. Väestökehitystä ei kuitenkaan voida tarkasti ennustaa.

Ennusteisiin liittyvästä epävarmuudesta huolimatta selvää on, että väestön ikärakenne painottuu koko ajan vanhempien ikäryhmien suuntaan. Uusimman väestöennusteen mukaan alle 15-vuotiaiden lasten lukumäärä vähenee vuoteen 2010 mennessä noin 50 000:lla. Samaan aikaan työikäisten ja 65 vuotta täyttäneiden määrät kasvavat. 2010-luvun jälkeen lasten määrä pysyy tasaisena ja työikäisten väheneminen alkaa. Tätä vanhempien ihmisten määrän kasvu nopeutuu. 2020-luvulla työikäisen väestön määrä jatkaa vähenemistään, ja 65 vuotta täyttäneiden määrä puolestaan jatkaa kasvuaan. Vuonna 2030 Suomessa on 65 vuotta täyttäneitä yli 600 000 enemmän kuin nyt. Tuolloin lähes joka neljäs väestöstämme on täyttänyt 65 vuotta.

Useimpiin muihin Euroopan maihin verrattuna ikääntymiskehitys näyttäisi olevan nopeampaa ja muutokset voimakkaampia. Suomen vanhushuoltosuhte (yli 65-vuotiaan väestön suhde 15–64-vuotiaaseen väestöön) on tällä hetkellä hyvin tyypillinen EU-maiden välisessä vertailussa. Vuoteen 2020 mennessä suhde heikkenee kuitenkin eniten Suomessa, ja Suomesta tulee tällä tavoin mitattuna EU:n vanhusvoittoisin maa. Tämän jälkeenkin vanhushuoltosuhte nousee, mutta paljon vähemmän kuin keskimäärin muissa EU-maissa. Vuonna 2050 Suomi on jälleen varsin tyypillinen EU-maa.

**Kuvio 1** Vanhushuoltosuhteen kehitys EU15-maissa vuosina 2004, 2020, 2030 ja 2050.



Lähde: European Economy, Special Report No 4/2005.

Väestökehitys on erisuuntaista eri alueilla, joskin täytyy ottaa huomioon, että aluekehityksen osalta ennusteiden epävarmuus on kaikkein suurinta. Huoltosuhte-erojen voidaan kuitenkin suurella varmuudella arvioida kasvavan. Väestö kasvaa suurissa keskuksissa ja niiden lähellä hyvien yhteyksien varrella sijaitsevista seutukunnista. Väestö puolestaan vähenee erityisen selvästi monissa maaseutuvaltaisissa seutukunnissa Pohjois- ja Itä-Suomessa. Huoltosuhteet muodostuvat erityisen ongelmalliseksi Itä- ja Pohjois-Suomen maaseutuvaltaisilla alueilla.

### Arvioita ja päätelmiä

*Vaikka uusia väestöennusteita ei vielä ole käytettävissä, on väestökehityksessä havaittavissa jonkin verran muutoksia vuoden 2004 väestöennusteeseen verrattuna. Vuosina 2004 ja 2005 (ennakkotieto) nettomaahanmuutto on kasvanut hieman ennakoitua nopeammin. Myös kuolleisuus on ollut alempi kuin ennakoitiin, ja syntyvyys on myös ollut hienoisesti aiempia olettamuksia suurempaa. Pysyvinäkään nämä muutokset eivät kuitenkaan riitä muuttamaan väestökehityksen pääsuuntia.*

### 3 VALTIONEUVOSTON PÄÄTELMÄT KEHITYKSESTÄ JA EDUSKUNNAN KANNANOTOT SELONTEKOON

#### **Väestökehityksen luomat keskeiset haasteet**

Vaikka väestökehityksen täsmällinen ennustaminen ei ole mahdollista, on olemassa olevien ennusteiden valossa selvää, että tuleva väestökehitys vaikuttaa monin tavoin suomalaiseen yhteiskuntaan.

Suurimmat haasteet kohdistuvat:

- Työvoiman saatavuuteen ja laatuun sekä sen alueelliseen ja ammatilliseen liikkuvuuteen
- Talouskasvun jatkuvuuteen
- Julkistalouden tasapainoon
- Aluekehityksen tasapainoisuuteen
- Palveluiden tarjontaan ja saatavuuteen

Muutos tarkoittaa myös mahdollisuuksia kuten:

- Kustannussäästöjä ja toiminnan tehostumista
- Työttömyyden vähentymistä
- Mahdollisuuksia työelämän uudistamiseen
- Alueellisten työllisyys- ja työttömyyserojen kaventumista
- Kolmannessa iässä olevien määrän kasvun kautta uusia markkinoita
- Kulttuurin, arvojen, kokemuksen ja yhteisöllisyyden arvostusta

Monet tekijöistä vaikuttavat toisiinsa ja kehityksestä on mahdollista löytää sekä noidankehien että positiivisen kierteen aineksia. Heikkojen kehityskuvien suuruusluokkaa ja merkitystä on toistaiseksi pystytty määrittämään paremmin kuin mahdollisuuksia. Tulevaisuutta koskevissa ennusteissa ei juuri ole otettu huomioon sitä, että kaikki toimijat, niin valtio, kunnat, yritykset kuin yksittäiset ihmisetkin, sopeuttavat toimintaansa uusiin oloihin.

Tulevaa kehitystä on jatkossa lähestyttävä mahdollisuuksien näkökulmasta ja politiikassa on syytä toimia proaktiivisesti. Poliitiikan tavoitteena on huolehtia siitä, että selonteossa esitetyt ennusteet ja haasteet eivät toteudu niin jyrkässä muodossa sekä vahvistaa mahdollisuuksia myönteisten kehityskulkujen toteutumiseen. Suomalaisella yhteiskunnalla on kaikki edellytykset selvittää hyvin ikärakenteen muutoksesta.

Työmarkkinoilla joudutaan sopeutumaan kahteen kehityskulkuun. Yhtäältä työvoima vähenee ja toisaalta se muuttuu ikäprofiililtaan. Työllisyyttä on pidettävä yllä nykyistä iäkkäämmällä työvoimalla. Tämä voi johtaa työvoimakapeikkoihin sekä vaikeuksiin ylläpitää talouden kasvua. Yrittäjien ja työntekijöiden siirtyessä eläkkeelle työmarkkinoilta poistuu nopeassa tahdissa pitkään kokemukseen pohjautuvaa osaamista. Nuorten ikäluokkien supistumisen myötä myös uusiin taitoihin koulutetun työvoiman määrä supistuu. Toisaalta työttömyys voi aleta merkittävästikin.

Työiän ja vanhuuden väliin on vähitellen syntynyt uusi pitkä elämänjakso, ns. kolmas ikä. Eläkeikään tulevat ovat yhä useammin terveitä ja toimintakykyisiä ihmisiä, joilla on keski-



määrin enemmän vaurautta ja ostovoimaa kuin edeltävillä sukupolvilla. Ikärakenteen muutos muuttaa kysynnän rakennetta.

Huonon kehityksen välttäminen edellyttää sekä työllisyysasteen nousua että tuottavuuskehityksen kohentamista. Vaikka tuottavuuden kasvu on talouskehityksen kannalta pitkän päälle tärkeämpi asia kuin työllisyyden kehitys, työllisyydellä on suurempi vaikutus julkisen talouden kestävytyteen kuin tuottavuuskehityksellä. Parempi työllisyys on julkistaloudelle hyvä asia sekä tulojen että menojen kautta.

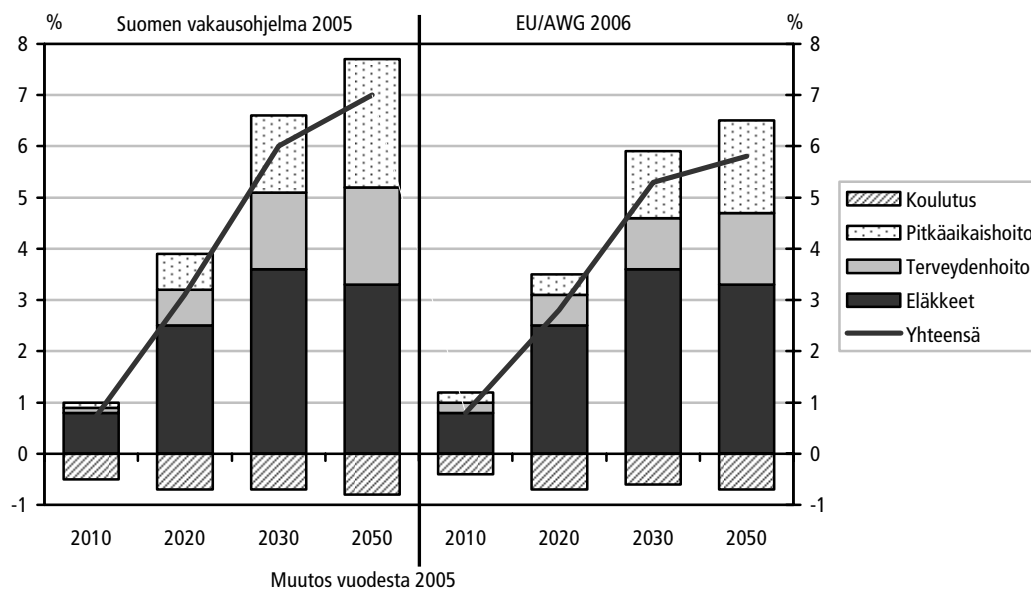
Sosiaalimenojen vaatiman kansantuoteosuuden kohoaminen asettaa paineita nostaa veroja ja maksuja. Verojen ja maksujen korottamispaineeet toimivat väärään suuntaan kansantalouden kilpailukyyn kehittämisen näkökulmasta.

Kansantuotteen kasvun hidastuminen voi vaikuttaa negatiivisesti veropohjaan samaan aikaan kun julkiset menopaineet kasvavat. Julkiset menot lisääntyvät tuntuvasti, kun eläkkeellä on aikaisempaa enemmän ja myös korkeampia eläkkeitä kerännyttä väkeä, jonka eläkkeensaantiaika myös pitenee elinajan noustessa.

Selontekoa varten tehdyssä perusskenaariossa julkinen talous kääntyisi alijäämäiseksi vuosien 2020 ja 2030 välillä, ja alijäämä olisi vuonna 2050 noin 3 prosenttia BKT:sta. Ennusteet ovat kuitenkin varsin herkkiä sekä menoista että tuottavuuden kasvusta ja työllisyydestä tehtäville oletuksille. Samoin eläkemaksujen tasosta ja varsinaisista veroista tehtävät oletukset vaikuttavat merkittävästi lopputulokseen. Vuosien 2004 ja 2005 vakausohjelmien tarkistuksissa vuotta 2050 koskevat alijäämäärviot olivat noin 7 prosenttia ja 5 prosenttia BKT:sta.

Ikäsidonnaisten menojen BKT-osuuden riippuvuus muun muassa terveydentilan kohentumista koskevista oletuksista käy ilmi, jos esimerkiksi verrataan vakausohjelman tarkistuksen mukaista arviota menoista ja EU:n talouspoliittisen komitean ikääntymismenoja koskevia tuoreita arvioita (kuvio 2). Jälkimmäisessä terveydentilan kohentumisen arvioitu vaikutus terveydenhoito- ja pitkäaikaishoitomenoihin on otettu huomioon, edellisessä ei.

**Kuvio 2** Ikäsidonnaisten menojen BKT-osuuden kasvu, %-yksikköä.



Huomionarvoinen piirre erilaisten ikäsidonnaisten menojen kehitysurissa on, että lähimpien 15 vuoden aikana menopaineet liittyvät ennen kaikkea eläkemenojen kasvuun, kun taas terveys- ja pitkäaikaishoidon pelkästään ikääntymisestä riippuvat menolisäykset jäävät pienemmiksi ja koulutusmenoissa ikärakenteen muutos sellaisenaan tuo säästöjä. Vuoden 2020 jälkeen sen sijaan myös terveys- ja hoivamenojen kasvu voi merkitykseltään nousta yhtä suureksi kuin eläkemenojen kasvu.

Vaikka väestön toimintakyky parantunee edelleen, vanhojen ihmisten määrän kasvu merkitsee vääjäämättä myös palveluiden tarpeen kasvua. Tätä kasvutarvetta on vaikea ennustaa, sillä siihen vaikuttavat monet muutkin tekijät kuten teknologian kehitys, palvelurakenne ja toimintatavat.

Väestökehitys asettaa suuria haasteita tasapainoisen aluekehityksen turvaamisen ja siihen liittyen eri alueilla asuvien ihmisten välisen tasa-arvon toteutumisen kannalta. Väestöennusteiden mukaan Suomeen on kehittymässä lukuisia kuntia ja seutukuntia, joissa työiässä olevien määrä on niin pieni, että työikäistä väestöä ei välttämättä riitä kaikkiin tehtäviin.

Elinkeino- ja työllisyysmuutosten sekä muuttoliikkeen myötä myös kuntien tulopohjat eriytyvät. Tämä heikentää mahdollisuuksia tarjota tasavertaisesti hyvinvointipalveluja kaikille kansalaisille heikon veropohjakehityksen alueilla. Tulopuolen todennäköisesti kiristyessä ja menopaineiden kasvaessa kunnallistalous tulee entisestään tiukentumaan. Ikärakenteen muutoksen takia kuntiin ja paikallistasolle kohdistuu siis nykyistä kovempi sopeutumisvaatimus, joka saattaa entisestään kiristyä, mikäli kansantalous kehittyisi epäsuotuisaan suuntaan tai valtiontalous heikentyisi.

## **Eduskunnan lausunto valtioneuvoston tulevaisuusselonteosta**

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta antoi selonteosta mietintönsä 25.5.2005 (TuVM 1/2005 vp). Eduskunta hyväksyi mietinnön 1.6.2005, ja saattoi sen valtioneuvoston tietoon (EK 11/2005 vp).

Tulevaisuusvaliokunta yhtyi mietinnössään valtioneuvoston esittämään näkemykseen siitä, että Suomen väestön ikärakenteen muutos vaatii suomalaiselta yhteiskunnalta monipuolisia toimenpiteitä. Ilman aktiivista väestöpolitiikkaa, työllisyysasteen nostamista, talouden kestävää kasvua ja ikääntyvän väestön palveluiden ja etuuksien kehittämistä Suomi ei selviä tästä haasteesta.

Väestöpolitiikassa tulevaisuusvaliokunta kiinnitti erityistä huomiota työn, opintojen ja perheen yhteensovittamiseen sekä maahanmuuttopolitiikkaan. Tulevaisuusvaliokunta katsoi lisäksi, että väestön ikääntyminen tulisi nähdä pikemminkin mahdollisuutena kuin ongelmana. Vanhusten hoidon ja eläkkeiden kustannuksista selviäminen edellyttää kuitenkin kansalaisten työuran pidentämistä molemmista päistä: nuorten on päästävä opiskelemaan ja valmistuttava ammattiin nykyistä nuorempina, eikä työelämä saa uuvuttaa ihmisiä työkyvyttömyyseläkkeelle ennen eläkeikää.

Tulevaisuusvaliokunta halusi kiinnittää valtioneuvoston huomion siihen, millaisia haasteita aluepolitiikalle väestörakenteen muutos aiheuttaa sekä kasvukeskuksissa että taantuvilla

paikkakunnilla. Valiokunta katsoi lisäksi, että kestävä menestys edellyttää jatkuvaa ponnistusta yhä parempien innovaatio-, yrittäjyys- ja työnteon ympäristöjen luomiseksi.

## **Arvioita ja päätelmiä**

*Väestökehityksen keskeiset haasteet eivät kaiken kaikkiaan ole merkittävästi muuttuneet tulevaisuusselonteon laatimisen jälkeen. Eräissä suhteissa kehitysnäkymät ovat hieman parempia kuin vuoden 2004 lopulla, eräiltä osin haasteet näyttävät sen sijaan jopa suuremmilta.*

*Aiemmin jo todettu ennakoitua hieman myönteisempi väestökehitys on jatkuessaan omiaan hieman pienentämään talouskasvun hidastumista ja sitä kautta myös julkisen talouden tasapaino-ongelmia.*

*Työllisyyskehityksen selvä paraneminen antaa luottamusta siihen, että työllisyysaste voi ajan mittaan kohota tuntuvasti varsinkin kun erityisesti ikääntyvien työllisyyskehitys on ollut rohkaisevaa eikä eläkeuudistuksen mahdollistama aiempaa aikaisempi eläkkeelle siirtymisen mahdollisuus ole johtanut eläkkeelle siirtymisen aikaistumiseen. Samoin arviot väestökehityksen vaikutuksista julkisiin terveydenhoito- ja pitkäaikaishoitomenoihin ovat hieman maltillisuneet, kun kertyneen evidenssin perusteella on voitu olettaa paranevan terveystilanteen vähentävän sairastavuutta ja hoidon tarvetta.*

*Julkisten palveluiden tuottavuuskehityksessä ei toisaalta ole toistaiseksi kohenemisen merkkejä monista ohjelmista huolimatta. Kuntien menot ovat osin tästä syystä kasvaneet voimakkaasti. Siten koko julkisen sektorin menokehityksen hallinta on osoittautumassa haastavampi kuin ehkä vielä 2004 arvioitiin (vrt. luku 4.6).*

## 4 SELONTEON LINJAUSTEN JA TULEVAISUUSVALIOKUNNAN KANNANOTTOJEN TOTEUTTAMINEN

### 4.1 Väestöpolitiikka

Tulevaisuusselonteon tavoitetilaksi on määritelty, että valtioneuvosto pyrkii omalla toiminnallaan vaikuttamaan siihen, että väestön ikärakenne kehittyy jatkossa ennusteita suotuisammin. Tulevaisuusselonteon mukaan väestökehityksen tulevat haasteet ja niihin varautuminen edellyttävät valtioneuvostontasoisia strategioita. Strategian tulee olla koordinoitu ja laaja-alainen. Väestöpolitiikan osalta keskeisenä on pidetty sitä, että koko julkinen sektori toimisi siihen suuntaan, että toimet ovat eri sukupolvien ja sukupuolien sekä kokonaisuus huomioon oikeudenmukaisia. Olennaista on, että toimien kohteena on koko väestö ja tavoitteena on kaikkien ikäryhmien kannalta hyvä yhteiskunta. Väestöpolitiikalla tulee siis huolehtia sekä nuorempien sukupolvien tulevasta kasvun ja hyvinvoinnin edellytyksistä että kasvavan vanhusväestön tarvitsemista palveluista.

#### 4.1.1 Edellytykset lapsiluvun kasvulle

##### **Tavoitteet**

Väestöpolitiikan lähtökohtana voidaan pitää syntyvyyden turvaamista. Selonteon mukaan syntyvyyden osalta tavoitellaan nykytason ylläpitämistä ja syntyvyyden nousun mahdollistamista muun muassa synnytysikää alentamalla. On tuettava sellaisten olosuhteiden kehittymistä, joissa yhä useampi perhe pystyy saamaan haluamansa määrän lapsia. Tavoitteena on turvata se, että vanhemmat voivat sekä tehdä työtä että toimia hyvinä vanhempina.

Konkreettiset toimenpide-ehdotukset selonteon tässä kohdassa koskevat seuraavia kysymyksiä:

- Epätyypillisten työsuhteiden vähentäminen
- Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen
- Lapsiperheiden asumisen ja toimeentulon helpottaminen
- Perhevapaiden käytön tukeminen
- Perhepoliittisten tukien kehittäminen
- Lisääntymisterveydestä huolehtiminen

***Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta*** katsoi mietinnössään, että maamme säilyminen viireinä ja nuorekkaana edellyttää korkeampaa syntyvyyttä. Tämän takaamiseksi puolestaan tarvitaan lapsi- ja perhemyönteisempää yhteiskuntaa. Valiokunnan kannanoton mukaan työelämän tulee yhä enemmän joustaa perheen vaatimuksiin eikä vain perheen työelämän vaatimuksiin.

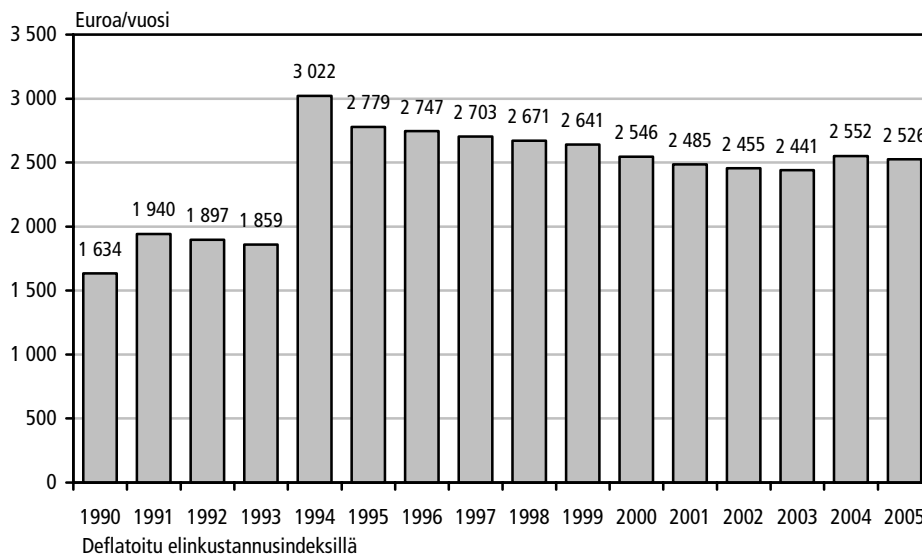
##### **Toimintapolitiikka ja toteutetut toimenpiteet**

Suomen kokonaishedelmällisyysluku on noussut viime vuosina ja on suhteellisen korkea verrattuna EU:n keskitasoon. Lasten hyvinvoinnista huolehtimisella sekä syntyvyyden edellytysten vahvistamisella parannetaan osaltaan Suomen talouden kasvupotentiaalia pitkällä aikavälillä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistui vuonna 2003 *”Perhepoliittinen strategia – Linjauksia ja taustoja perhepolitiikan kehittämiseen”*. Strategiatyön pohjalta aloitettiin valmistelu perhepoliittiseksi tavoite- ja toimintaohjelmaksi. Tavoiteohjelman luonnos oli hallituksen sosiaalipoliittisen ministeriryöryhmän alustavassa käsittelyssä vuoden 2004 lopussa. Ohjelmatyön osana valmistui kesällä 2005 Stakesin selvitys ”Lapsiperheiden taloudellisen tilanteen kehitys Suomessa 1990–2002” (Stakes Raportteja 4/2005). Lapsiperheiden asumisen muutoksista valmistuu keväällä 2006 ympäristöministeriön kokoama selvitys. Ohjelmatyön taustana käytetään YK:n lapsen oikeuksien Suomen toimikunnan raporttia ”Lapselle sopiva Suomi” (STM julkaisuja 2005:5). Tavoite- ja toimintaohjelmatekstin kokonaisuuden on määrä valmistua poliittiseen käsittelyyn keväällä 2006.

Vuonna 2004 *perhepoliittinen tuki* oli yhteensä noin 4,3 miljardia euroa. Suurimmat menoerät ovat lapsilisät ja lasten päivähoido. Lasta kohden laskettuna perhepoliittisen tuen kehitys on ollut vaihtelevaa viimeisen kymmenen vuoden aikana. 1990-luvun jälkipuoliskolla perheiden tukijärjestelmän painopistettä siirrettiin palvelujärjestelmän, erityisesti päivähoidon kuntoon saattamiseen subjektiivisena lapsen oikeutena. Samassa yhteydessä luotiin uusi tukimuoto, yksityisen hoidon tuki. Lapsilisiä on korotettu vuonna 2004, mutta niiden ostovoima on edelleen runsaan kymmenen vuoden takaista tasoa alempi (kuviot 3). Myös perheetuksia, (kotihoidon tukea, yksityisen hoidon tukea ja vanhempainpäivärahan vähimmäistasoa) on korotettu, mutta nekin ovat jääneet jälkeä yleisestä ansiökehityksestä. Ansio- ja peruspäiväpäivärahaa on kehitetty tavalla, joka helpottaa työn ja perhe-elämän yhteensovitusta. Osittainen hoitoraha on nostettu ja laajennettu koskemaan alle 10-vuotiaita lapsia.

**Kuvio 3** Lapsilisien reaalin kehitys vuosina 1990–2005, perheessä kaksi lapsilisään oikeutettua lasta.



Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö ja Tilastokeskus.

Sosiaali- ja terveysministeriö *käynnisti 2004 hankkeen lapsiperheiden peruspalvelujen, yhteistyörakenteiden ja verkottumisen uudistamiseksi*. Perhe-hanke jatkuu vuoteen 2007 ja sen aikana on tarkoitus rakentaa toimiva perhepalveluverkosto tai perhekeskustoimintamalli, joka perustuu paitsi julkisen sektorin myös perheiden itsensä, järjestöjen,

seurakuntien ja yksityissektorin entistä tiiviimpään kumppanuuteen ja vertaistuen hyödyntämiseen.

**Työ- ja perhe-elämän yhteensovitusta** tukee toimiva päivähoitojärjestelmä ja joustavat lasten hoitoa tukevat etuudet. Vuonna 2004 kolmevuotiaista lapsista vajaa kaksi kolmasosaa hoidettiin kodin ulkopuolella. Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen on myös jatkuva haaste työelämän kehittämiseksi. Tarvitaan perhevapaalainsäädännön kehittämistä, paikallistason sopimista ja muun muassa työpaikkakohtaisia ajankäyttöön liittyviä joustoja sekä miesten kannustamista perhevapaiden pitämiseen. Isien osallistuminen lasten ja kodinhoitoon on kymmenessä vuodessa hieman kasvanut, mutta edelleen naiset tekevät lasten- ja kodinhoitotöistä kaksi kolmasosaa. Myönteistä on, että miesten osallistuminen alle kouluikäisten lasten hoitoon on kasvanut selvästi. Aamu- ja iltapäivätoiminta, jossa lapsille tarjotaan turvallinen ja virikkeellinen iltapäivä sekä välipala, edistää koululaisten hyvinvointia sekä helpottaa työn ja perheen yhteensovittamista.

Selvityshenkilö Janne Metsämäki ehdotti syyskuussa 2005 erillistä vanhempainvakuutusta, josta korvattaisiin työnantajien kustannukset sekä maksettaisiin työntekijöiden vanhempainpäivärahat. Selvityshenkilö ehdotti lisäksi vanhempainpäivärahojen korvaustason nostamista, vanhempainpäivärahasojen porrastuksen poistamista sekä kompensatiota työnantajille sairaan lapsen hoitoajalta maksetuista palkoista. Perhevapaiden kustannusten jakautuminen mies- ja naisvaltaisten alojen välillä kuitenkin edellyttäisi, että isät käyttäisivät nykyistä enemmän perhevapaita.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti lokakuussa 2005 työryhmän selvittämään, miten **perhevapaista aiheutuvien kustannusten korvauksia tulisi kehittää**. Työryhmän ehdotus perhevapaakustannusten tasaamiseksi on seuraavanlainen:

1. Äitiysraha korotetaan 90 prosenttiin ansiotuloista ensimmäisen 56 päivän ajalta. Isän vanheimpainraha korotetaan 80 prosenttiin ansiotuloista 50 ensimmäisen päivän ajalta. Korotetun päivärahan voi saada myös pitäessään vanhempainvapaata vanhempainrahakauden lopussa. Korkeimpiin päivärahoihin tehtäviä leikkauksia lievennetään nykyisestä.
2. Perhevapaiden aikana kertyvien vuosilomien työnantajalle aiheuttamien kustannusten kompensatiota korotetaan kattamaan palkan lisäksi lakisääteiset sosiaalivakuutusmaksut. Sairausvakuutus korvaa vuosiloma-ajan palkan työnantajalle kokonaisuudessaan.
3. Toteutetaan työministeriön työryhmän ehdottamat joustot perhevapaiden käyttöön. Tämä merkitsee joustavampaa mahdollisuutta isän vanhempainvapaan sijoittamiseen ja adoptiovanhempien perhevapaiden parannuksia.
4. Järjestetään tiedotuskampanja, jonka tavoitteena on kannustaa isiä lisäämään vanhempainvapaiden käyttöä.

Ratkaisu tasaisi näin ollen työnantajien perhevapaista aiheutuvia kustannuksia ja helpottaisi näin erityisesti naisvaltaisten alojen työnantajien asemaa. Ratkaisu lisäisi sairausvakuutuksen menoja noin 60 miljoonalla eurolla vuodessa, mikä rahoitettaisiin pääosin palkansaajien ja työnantajien vakuutusmaksuilla. Ehdotuksesta on valmisteilla lakiesitys eduskuntaan.

Työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista erityisesti **perhevapaasäännösten toimivuuden näkökulmasta** on pohdittu työministeriön asettamassa työryhmässä. Työryhmä jätti ministeriölle raporttinsa marraskuussa 2005. Työryhmä teki joitakin ehdotuksia perhevapaasään-

nösten muuttamiseksi. Ehdotukset koskevat muun muassa erityisen huollon ja hoidon tarpeessa olevan vammaisen ja pitkäaikaisesti sairaan lapsen vanhempien osittaisen hoitovapaa- oikeuden laajentamista, adoptiovanhemman vanhempainrahakauden ja hoitovapaa- oikeuden laajentamista sekä etävanhemman oikeutta tilapäiseen hoitovapaaseen alle 10-vuotiaan äkillisesti sairastuneen lapsen hoitamiseksi. Lisäksi työryhmä esitti isän ns. bonusvapaan käytön joustavoittamista.

Perhevapaasäännösten ohella työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen mahdollisuuksiin vaikuttavat työpaikalla noudatettavat työaikajärjestelyt. **Liukuva työaika, työaikapankkijärjestelyt sekä ylitöiden tai lomarahen vaihtaminen vapaaksi** antavat joustoja työn ja yksityiselämän yhteensovittamiseen. Keväällä 2005 voimaan tullessa vuosilomalaisissa suotu mahdollisuus sopia 24 arkipäivää ylittävä osa vuosilomasta pidettäväksi lyhennettynä työaikana voi niin ikään helpottaa työ- ja perhe-elämän yhdistämistä.

Suomi on osallistunut **OECD:n selvitykseen "Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life – Canada, Finland, Sweden and the UK"** (2005). Selvitys antaa kansainvälistä vertailutietoa työn ja perhe-elämän yhteensovittamisesta, arvion Suomen järjestelmän toimivuudesta ja ehdotuksia sen kehittämiseksi. Erityisesti alle 3-vuotiaiden lasten hoitojärjestelyt Suomessa (mm. kotihoidontuki) parantavat työ- ja perhe-elämän yhdistämistä ja voivat myötävaikuttaa syntyvyyden kehitykseen, mutta raportin mukaan vanhempien pitkä poissaolo työmarkkinoilta heikentää kuitenkin heidän uranäkymiään ja tasa-arvon toteutumista. Raportissa suositellaan muun muassa osa-aikatyön mahdollisuuksien lisäämistä.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on tulevaisuusselontekoa koskevassa mietinnössään esittänyt, että opiskelu ja perheen perustaminen on sovittava yhteen nykyistä paremmin. **Yliopistojen uusi tutkintorakenne** antaa mahdollisuuksia perheen ja opintojen yhteensovittamiseen. Siirryttäessä kaksiportaiseen tutkintorakenteeseen yliopistot ovat ottaneet käyttöön opiskelijoiden henkilökohtaiset opinto-suunnitelmat. Opintosuunnitelmat antavat mahdollisuuden opintojen yksilölliseen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Uuden yliopistolain mukaan yliopisto voi myös myöntää opiskelijan elämäntilanteen huomioon ottaen (kuten perheasiat) lisäaikaa opintojen suorittamiseen tavoiteaikaa pidemmässä ajassa.

Myös **valtioneuvoston työelämäselonteossa** (VNS 4/2004) on tuotu esiin epätyypillisiin työsuhteisiin liittyviä kysymyksiä. Eduskunta on selonteosta antamassaan vastauksessa nostanut epätyypillisiin työsuhteisiin liittyviä kysymyksiä esille ja edellyttänyt valtioneuvostolta toimenpiteitä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut **seksuaali- ja lisääntymisterveyden** työryhmän, jonka tehtävänä on laatia vuoden 2006 loppuun mennessä toimintaohjelma suomalaisen väestön seksuaali- ja lisääntymisterveyden edistämiseksi. Ohjelmassa määritellään lähivuosien tavoitteet ja toimenpiteet seksuaali- ja lisääntymisterveyspalveluiden toimivuuden ja väestölle suunnatun seksuaalikasvatuksen kehittämiseksi sekä eri tahojen yhteistyön kordinoimiseksi.

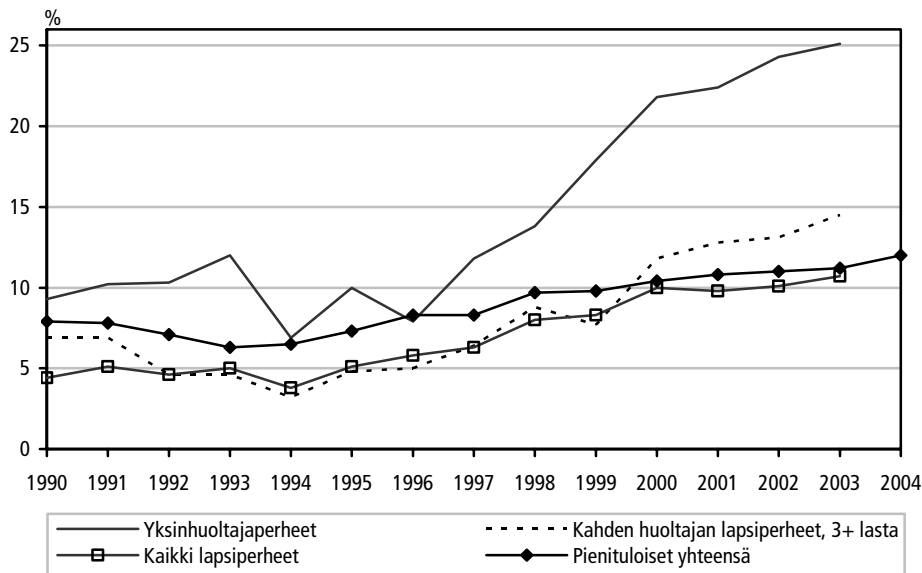
**Asuntopolitiikassa** huomion kohteena on asuntojen korkea hintataso ja hintojen nousu kasvukeskuksissa. Asuntomarkkinoiden tasapainoa kasvukeskuksissa on pyritty edistämään lähinnä asuntojen tarjontaan vaikuttavilla toimenpiteillä. Valtion tukemaa asuntotuotantoa on suunnattu pitkään erityisesti kasvukeskuksiin. Valtion tukeman tuotannon käynnistymistä kasvukeskuksissa edistetään nk. kunnallistekniikka-avustuksella. Olemassa olevan vuokra-

asuntojen saatavuutta lapsiperheille on edistetty muun muassa väljentämällä niissä sovellettavia asukasvalinnan tulorajoja.

Asuntojen tarjonnan lisäämiseen pidemmällä aikavälillä tähtää viime budjettineuvottelujen yhteydessä päätetty maapoliittinen toimenpideohjelma. Asuntojen kysyntää pyritään toisaalta hillitsemään eduskunnan käsittelyssä olevalla esityksellä, jonka mukaan valtion osaksi takamien asuntolainojen laina-aikaa rajoitettaisiin 25 vuoteen.

Asuntotuotannon monipuolistaminen perheiden ja muiden asunnontarvitsijoiden muuttuvien tarpeiden mukaiseksi on ollut jo pitkään kehittämisen kohteena. Monipuolisempi asunto-tarjonta ja -tuotanto ovat keskeisinä teemoina laajassa "Hyvä asuminen 2010" -kehitys-ohjelmassa, johon osallistuu sekä yksityisiä että julkisia organisaatioita.

**Kuvio 4** Köyhyysrajan alapuolella olevien lapsiperheiden osuus vuosina 1990–2003/2004.



Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö ja Tilastokeskus.

### Arvioita ja päätelmiä

*Eri hallinnonaloilla on viime vuosien aikana toteutettu useita toimenpiteitä, jotka parantavat lapsiperheiden asemaa ja vahvistavat siten edellytyksiä lapsiluvun kasvulle. Suomalainen järjestelmä (esim. lapsilisät, kotihoidon tuki, neuvolat ja kunnallinen päivähoito), joka tukee lapsiperheitä sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittamista on kansainvälisesti vertaillen toimiva, vaikkakin kehittämistyötä tulee vielä jatkaa. Perhepoliittisten etuuksien reaalin taso on kuitenkin jäänyt jälkeen talouden kehityksestä. Järjestelmässä on myös heikkoja kohtia, esimerkiksi perhevapaiden kustannusten korvaamisesta tulisi päästä sopuun.*

*Viime vuosien kehitys kuitenkin kertoo myös lapsiperheiden aseman vaikeutumisesta (ks. esim. kuvio 4). Erot lapsiperheiden taloudellisessa asemassa ovat kasvaneen niin, että lapsiperheiden suhteellinen köyhyys on lisääntynyt; köyhyysriski on suurin perheissä, joissa on vauva- tai taaperoikäisiä lapsia, samoin monilapsisissa perheissä. Työttömyys ja epävakaut*



*työsuhteet on koskettanut erityisesti nuoria työmarkkinoille tulevia, jolloin nuorten aikuisten ja samalla myös lapsiperheiden taloudellinen polarisaatio on kasvanut.<sup>1</sup>*

*Ongelmat perheiden sisällä näyttävät myös kasvaneen. Esimerkiksi huostaanottojen ja kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten lukumäärä on jatkuvasti kasvanut. Lapsiperheiden välillä on myös havaittavissa ongelmien kasautumista huonommassa taloudellisessa asemassa oleviin perheisiin, mikä on yhteydessä yleisempään työttömyys- ja syrjäytymiskehitykseen.*

*Perhemyönteisyys on suomalaisten keskuudessa lisääntynyt viime vuosina, ja perhe koetaan kiinnekohdaksi nopeasti muuttuvassa maailmassa. Ihmisten toiveet ja käytäntö eivät kuitenkaan kohtaa: esimerkiksi toivottu lapsiluku on toteutunutta lapsilukua pienempi. Perheen perustaminen on siirtynyt entistä myöhempään ajankohtaan, kun opiskeluaikat ovat pidentyneet ja työmarkkinoille tullaan entistä vanhempina.*

*Epävarmuus omasta työstä ja taloudellisesta tilanteesta vaikeuttaa perheen perustamista ja lasten hankkimista. Väestöliiton perhebarometri 2005:n mukaan koulutetut kolmikymppiset naiset näkevät patkätöiden vähentämisen tärkeimpänä perheellistymiseen vaikuttavana tekijänä, kun taas nuoremmille naisille myös perhe-etuuksien tasolla on suuri merkitys. Määräaikaiset työsuhteiden osuus on korkea erityisesti 25–34-vuotiaiden naisten joukossa, ja ne ovat verraten yleisiä naisvaltaisilla aloilla, erityisesti julkisella sektorilla. Määräaikaisessa työsuhteessa olevat eivät ole pysyviin työsuhteisiin verrattua tasa-arvoisessa asemassa ansio-  
tuloihin sidottujen vanhempainpäivärahojen osalta.<sup>2</sup>*

#### 4.1.2 Työperusteisen maahanmuuton edistäminen

##### **Tavoitteet**

Hallituksen mukaan on tavoiteltava maahanmuuton lisäämistä. Maahanmuuton lisäämistavoite perustuu työvoiman saannin varmistamiseen työkäisten määrän vähetessä. Maahanmuuton kasvun kautta Suomesta kehittyi myös etnisesti monimuotoisempi maa, mikä on toivottavaa kehittyvän Euroopan integraation ja globalisaation oloissa. Maahanmuuton lisäämisen välttämätön edellytys on kotouttamisen tukeminen kaikilla poliittikalohkoilla ja että maassa jo olevat maahanmuuttajat saadaan laajalti työelämän piiriin. Myös kotimaiset työvoimareservit on hyödynnettävä nykyistä täysimääräisemmin.

**Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta** kannattaa kannanotossaan hallituksen esityksiä työperustaisen maahanmuuton helpottamiseksi. Valiokunta korostaa lisäksi, että ulkomaalaisten opiskelijoiden määrää tulisi aktiivisesti lisätä. Pakolaisista valiokunta huomauttaa, että Suomen on tunnustettava vastuunsa kotimaassaan vainottuja tai sorrettuja kohtaan.

##### **Toimintapolitiikka ja toteutetut toimenpiteet**

Maahanmuuttopolitiikan linjaukset on esitetty **ehdotuksessa maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi**, jota hallitus on käsitellyt alustavasti loppuvuonna 2005. Ohjelmalle laadittiin myös alustava toimeenpano-ohjelma, joka on lähetetty jatkovalmisteluun. Hallitus on keskus-

<sup>1</sup> P. Moisio: Kasvanut polarisaatio lapsiperheiden parissa. Teoksessa M. Kautto (toim): Suomalaisten hyvinvointi 2006. Sosiaali- ja terveysalan kehittämiskeskus 2006.

<sup>2</sup> P. Paajanen: Eri teitä vanhemmuuteen. Kaksikymppisenä ja kolmikymppisenä lapsen saaneiden näkemyksiä perheellistymisestä ja vanhemmuudesta. Väestöntutkimuslaitos. Katsauksia E 21/2005.

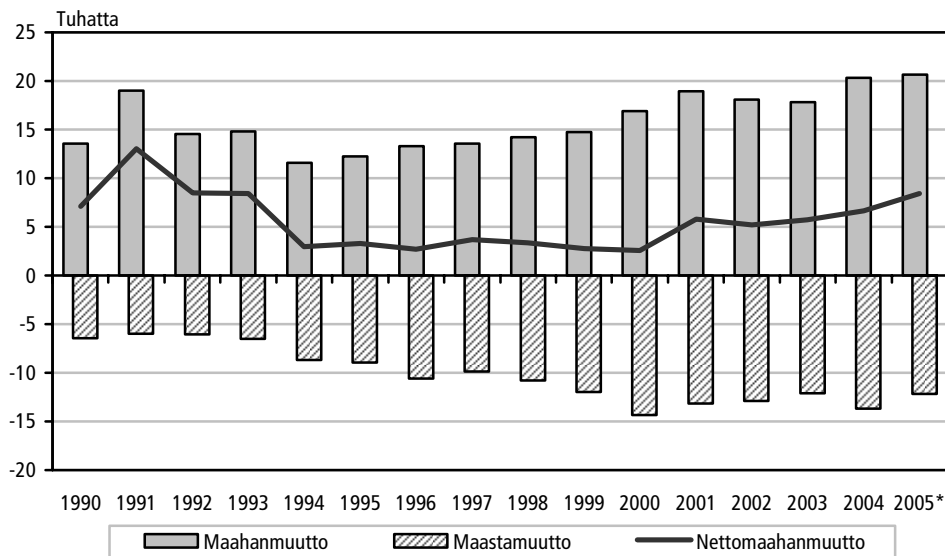
tellut maahanmuuttopoliittisesta ohjelmasta ja sen toimeenpano-ohjelmasta iltakoulussa maaliskuussa 2006, minkä jälkeen asia etenee valtioneuvoston käsittelyyn.

Tärkeimpinä keinoina ohjelmaehdotuksessa ovat työperusteisen maahanmuuton ja kansainvälisen liikkuvuuden lisääminen ja helpottaminen sekä opiskelun, tutkimuksen ja innovaatio-toiminnan kansainvälistyminen, johon liittyy opiskelijoiden, tutkijoiden ja asiantuntijoiden liikkuvuuden lisääminen ja helpottaminen. Osaratkaisuuina mukana ovat erityisesti työn perusteella saapuvien maahanmuuttajien opastusjärjestelmän kehittäminen ja maahanmuuttajien kotoutumisen entistä vahvempi tukeminen. Maahanmuuttoa tukevia toimenpiteitä kehitetään potentiaalisten lähtömaiden kanssa, ja myös inkerinsuomalaisten paluumuuttoa kanavoidaan työelämän tarpeisiin. Ohjelmassa otetaan huomioon myös humanitaarisen maahanmuuton (pakolaiset ja turvapaikanhakijat) kehittäminen ja sen merkitys monimuotoisen yhteiskunnan rakentamisessa.

Maahanmuuttoa lisääviä toimenpiteiden ohella ohjelmaehdotuksessa keskitytään monimuotoistumisen kehittämiseen ja tukemiseen sekä työelämässä että muualla yhteiskunnassa. Tavoitteina ovat monikulttuurisuuden huomiointi ja syrjimättömyyden edistäminen sekä edelleen yhdenvertaisuuden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisääntyminen läpäisyperiaatteella työelämässä, yksityiselämässä ja yhteiskunnallisessa toiminnassa. Monipuolisten tukitoimien lisäksi maahanmuuton hallinnassa on luonnollisesti huomioitava valvonnan relevanttius ja tehokkuus.

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman tavoitteena on kaksisuuntainen liikkuvuus ja selkeästi positiivinen nettomaahanmuutto. Maahanmuutto ei yksin ratkaise ikääntymiseen ja huoltosuhteen kehitykseen liittyviä ongelmia, mutta toimii merkittävänä osaratkaisuna ja luo tehokkaampia mahdollisuuksia myös inhimillisten voimavarojen kehittämiseen.

**Kuvio 5** Nettomaahanmuutto vuosina 1990–2005.



Lähde: Tilastokeskus.

**Maahanmuuttajien yrittäjyyttä** on käsitelty kauppaja- ja teollisuusministeriön joulukuussa 2005 asettamassa työryhmässä. Työryhmän tehtävänä on muun muassa laatia toimenpideehdotukset maahanmuuttajayrittäjyyden kasvun ja toimintaedellytysten vahvistamiseksi

Suomessa, edistää eri sidosryhmien verkostoitumista sekä laatia selvitys maahanmuuttajien yritystoiminnan laajuudesta ja vaikuttavuudesta Suomessa.

**Ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden** määrä on peruskoulun jälkeisessä koulutuksessa vuosittain lisääntynyt. Silti ulkomaalaisten korkeakouluopiskelijoiden määrä on Suomessa kansainvälisesti verrattuna hyvin alhainen. Opetusministeriö on asettanut tavoitteeksi, että vuonna 2008 suomalaisissa ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa opiskelee yhteensä 12 000 tutkintoa suorittavaa ulkomaalaista. Vuosikymmenen lopulla vastaava määrä olisi 14 000. Maahanmuuttajien osuutta korkeakoulujen opiskelijoista lisätään muun muassa opiskelijavalintaa, kielikoulutusta ja maahanmuuttajille suunnattua tiedotusta kehittämällä sekä lisäämällä ammattikorkeakouluopintoihin valmentavaa koulutusta.

Eduskunnalle annettiin hallituksen esitys (HE 78/2005), joka **sisältää ulkomaalaisten opiskelijoiden asemaa** koskevat säännökset ja muutamia ulkomaalaislain teknisiä korjauksia. Lakiuudistus tuli voimaan 1.2.2006. Korkeakoulujen ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden maksutyöryhmä selvitti EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta tulevien tutkinto-opiskelijoiden koulutuksesta aiheutuvien kustannusten kattamista maksuilla. Työryhmä esitti mallia, jossa osa kustannuksista katetaan lukukausimaksuin. Samalla ulkomaisten opiskelijoiden toimeentulomahdollisuuksia parannetaan apurahajärjestelmin.

Hallituksen esitys perheen yhdistämisdirektiivin edellyttämistä muutoksista ulkomaalaislakiin on annettu eduskunnalle syksyllä 2005 (HE 198/2005).

**Kansalaiskasvatusta painotetaan maahanmuuttajille suunnatussa koulutuksessa** niin, että maahanmuuttajat oppivat tuntemaan keskeiset Suomen lait, niiden taustana olevat arvot ja sen, miten lakeja Suomessa muutetaan.

**Euroopan komissio katsoo, että työvoiman entistä suurempi alueellinen ja ammatillinen liikkuvuus on avainasemassa, jotta unioniin saataisiin enemmän ja parempia työpaikkoja.** Työvoiman liikkuvuus sisämarkkina-alueella on kuitenkin ollut odotettua vähäisempää. Komissio on monin eri toimin pyrkinyt lisäämään EU:n sisäistä työvoiman liikkuvuutta. Vuosi 2006 on nimetty Euroopan työntekijöiden liikkuvuuden teemavuodeksi.

**EU:n laajentumisen siirtymäaikojen toimivuutta koskevan** komission tiedonannon mukaan uusista EU-maista vanhoihin EU-maihin suuntautunut työvoiman liikkuvuus on pääosin ollut vähäistä. Niissä maissa, joissa uusien EU-maiden kansalaisten määrä työmarkkinoilla on lisääntynyt, kehitys on perustunut työvoiman kysyntään. Komission käsityksen mukaan uusista EU-maista tulevalle työvoimalle on kuitenkin ollut myönteinen vaikutus vanhojen EU-maiden työmarkkinoihin.

## Arvioita ja päätelmiä

*Nettomaahanmuuton lisääntyminen parina viime vuonna viittaa mahdollisuuteen vahvistaa väestökehitystä siirtolaisuuden avulla (kuvio 5). Maahanmuuton kasvun tulisi kuitenkin olla huomattavasti suurempaa, että sillä olisi olennaista merkitystä työvoima- ja väestökehityksen kannalta. Erityisen haastavaa on kyetä houkuttelemaan osaavinta työvoimaa. Maahanmuuttoa ja erityisesti työperusteista maahanmuuttoa tukevia ja kehittäviä toimia ei vielä voi pitää riittävinä.*

*Hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman ja sen toimeenpanon on määrä siirtää toiminnan painopistettä aktiivisuuden ja tietoisesti muotoiltujen maahanmuuttostrategioiden suuntaan. Toivottavina seurauksina ovat myös asenneilmaston muuttuminen, työelämän mahdollisuuksien, koulutusta vastaavan työn, urakehityksen ja ammattien välillä tapahtuvan tehokamman liikkuvuuden avautuminen paremmin myös maahanmuuttajataustaiselle työvoimalle.*

*Positiivisia vaikutuksia aikaansaava maahanmuuttopolitiikka ja sen tehokas toimeenpano on haastava tehtävä koko suomalaiselle yhteiskunnalle ja valtionhallinnolle. Toimiva työnjako ja yhteistyö ministeriöiden välillä maahanmuuttoasioissa on ohjelman onnistumisen avainkysymyksiä. Jatkotyössä tulisi käsitellä myös maahanmuuton kokonaistaloudellisia vaikutuksia nykyistä perusteellisemmin.*

*Ratkaisu olla jatkamatta uusia jäsenmaita koskevan työvoiman vapaan liikkumisen rajoituksia 1.5.2006 lukien paitsi helpottaa mahdollisuuksia työvoiman hankkimiseen työvoimapulasta kärsiville aloille, on myös omiaan tukemaan yleisemmin työperäisen maahanmuuton lisääntymistä.*

## 4.2 Terveyden ja toimintakyvyn edistäminen

### **Tavoitteet**

Terveydessä ja toimintakyvyssä tapahtuvat muutokset kytkeytyvät monin tavoin väestökehitykseen sekä edellytyksiin kehittää suomalaista yhteiskuntaa. Selonteossa on todettu toimintakyvyn ja terveyden heikkenevän iän myötä. Siksi ikärakenteen muutos väistämättä johtaa palvelutarpeen kasvuun. Toimintakyvyn alentumiseen voidaan kuitenkin sopeutua monin tavoin. Mikäli yhteiskunta toimii tervettä ja aktiivista ikääntymistä edistävällä tavalla, suurempi osa väestöstä saavuttaa hyvän terveyden tason, ja säilyttää toimintakykynsä pidempään.

Suomessa on koettu nopea keskimääräisen eliniän nousu. Vaikka väestön terveydentila on kohentunut ja elinikä kasvanut, suotuisa kehitys ei ole koitunut yhtäläisesti kaikkien väestöryhmien osaksi. Sukupuolten ja sosiaaliryhmien väliset sairastavuuserot ovat säilyneet ennallaan ja kuolleisuuserot ovat kasvaneet niin, että ne ovat suuremmat kuin useimmissa muissa Länsi-Euroopan maissa.

Tulevaisuusselonteon linjauksen mukaan Suomessa on potentiaalia kohottaa ihmisten toimintakykyä ja terveiden elinvuosien määrää. Sukupuolten välisiä terveyseroja on kavennettava erityisesti miesten terveydestä huolehtimalla. Myös sosiaaliryhmien välisten terveyserojen kaventamiseen on pyrittävä määrätietoisesti. Terveyden ja toimintakyvyn edistäminen vaatii palvelurakenteiden muutosta ongelmien ehkäisyä ja itsenäistä suoriutumista tukevaan suuntaan. Asuin- ja elinympäristöjen sekä liikennepalvelujen ja niiden esteettömyyden kehittäminen on tärkeää. Koulutus-, kuntoutus- ja kulttuuripalveluilla on suuri merkitys ihmisten vireydelle ja elämänlaadulle. Terveyttä ja toimintakykyä on edistettävä elinkaariajattelun mukaisesti niin, että kaikki ikäryhmät ovat kohderyhminä. Yhteiskuntapolitiikan tehtävänä on luoda ihmisille terveyttä edistäviä ja terveellisiä valintoja tukevia ympäristöjä.

**Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta** korosti vastauksessaan muun muassa vanhusten tarpeiden huomioimista yksityisiä ja julkisia palveluja kehitettäessä, omaishoitoon panostamista sekä vanhusten itsenäisen kotona selviytymisen edistämistä.

## **Toimintapolitiikka ja toteutetut toimenpiteet**

Hallituksen toimenpiteet väestön terveyden ja toimintakyvyn tukemiseksi on koottu laajoihin ohjelmiin kuten kansallinen terveydenhuollon hanke ja sosiaalialan kehittämishanke. Lisäksi keskeisiä ohjelmia ovat Terveys 2015 -kansanterveysohjelma, työterveyshuollon kehittäminen, Alkoholiohjelma 2004–2007, huumausainepoliittinen toimenpideohjelma 2004–2007, vanhuspoliittinen toimintasuunnitelma ja terveyttä edistävän liikunnan ohjelma.

**Kansallisen terveydenhuollon hankkeen** oleellisinta sisältöä ovat hoidon saatavuuteen liittyvät toimenpiteet, terveyttä edistävän kenttäkierroksen suunnitelmat ja mittava hanke-rahoitus, jolla kunnat ja kuntayhtymät kehittävät palveluja ja rakenteita.

Hanke on edennyt annetussa aikataulussa. Tähän mennessä on toteutunut hoitoon pääsyyn liittyvä lainsäädäntö. Periaate hoitoon pääsystä kohtuujassa sisällytettiin lainsäädäntöön muuttamalla kansanterveyslakia, erikoissairaanhoidon lakia ja eräitä muita lakeja. Osana kansallista terveyshanketta on laadittu yhtenäiset hoidon perusteet, muun muassa suun ehkäisevän perusterveydenhuollon hoidon perusteet.

Henkilöstön saatavuuden ja osaamisen turvaamisen osalta on lääkärikoulutuksen aloituspaikkoja lisätty, muun terveydenhuoltohenkilöstön koulutusta on lisätty sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimatarpeen ennakointitoimikunnan suositusten mukaisesti, henkilöstöryhmien välistä työnjakoa on kehitetty, henkilöstön jatkuvasta täydennyskoulutuksesta on annettu suositus ja erikoismaksuluokkien luopumisesta on annettu lakimuutokset.

Toimintojen ja rakenteiden uudistamista jatketaan, terveyskeskusten ja sairaaloiden yhteistyötä on kehitetty ja siihen on suunnattu hankerahoitusta. Valtakunnallista sähköistä sairauskertomusta on valmisteltu eteenpäin. Erityisvastuualueiden yhteistyö- ja työnjakosuunnitelmia on kehitetty ja yksiköissä tapahtuvaa kehittämistyötä seurataan ja tuetaan. Laboratorio- ja kuvantamistoiminnoissa on lisätty yhteistyötä ja toimintojen keskittämistä on tuettu hankerahoituksella.

Terveydenhuollon rahoitusta on vahvistettu hallituksen kehysneuvotteluissa sovittujen päätösten mukaisesti nostamalla kuntien valtionosuuksia. Palvelujärjestelmän kehittämistä on tuettu sovitun hankerahoituksen kautta.

Terveydenhuollon toimintakäytäntöjen kehittämistä on jatkettu muun muassa tukemalla kansallisten hoitosuositusten laatimista ja tehostamalla niiden käyttöönottoa.

Tällä hetkellä erityisenä painopistealueena on hankkeen osio Terveyden edistäminen ja ehkäisevä terveydenhuolto. Tavoitteena on vähentää keskeisten kansansairauksien esiintyvyyttä ja niistä aiheutuvaa hoidon tarvetta Terveys 2015 -ohjelman mukaisesti.

**Terveys 2015 -kansanterveysohjelma** on valtioneuvoston päättämä ja vuoteen 2015 ulottuva pitkän aikavälin terveystoimintalinjaus. Ohjelman pääpaino on terveyden edistämässä ja väestöryhmien välisen terveyserojen kaventamisessa. Terveys 2015 on yhteistyöohjelma, joka toimii eräänlaisena kehyksenä terveyden edistämiseksi yhteiskunnan eri alueilla, joten se ei koske pelkästään terveyden hoitoa. Keskeistä ohjelman toteuttamisessa on alueellinen ja paikallinen, hallinnonalojen rajat ylittävä yhteistyö.

**Terveystieteen edistävän liikunnan ohjelmassa** on laadittu muun muassa ikääntyneiden ohjatun terveystoiminnan laatusuosituksen sekä käynnistetty vuonna 2005 valtakunnallinen Voimaa vanhuuteen -terveystoimintaohjelma, joka jatkuu vuoteen 2009 asti. Tavoitteena on, että kunnat ja järjestöt toimisivat aktiivisesti ikäihmisten liikunnan edistäjinä. Raha-automaattiyhdistys valitsee ohjelmaan sopivia paikallistason hankkeita.

Teknologian kehittämiskeskus Tekes on panostanut myös hyvinvointipalvelujen kehittämiseen. Vuonna 2004 alkanut viisivuotisen **terveydenhuollon teknologiaohjelman** FinnWellin tavoitteena on parantaa terveydenhuollon laatua ja tuottavuutta sekä edistää alan yritystoimintaa ja vientiä. FinnWell on yksi Tekesin kaikkien aikojen laajimmista teknologiaohjelmista. Kokonaislaajuudeltaan 150 miljoonan euron ohjelmasta Tekesin osuus on noin puolet.

Valtioneuvosto hyväksyi lokakuussa 2003 kaikkien ministeriöiden yhteistyönä valmistellun **periaatepäätöksen alkoholipolitiikan linjauksista**. Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut yhteistyössä muun valtionhallinnon, kuntien, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kirkkojen kanssa **kansallisen alkoholiohjelman** vuosille 2004–2007. Ohjelmaan sitoutuneet kansalaisjärjestöt, ammattijärjestöt, työmarkkinajärjestöt, kunnat, elinkeinoelämän edustajat ja peruspalveluministeri ovat allekirjoittaneet kumppanuussopimukset alkoholiohjelmasta. Alkoholiohjelmaan liittyen ja kansallisen terveydenhuoltohankkeen osana on käynnistetty valtakunnallinen mini-interventio -projekti, jossa on mukana 16 kuntaa eri puolilta Suomea.

Hallituksen alkoholipoliittinen ministerityöryhmä on koonnut toimenpidepaketin, joka sisältää eri hallinnonalojen toimenpiteitä alkoholihaittojen vähentämiseksi. Hallitus käsitteli alkoholipoliittisen ministerityöryhmän ehdotuksia neuvottelussaan 2.3.2006.

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 sikiövaurioista sekä olutpakkausten niin sanotut paljousalennukset poistetaan. Alkoholijuomien myynnin edistäminen polkuhintamyynnin ilmoituksin ei olisi enää mahdollista. Alkoholijuomien hinnoittelu olisi edelleen vapaata. Alkoholimyynni voitaisiin aloittaa aamuisin vasta klo 9.00. Poliisin ja alkoholitarkastajien yhteistyötä lisätään.

Osana **huumausainepoliittisen toimenpideohjelman** 2004–2007 toimeenpanoa tehostetaan huumausainekäytön ehkäisyä sekä hoitoon liittyvää osaamista ja parannetaan hoitoon pääsyä. Keskeisten kansansairauksien ja päihteiden käytön vähentämistä koskevien toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioidaan vuonna 2006 annettavan sosiaali- ja terveystoimintakertomuksen yhteydessä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut **vanhuspoliittista toimintasuunnitelmaa**. Sen pohjalta on tarkoitus saada kevääseen 2006 mennessä valmiiksi täsmennetyt **vanhuspolitiikan tulevaisuuden strategiat**.

**Toimintakykyä** parantavaa ja ylläpitävää ehkäisevää työtä kehitetään ja laajennetaan. Kunnissa on saatu hyviä kokemuksia kotona asuvien 75- tai 80-vuotiaiden henkilöiden ehkäisevistä kotikäynneistä. Tavoitteena on, että jokaisessa kunnassa tehdään ehkäisevää vanhustyötä. Edellisiin liittyen on käynnissä vanhusväestön kuntoutuksen kehittäminen, apuvälinepalvelujen kehittäminen sekä kotipalvelun/kotihoidon ja laitoshoidon kehittämishanke.

**Sosiaalialan kehittämishankkeeseen** sisältyy viisi erityisesti ikäihmisiä koskevaa osahanketta. Nämä ovat ikäihmisten oikeus palvelutarpeen arviointiin, palvelusetelin käyttöönotto kotipalvelussa, kotipalvelun ja kotihoidon kehittämishanke, omaishoidon kehittäminen ja ikäihmisten laitoshoidon kehittämishanke.

Sosiaalihuoltolain muutos, jolla täsmennetään oikeutta **palvelutarpeen arviointiin sosiaalihuollossa**, tulee voimaan keväällä 2006. Sen tavoitteena on, että toimintakyvyn heikkenemiseen ja vaikeuksiin selviytyä kotona reagoidaan nopeasti ennen kuin ongelmat pahenevat. Samalla ehkäistään tarvetta turvautua raskaisiin ja kalliisiin palveluihin. Hankkeeseen liittyy Stakesin laatima selvitys kuntien käytössä olevista toimintakykymittareista. Sosiaali- ja terveysministeriön tarkoituksena on antaa vuonna 2006 kunnille suositus toimintakykymittareiden käytöstä osana palvelutarpeen arviointia sosiaalihuollossa.

**Palvelusetelin** käyttöönoton tueksi sosiaali- ja terveysministeriö laati palveluseteliä koskevan oppaan vuonna 2005. Kuntien palveluseteliä koskevia kehittämishankkeita on tuettu valtionavustuksin. Vuonna 2006 sosiaali- ja terveysministeriö teettää palveluseteliä koskevan lainsäädännön seuranta- ja arviointitutkimuksen.

Sosiaali- ja terveysministeriön johtaman **kuntien kotipalvelun ja kotihoidon kehittämishankkeen (2004–2007)** tavoitteena on parantaa palvelujen saatavuutta, laatua ja taloudellisuutta, aikaansaada pysyviä muutoksia palvelurakenteissa sekä turvata palvelujen rahoitus myös tulevaisuudessa. Hankkeeseen osallistuu Stakes asiantuntijana ja kouluttajana sekä 10 kuntaa tai seutukuntaa, jotka ovat saaneet valtionavustusta kotipalvelujen tai kotihoidon ja vanhusten palvelujen kehittämiseen. Hankkeen tuloksia levitetään kuntien käyttöön alueellisesti ja valtakunnallisesti. Stakes laatii oppaan kotipalvelun ja kotihoidon hyvistä käytännöistä.

**Omaishoitoa** koskevassa hankkeessa tavoitteena on uudistaa koko omaishoito ja parantaa omaishoitajien asemaa. Omaishoitoa koskeva uusi laki on tullut voimaan 2006. Sosiaali- ja terveysministeriö laati omaishoidon tukea koskevan oppaan, joka julkaistiin tammikuussa 2006. Kunnat voivat saada valtionapua omaishoidon kehittämishankkeisiin. Tällä hetkellä omaishoidon tuen kattavuus on noin neljä prosenttia 75 vuotta täyttäneiden määrästä. Omaishoidon kehittämistä tulee jatkaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Stakesin **toteuttama Ikäihmisten laitoshoidon kehittämishanke** käynnistyi syksyllä 2005. Hankkeen päätavoitteena on saada aikaan pysyviä parannuksia vanhusten laitoshoidon. Keskeisiä laitoshoidon arviointikriteerejä ja kehittämisen painopisteitä ovat asiakaslähtöisyys, ammatillinen työ, johtaminen, taloudellisuus ja tehok-

kuus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö. Hankkeessa on mukana viisi kuntaa tai kuntayhtymää. Vuonna 2006 hankkeeseen voidaan valita lisää muutamia kuntia tai seutukuntia. Vuoden 2007 loppuun jatkuvassa hankkeessa tarjotaan kunnille mahdollisuus osallistua valtakunnallisesti ohjattuun prosessiin, ja saada tukea omalle laitoshoidon kehittämistoiminnalleen.

Liikenne- ja viestintäministeriön **strategia "Kohti esteetöntä liikkumista"** valmistui vuonna 2003. Strategian toteutumiseksi aloitettiin samana vuonna kolmevuotinen esteettömän liikkumisen T&K-ohjelma Elsa. Sen yhteydessä on myös toiminut Esteetön kunta-verkosto jossa on muun muassa jaettu tietoa esteettömyydestä. Verkostoon on kuulunut yli 30 kuntaa. Kohti esteetöntä liikkumista -strategia sisälsi yli 40-kohtaisen toimintaohjelman, jonka toimenpiteet ovat LVM:n arvion mukaan edistyneet joiltain osin hyvin, mutta joiltain osin (varsinkin vesiliikenne) edistystä ei ole tapahtunut lainkaan.

Ympäristöministeriön työryhmän mukaan **liikkumisesteettömyyden edistäminen rakentamisessa ja rakennuskannassa** on ollut rakentamisen ohjauksen painopistealueita ja sen asema tulee säilymään tärkeänä jatkossakin. Avustuksilla edistetään hissien rakentamista, muiden liikkumisesteiden poistamista ja vanhusväestön asuntojen korjaamista. Asuttavuutta ja liikuntaesteettömyyttä tuetaan myös perusparannuslainoituksella.

Ikäihmisten kotihoitoon ja asumiseen liittyviä asioita on pohdittu myös oikeusministeriön 18.5.2004 asettamassa asunto-osakeyhtiötyöryhmässä. Työryhmä luovuttaa mietintönsä keväällä 2006.

Asuntokannan uudistamista ikääntyvän väestön tarpeisiin voidaan helpottaa lisäksi asunto-osakeyhtiölain periaatteita noudattaen joustavoittamalla asunto-osakeyhtiölain soveltamisalaa ja perusparannuksia koskevia säännöksiä sekä selkeyttämällä kunnossapitovastuun jakautumista, osakkaan muutostöitä ja vahingonkorvausvastuuta koskevia säännöksiä.

Liikenne- ja viestintäministeriössä valmisteltiin vuonna 2004 **toimenpideohjelma "Kohti esteetöntä viestintää"**. Toimenpideohjelmalla pyritään lisäämään tietoisuutta ikääntyneiden, vammaisten ja muiden erityisryhmien ongelmista sekä purkamaan esteitä kansalaisten tasavertaisuudelta viestintäsektorilla. Toimenpideohjelman painopistealueita ovat digitaalinen televisio, laajakaistapalvelut, internet-sivustot, hätäpalvelut, luettelopalvelut sekä päätelaitteiden helppokäyttöisyys.

Väestön ikääntymisen korostetaan toimenpideohjelmassa nostavan esille uudenlaisia vaatimuksia palvelujen helppokäyttöisyydelle ja luotettavuudelle. Myös väestön tietoteknisten taitojen kehittämiseen tulee kiinnittää erityishuomiota. Eläkeläisille on kyettävä tarjoamaan riittävästi heidän elämäänsä helpottavia palveluita verkossa.

Opetusministeriö on osana koulutuksen ja tutkimuksen tietoyhteiskuntaohjelmaa tukenut **vanhusten tietoteknisten taitojen** hallintaa.

Osana lääninhallitusten suorittamaa peruspalvelujen arviointia **selvitetään kuntien sosiaalihuollon henkilöstön nykytilanne ja henkilöstövajeet** eri palveluissa sekä ennakoidaan tulevia osaamis- ja työvoimatarpeita. Valtakunnalliset suositukset sosiaalialan henkilöstön



tehtävärakenteesta sekä mitoittamisesta on tarkoitus antaa vuoden 2006 loppuun mennessä. Valmistelussa otetaan huomioon kunta- ja palvelurakennehanke.

**Työympäristöä ja työtä kehittämällä** edistetään henkilöstön ja yrittäjien terveyttä. Vakiintuneen valvonta- ja neuvontatoiminnan lisäksi on toteutettu muun muassa Veto-ohjelmaa, jonka useat hankkeet, tilaisuudet ja viestintäkampanjat tukevat terveyden ja henkisen hyvinvoinnin edistämistä.

**Valtakunnallinen työtaturmaohjelma** on toteuttanut hankkeita, joissa on pystytty luomaan innovatiivisia toimintatapoja yritysten ja julkisten organisaatioiden aktivoimiseksi työturvallisuusosaamisen ja -tason nostamiseen. Sidosryhmien kanssa yhteistyössä on luotu työturvallisuuden tason systemaattisia mittaamistapoja, joilla on saatu aikaan parannuksia työpaikkatason turvallisuudessa.

Turvaamalla **työelämän kehittämisohjelmien** resurssit ja innovatiiviset toimintatavat työikäisen väestön terveyttä, toimintakykyä ja henkistä hyvinvointia voidaan edistää jatkossakin. Se edistää myös organisaatioiden tuottavuutta ja vastaa tulevaisuuden haasteisiin korostamalla inhimillisen pääoman vahvistamista.

**Syrjäytymisen vähentämisen** kannalta tärkeimpiä hallituksen käynnistämiä ohjelmia ovat, työllisyyden nostoon tähtäävien toimien ohella, kansallinen terveysprojekti ja kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti, asunnottomuuden vähentämiseen tähtäävät ohjelmat sekä oppilashuollon ja opinto-ohjauksen kehittäminen. Merkittäviä hankkeita syrjäytymisen ehkäisyssä ovat varhainen puuttuminen lasten ja nuorten ongelmiin, maahanmuuttajien kotouttamisen tukeminen sekä hankkeet, jotka liittyvät kansallisten alkoholi- ja huumausaineohjelmien toimeenpanoon ja rikollisuuden ehkäisyyn.

Vuoden 2006 valtion talousarvion sisältyy kokonaisuus, jolla pyritään tukemaan kaikista vähävaraisimpien asemaa.

**Pitkäaikaistyöttömyyttä** on pyritty vähentämään siirtämällä eräitä pitkäaikaistyöttömien ikäluokkia kertaluonteisesti eläketuolle. Työllisyysohjelman yhteydessä pyritään siihen, että pitkäaikainen työttömyys saataisiin keskeytettyä tarjoamalla aktiivisia toimenpiteitä työttömille passiivisen etuuskien maksamisen vastapainoksi.

Esiopetuksen ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteisiin on laadittu **oppilashuolto** koskevat osuudet perusopetuslain mukaisesti. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin on koottu kaikki erityisopetusta koskevat opetussuunnitelman määräykset. Lukion opetussuunnitelman perusteisiin 2003 on laadittu opiskelijahuollon palveluja koskeva osio sekä erityistä tukea tarvitsevat opiskelijat -osio. Opetussuunnitelmiin sisältyy myös **terveys-tieto uutena oppiaineena**. Lisäksi terveystieto tulee ylioppilastutkinnon osaksi vuonna 2007.

## Arvioita ja päätelmiä

*Kansanterveydessä on saavutettu myönteisiä tuloksia. Väestön odotettavissa oleva elinikä on edelleen hieman noussut ja toimintakykyisten elinvuosien määrä on lisääntynyt. Terveystieto on kehittynyt pääosin myönteisesti kaikissa ikäluokissa ja molemmilla sukupuolilla.*

*Miesten ja naisten välinen ero eliniän odotteessa on hieman kaventunut, mutta kansainvälisesti ero on edelleen suuri. Väestöryhmien väliset terveyserot eivät ole kaventuneet. Väestön myönteistä terveydentilan kehitystä uhkaa ylipainoisuus, alkoholikulutuksen kasvu, vähäinen liikunta ja syrjäytyminen. Näiden ongelmien tehokas ennaltaehkäisy on kansanterveyden tulevan kehityksen kannalta avainasemassa.*

*Ehkäisevän terveyspolitiikan vaikuttavuudesta on runsaasti näyttöä. Hyviä esimerkkejä ovat sydän- ja verisuonitautikuolleisuuden ja miesten tupakkasyöpien väheneminen, nuorten hammasterveyden paraneminen, liikenne- ja työtaturmakuolemien väheneminen, odotetavissa olevan eliniän piteneminen sekä toimintakyvyn ja koetun terveyden parantuminen. Kehitykseen vaikuttavia tekijöitä analysoitaessa on tultu siihen tulokseen, että kolme neljäsosaa myönteisestä kehityksestä selittyy ehkäisevällä toiminnalla. Ehkäisevä toiminta on ollut poikkisektoraalista työtä sekä terveydenhuollon sisällä tapahtuvaa toimintaa. Ehkäisevän työn kustannukset ovat vähäiset hoidon kustannuksiin verrattuina.*

*Dementia on suurimpia sosiaali- ja terveydenhuollon tulevaisuuden haasteita. Laadukkailla sosiaali- ja terveydenhuollon kotiin annettavilla ja muilla avo- sekä intervallihoidon palveluilla dementoituvat henkilöt voivat asua pidempään omassa kodissaan. Dementiapalvelujen järjestäminen edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon saumatonta yhteistyötä.*

*OECD:n tekemän arvioinnin valossa Suomen terveydenhuoltojärjestelmä pärjää kansainvälisessä vertailussa hyvin. Terveydenhuoltomenojen osuus bruttokansantuotteesta on Suomessa selvästi alempi kuin OECD-maissa keskimäärin. Yleisesti ottaen julkisen terveydenhuollon palvelujärjestelmän kustannukset ovat hallinnassa. Suomalaiset ovat myös tyytyväisempiä terveydenhuoltoonsa kuin monien muiden OECD-maiden asukkaat.*

*Terveyspalvelujen tekninen laatu on hyvä, ennaltaehkäisevää toimintaa on painotettu, terveydenhuoltohenkilöstön ammatillinen osaaminen on korkeatasoista ja monet vaikuttavuus- ja vastaavat mittarit kertovat muita maita keskimääräistä paremmista tuloksista. Ongelmallisenä sen sijaan voidaan pitää havaintoa, että Suomessa terveyspalvelujen käyttö riippuu muista maita enemmän tulotasosta. Tämä on ennen muuta seurausta laajaa palvelua tarjoavasta työterveysjärjestelmästä, joka ei ole kaikkien kansalaisten käytössä.*

*Suomessa viime aikoina tehdyt uudistukset terveydenhuollossa ja suunnitelmat terveydenhuollon kehittämiseksi, muun muassa kansallinen hanke terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi, ovat OECD:n arvioitsijoiden mielestä hyviä. Toimenpiteet eivät kuitenkaan ole vielä riittäviä. Suomalaisen terveydenhuoltojärjestelmän ongelmakohtia kansainvälisessä vertailussa ovat erityisesti nopeasti nousevat lääkekustannukset ja sairausvakuutuksen korvausjärjestelmän luonne ylipäättään. Ongelmana ovat lisäksi pitkät hoitojonot sekä terveydenhuollon henkilöstön saatavuus. Ns. hoitotakuun myötä jonottaneiden lukumäärä on kuitenkin vuonna 2005 laskenut voimakkaasti.*

*Tutkimustulokset kertovat ikääntyneiden koulutustason, tulojen, terveyden ja toimintakyvyn parantumisesta. Myös asumistaso ja -väljyys ovat yleisesti ottaen hyvät. Ikääntyneet viettävät terveellistä elämää ja osallistuvat sosiaaliseen elämään ja yhteiskunnalliseen toimintaan. Ikääntyneiden hyvinvointi on kuitenkin jakaantunut epätasaisesti, suhteellisesti huonommassa asemassa ovat naiset ja korkeaan ikään ehtineet. Ikääntyneiden hyvinvoinnin uhkatekijöitä*

*ovat edelleen pienet tulot, sairaudet, yksinäisyys, puutteelliset asunnot ja asuinympäristöt sekä lähipalvelujen ja julkisen liikenteen heikko saatavuus.<sup>3</sup>*

*Tutkimusten mukaan ikäihmiset haluavat asua kotonaan. Erilaisten kotona asumista helpottavien tukipalvelujen tarpeessa on noin joka kolmas 60–74-vuotiaista ja joka toinen 75 vuotta täyttäneistä.<sup>4</sup>*

*Vanhuspalvelujen keskeinen ongelma on se, että tosiasiallinen oikeus saada palveluja vaihtelee kunnasta toiseen. Palvelujen saaminen ei myöskään ole välittömästi riippuvainen apua tarvitsevan ikäihmisen toimintakyvystä. Oleellinen kysymys koskee kynnystä päästä julkisten palvelujen tarpeen ammatilliseen arviointiin.<sup>5</sup> Vanhuspalvelujen tulevaisuuden kannalta keskeistä on, että nopeimmin kasvavat kaikkein vanhimmat ikäryhmät. Koska tuoreen tutkimuksen mukaan 85 vuotta täyttäneiden toimintakyky ei näytä kohentuneen, on vanhusten avun ja hoidon tarve kasvamassa.*

### 4.3 Lapsista ja nuorista huolehtiminen

#### Tavoitteet

Selonteon mukaan ikärakenteen muutos korostaa omalta osaltaan lasten ja nuorten kasvuolosuhteiden turvaamisen tärkeyttä. Hyvän lapsuuden takaaminen on investointi paitsi lapsiin myös tulevaisuuteen. Lasten ja nuorten kasvuolosuhteiden turvaaminen on tärkeää hyvinvointisyyistä. Lasten ja nuorten syrjäytymistä on estettävä nykyistä tehokkaammin. Inhimilliseen pääomaan panostaminen ja kasvu ympäristöön sijoittaminen on hyvää ikääntymispolitiikkaa

Varhaislapsuuden kasvuoloista määrittyvät pitkälti valmiudet oppimiseen ja koulunkäyntiin. Perheiden omaa panosta ja koulun merkitystä tulevaisuuden muovaajana ei voi korostaa liikaa. Lasten ja nuorten kasvuoloihin vaikutetaan myös monilla muilla tavoilla, muun muassa huolehtimalla asuin- ja elinympäristöjen viihtyisyydestä ja soveltuvuudesta lasten ja nuorten tarpeisiin, kirjasto- ja kulttuuripalveluilla sekä erilaisilla liikuntaa ja muuta harrastamista tukevilla toimilla.

#### Toimintapolitiikka ja toteutetut toimenpiteet

**Nuorille taattavan koulutustakuun** tavoitteena on, että vuonna 2008 vähintään 96 prosenttia peruskoulun päättävistä aloittaa samana vuonna lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa tai perusopetuksen lisäopetuksessa. Nuorten yhteiskunta- ja koulutustakuun toteuttaminen on osa hallituksen työllisyysohjelmaa.

<sup>3</sup> M. Vaarama, M-L Luoma ja L. Ylönen (2006): Ikääntyneiden toimintakyky, palvelut ja koettu elämänlaatu. Teoksessa Suomalaisten hyvinvointi 2006.

<sup>4</sup> Em. artikkeli.

<sup>5</sup> M. Heikkilä (2005): Julkinen vastuu eräissä sosiaalipalveluissa. Teoksessa Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. VNK 5/2005

Koulutustakuun keskeisiä toimenpiteitä ovat:

- Vuosina 2003–2007 toteutettava oppilaanohjauksen kehittämishanke, jossa on painoalueena perusopetuksen ylempien vuosiluokkien oppilaanohjaus
- Toisen asteen yhteishakujärjestelmää uudistaminen siten, että se tehostaa koulutukseen hakeutumista
- Perusopetuksen jälkeistä jatko-opiskelupaikkaa vaille jäävien seuranta sekä henkilökohtaisen ohjauksen ja neuvonnan kehittäminen
- Peruskoulusta ammatilliseen koulutukseen siirtymiskynnyksen madaltamiseksi käynnistettävä ammatilliseen koulutukseen ohjaavan ja valmistavan koulutuksen kehittäminen
- Koulutuksen loppuun saattamisen edistäminen kehittämällä opiskelijoiden ohjausta, opiskelumuotoja ja opintotukea sekä kehittämällä koulutuksen rahoitusta tuloksellisuuteen ja kannustavuuteen perustuvana

***Oppisopimuskoulutusta vahvistetaan*** työttömien ja muiden työmarkkinoilta syrjäytymisuhan alaisten ammatillisen osaamisen kehittämisen muotona ja työmarkkinoille siirtymisen väylänä.

***Nuorten työpajatoiminnan vakinaistamista*** koskeva rahoitusesitys valmistui marraskuussa 2004. Nuorten työpajatoiminnan kriteerit määritellään keväällä 2006 sekä tuetaan toiminnan tehostumista siten, että työpajojen asema yhtenä nuorten tarvitsemien palvelujen osajana vakiintuu. Keskeiset yhteistyötahot ovat työhallinnon, nuorisotoimen, opetustoimen ja sosiaalitoimen sektorien toimijat. Tavoitteena on, että nuorten työpajatoiminta tavoittaa uusia nuorten asiakasryhmiä aikaisempaa enemmän sosiaalitoimen ja oppilaitosten kanssa tehtävässä yhteistyössä. Nyt työpajan palveluja saa vuosittain 7 000 nuorta, tavoitteena on 8 000 nuorta vuosittain vuoteen 2008 mennessä.

Opetusministeriössä on valmisteltu ***erityisopetuksen toimenpideohjelma perusopetukseen***. Toimenpideohjelma toteutetaan vuosina 2005–2006. Opetusministeriö on käynnistänyt toimenpideohjelmaan liittyvän selvitystyön, jossa tarkastellaan koulutuksen perusturvan toteutumista sekä erityis- ja tukiopetuksen ja oppilashuolto- ja oppilashuoltopalveluiden laatua. Toisena selvityskohteena on lukion erityisopetustarpeen kartoitus. Kolmantena kohteena on oppilashuolto- ja oppilashuoltopalveluiden saatavuus.

Osana kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa toteutetaan ***Nuorten osallisuushanke*** vuosina 2003–2007. Osallisuushankkeessa on mukana 39 paikallista tai seudullista hanketta. Mukana olevien kuntien määrä on kasvanut 62 kunnasta 75 kuntaan. Valtakunnallista hanketta koordinoi Opetushallitus. Hankkeen tavoitteena on kehittää poikkihallinnollista yhteistyötä nuorten koulutukseen osallistumisen edistämiseksi perus- ja toisen asteen nivelvaiheessa.

***Ammatillisen koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseksi*** on ollut käynnissä ESR-hankkeita, joissa on kehitetty toimenpiteitä keskeyttämisen vähentämiseksi ja ammatilliseen koulutukseen aktivoimiseksi. Opetushallitus tuottaa koulutuksen järjestäjille koosteen tavoista vähentää koulutuksen keskeyttämistä.

Opetusministeriö käynnistää ammatillisen koulutuksen osalta vuosille 2005–2008 ajoittuvan hankkeen, jonka tavoitteena on vahvistaa ***ammattillisen koulutuksen palvelukykyä***. Hankkeella edistetään ja tuetaan koulutuksen järjestäjien yhdistymistä riittävän suuriksi, monipuolisiksi ja vahvoiksi koulutuksen järjestäjiksi.

**Ammatillisessa koulutuksessa erityistä tukea tarvitsevien** henkilöiden koulutuksen turvaaminen ja kehittäminen on yhtenä painopistealueena. Opetusministeriössä on valmisteltu ammatillisen erityisopetuksen strategia ja toimenpideohjelma. Opetusministeriö on asettanut ammatillisen erityisopetuksen neuvottelukunnan sekä sen yhteydessä toimivan ammatillisten erityisoppilaitosten yhteistyöelimen.

Hallituksen keskeinen talouspoliittinen tavoite, **työllisyyden lisääminen ja työttömyyden vähentäminen** ja sen eteen tehdyt toimenpiteet tähtäävät nuorison tilanteen edistämiseen. Hallitus on todennut, että syrjäytymisen ehkäisyyn voidaan keskeisesti vaikuttaa tehokkaalla työllisyyspolitiikalla, jota on toteutettu muun muassa hallituksen työllisyysohjelmalla. Hallitus valmisti lisäksi vuoden 2006 talousarviota varten ns. **köyhyyspaketin**.

**Nuorten yhteiskuntatakuun** toimeenpano on aloitettu vuoden 2005 alussa. Yhteiskuntatakuu toteutetaan järjestämällä työvoimapalvelut ja työllistämistukien käyttö työvoimatoimistossa siten, että kaikille alle 25-vuotiaille työttömille laaditaan yksilöity työnhakusuunnitelma ja tarjotaan aktiiviratkaisu viimeistään kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen. Työvoimatoimiston omien palvelujen lisäksi yhteiskuntatakuu sisältää linjaukset palvelujen järjestämiseksi yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat työvoiman palvelukeskukset, työpajat, koulutoimi ja oppilaitokset (mm. ura- ja rekrytointipalvelut). Yhteiskuntatakuun tavoitteena on nuorten työttömyyden pitkittymisen ehkäiseminen.

**Uusi nuorisolaki** on astunut voimaan. Siinä nuorison tukeminen nähdään osana aktiivisen kansalaisuuden ja sosiaalisen vahvistumisen ja parantuneiden olosuhteiden tavoitetta. Laissa vahvistetaan nuorten osallistumista paikallisessa ja alueellisessa nuorisotyössä sekä -politiikassa. Nuoria on kuultava nuorisoa koskevissa sekä heitä muutoin koskevat asioissa. Lakiin sisältyy myös muun muassa nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelman käyttöönotto.

Konkreettisia toimia lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi ovat **lapsiin kohdistuvan väkivaltaviihteen rajoittamiseksi tehty toimenpidekokonaisuus** sekä **lapsiasiainvaltuutetun** viran perustaminen.

**Lasten ja nuorten itsensä tekemää kulttuuria tuettiin** tarkoituksena vahvistaa lasten ja nuorten omakuvaa, vuorovaikutustaitoja ja yhteisöllisyyttä. Mukana on ollut ammattitaiteilijoita, lasten ja nuorten kasvatuksen ammattilaisia ja lapset ja nuoret itse tekijöinä. Toteuttajina ovat olleet Lasten ja nuorten taidekeskus, nuorisosirkukset sekä useat valtakunnalliset, alueelliset ja paikalliset nuorisojärjestöt. Lisäksi useat koululaisten (3–9-luokka-asteiden) ilta-päiväkerhot ovat mukana kulttuurisessa nuorisotyössä.

Opetusministeriö on tukenut **lasten ja nuorten liikuntaohjelmaa 2004–2007**, jossa keskeisen sisällön on muodostanut lasten iltapäivätoiminnan tukeminen. Lasten ja nuorten liikumisympäristöjä on tuettu liikuntapaikkarakentamiseen kohdistetuista määrärahoista. Pääpaino on ollut lähiliikuntapaikkojen tukemisessa ja erityisesti yhtenä lähiliikuntapaikkatyyppinä koulupihojen käytön laajentaminen koskemaan myös kouluajan jälkeistä aikaa. Tuki on kohdistunut sekä rakentamiseen että suunnitteluohjeistojen laadintaan.

Ihmisten toimintakyvyn ja terveyden edistämiseen sekä lasten ja nuorten kasvuolosuhteisiin liittyviin tavoitteisiin voidaan osaltaan vaikuttaa **varusmiespalvelukseen** liittyvillä terveyttä ja liikuntaa painottavilla pedagogisilla elementeillä. Myös nuorten syrjäytymiskehityksen tor-

jumiseen sekä sosiaalistumiseen varusmiespalvelun suorittamisella voi olla myönteisiä vaikutuksia. Varusmiespalvelun voi perustellusti odottaa edistävän myös eri sosiaaliryhmien välisen terveydentilaerojen kaventumista sekä vähentävän sukupuolten välisiä terveyseroja.

**Asuntopolitiikan toimeenpanossa on korostettu nuorten asemaa**, muun muassa nuorille ensiasunnon hankkijoille tarkoitettua ASP-järjestelmää on parannettu 1.6.2005 voimaan tulleilla muutoksilla ja nuorten ensiasunnonhankkijoiden asema on huomioitu tarkistettaessa asuntojen vero-vähennysjärjestelmää.

## Arvioita ja päätelmiä

*Keskeiset lähtökohdat lapsista ja nuorista huolehtimiselle luodaan ennen muuta sosiaali-, terveys-, asunto-, työ- ja koulutuspolitiikalla. Näitä on käsitelty perheen näkökulmasta luvussa 4.1.1.*

*Hallitus on tehnyt tällä vaalikaudella monia uudistuksia, jotka parantavat lasten ja nuorten asemaa. Useat näistä liittyvät koulutusjärjestelmään. Yleisesti ottaen kuntien koulutus- sekä sosiaali- ja terveyspalvelut tarjoavat hyvät lähtökohdat suomalaisille lapsille ja nuorille. Suomi muun muassa sijoittui joulukuussa 2004 julkaistussa OECD:n PISA-arvioinnissa ykkössijalle matematiikan, luonnontieteiden ja lukutaidon osalta. Myös nuorten työttömyys on alentunut vuoden 2005 aikana kaikkien TE-keskusten alueilla.*

*Eryteisesti nuorten osalta yhteiskunnassa on tapahtunut viime vuosina kehitystä parempaan suuntaan, ja tutkimusten mukaan nuorten yleinen hyvinvointi on jonkin verran lisääntynyt tällä vuosikymmenellä.<sup>6</sup> Suomessa laki ylipäättään turvaa lapsille ja nuorille varsin vahvat peruspalvelut.<sup>7</sup>*

*Lasten ja nuorten asemassa on kuitenkin havaittavissa myös selkeitä ongelmia. Lasten ja nuorten hyvinvointi kehittyy aikuisten ehdoilla. Lapset ja nuoret joutuvat omalta osaltaan kärsimään muun muassa vanhempien työttömyydestä ja siihen usein liittyvästä syrjäytymiskehityksestä (ks. myös luku 4.1.1). Esimerkiksi lastensuojelun tarpeessa olevien lasten määrä on kasvanut, samoin erityisopetuksen tarpeessa olevien.*

*Lasten ja nuorten kasvuolosuhteissa on huomattavia vaihteluja. Suurimmalla osalla on vakaa kasvuympäristö ja lapset voivat hyvin, mutta kaikissa perheissä ei pystytä takaamaan lapsille taloudellisesti tai sosiaalisesti turvallisia oloja. Hyvinvoinnin ja myös pahoinvoinnin eri ulottuvuudet kasaantuvat voimakkaasti samoille lapsille ja nuorille. Lasten ja nuorten elinolojen polarisaatio on uhkatekijä, jonka seuraukset näkyvät vielä vuosikymmenten kuluttua.*

*Lapsuus- ja nuoruusvaiheessa luodaan pohja koko elämän aikaiselle terveydelle ja toimintakyvyille. Lapsen psyykkiseen ja sosiaaliseen kehitykseen ja hyvinvointiin vaikuttavat kodin, varhaiskasvatuksen, koulun ja vapaa-ajan ympäristöt. Lasten terveysongelmien ja turvattuuden syihin sekä sosiaalisen kehityksen häiriintymiseen on puututtava riittävän varhain, samoin on parannettava viranomaisten välistä yhteistyötä.*

<sup>6</sup> M. Rimpelä, P. Luopa, M. Räsänen ja J. Jokela: Nuorten hyvinvointi 1996–2005. Teoksessa M. Kautto (toim): Suomalaisten hyvinvointi 2006. Sosiaali- ja terveysalan kehittämiskeskus 2006.

<sup>7</sup> Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. VNK:n julkaisusarja 5/2005.

*Lasten kasvuedellytysten parantamisessa tarvitaan kaikkien osapuolten – kodin, koulun ja erilaisten järjestöjen – tiivistä yhteistyötä. Yhteistyön merkitys korostuu kasvuympäristön muuttuessa monella tavalla aiempaa vaativammaksi; esimerkkinä median välittämien mallien ja mielikuvien aiheuttamat paineet lasten ja nuorten minäkuvan rakentamiselle. Vanhempien ja muiden aikuisten läsnäolo lasten arjessa on tärkeää. Kansalaisjärjestöillä on merkittävä tehtävä myös nuorten kasvamisessa aktiivisiksi kansalaisiksi: kansalaisiksi opitaan osallistumalla nuoresta pitäen järjestöjen, seurojen jne. toimintaan.*

*Suomessa lasten ja nuorten elinolojen seuranta on puutteellista eikä sitä ole koordinoitu hallinnonalojen kesken. Haasteena onkin lapsia ja nuoria koskevan hyvinvointitutkimuksen kokoaminen yhteen ja eri sektoreiden palvelujen kysynnän kasvun selvittäminen kokonaisuutena.*

## 4.4 Talouden kasvupotentiaalin vahvistaminen

### Tavoitteet

Selonteon mukaan julkiseen talouteen kohdistuu pitkällä aikavälillä rahoituspaineita, jotka vaarantavat hyvinvointiyhteiskunnan ylläpidon ja kehittämisen. Taloudellisesti kestävä kehitys uhkaavat kolme keskeistä syytä. Ensinnäkin talouskasvun potentiaali pienenee työikäisten vähenemisen ja vanhenemisen takia. Toiseksi julkiset menot kasvavat eläkkeiden ja palveluiden kustannusnousun takia. Kolmas tekijä on luonteeltaan epävarmempi, mutta silti otettava huomioon: tuotannontekijöiden liikkuvuuden kasvu ja tähän liittyen maiden kilpailu tuotannontekijöistä luo painetta alentaa verotuksen tasoa Suomessa.

Mainittu kustannusten kasvu on kuitenkin ongelmallista vain, mikäli niiden rahoitukseen tarvittavat resurssit eivät kasva vähintäänkin samaa tahtia. Ikärakenteen muutoksen aiheuttamassa haasteessa on siksi odotettavissa olevien menojen kasvun lisäksi kyse vähintäänkin yhtä paljon siitä, jatkuuko talouskasvu riittävän voimakkaana menojen rahoittamiseksi.

Tulevaisuuselontekoa varten tehdyt julkisen talouden kestävyttä koskevat laskelmat osoittavat, että mikäli työllisyysaste kyetään nostamaan lähelle 75 prosenttia, työn tuottavuuden kasvu pitämään lähivuosisikymmeninä koko kansantalouden tasolla 2–2,5 prosentissa (eli vaikiintunutta tasoa keskimäärin puoli prosenttiyksikköä vahvempana) ja ikääntymisestä aiheutuvat menot eivät henkeä kohden kasvaisi olennaisesti, julkinen talous voisi selvitä väestön ikääntymisestä verorasitusta nostamatta.

Talouden kasvupotentiaalin osalta selonteossa on nostettu esiin seuraavat keskeiset toimenpiteet:

- Työllisyysastetta on nostettava ja tuottavuuden kasvua parannetaan
- Rakennetyöttömyyttä alennetaan
- Opiskeluaikoja joudutetaan
- Työtekijöiden valmiuksia ja työssä jaksamista parannetaan
- Palvelualojen tuottavuutta parannetaan
- Tutkimus- ja kehittämistoimintaa ja innovaatiojärjestelmää vahvistetaan

**Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta** korosti mietinnössään työllisyysasteen nostamista, pitkäjänteistä koulutuspolitiikkaa, elinikäistä oppimista, työssä jaksamisen tukemista ja työn

tekemisen kannustavuutta. Lisäksi valiokunta korosti innovaatioihin ja yrittäjyyteen kannustavien ympäristöjen merkitystä.

## **Toimintapolitiikka ja toteutetut toimenpiteet**

Valtioneuvoston kanslia toteutti vuonna 2004 ***Suomi maailmantaloudessa hankkeen***, jossa arvioitiin globaaliin kilpailun Suomen talouskehitykselle asettamia haasteita ja esitettiin toimenpiteitä Suomen kilpailukyvyyn varmistamiseksi. Päälinjana oli vahvistaa talouden osaa-mispohjaa, tukea talouden avautumista ulkomaailmaan ja uudistaa talouden toimintameka-nismeja.

Osana EU:n ***Lissabonin strategian*** toteuttamista Suomi laati lokakuun alussa 2005 valmis-tuneen kansallisen toimenpideohjelman. Ohjelmaan on koottu hallituksen kilpailukyvyyn vah-vistamiseen tähtäävät politiikkalinjaukset ja toimenpiteet kolmen kokonaisuuden alle: makro-politiikka, mikropolitiikka ja työllisyyspolitiikka.

Seuraavassa tarkastellaan valikoidusti tuottavuuden kasvun nopeuttamiseen ja työllisyyden lisäämiseen tähtääviä politiikkalinjauksia ja -toimia. Huomiota kiinnitetään asioihin, jotka erityisen keskeisiä ikääntymiskehityksen näkökulmasta tärkeällä usean vuosikymmenen aika-jänteellä ja jotka eivät luontevasti tule esille muistion muissa osissa.

***Talouspolitiikan makrotasolla*** keskeinen hallituksen linjaus on vahvistaa julkisen talouden vakautta ja finanssipolitiikan pitkän ajan kestävyttä. Tämän finanssipoliittisen peruslinjauk-sen puitteissa hallitus on pyrkinyt verotusta ja menoja koskevien päätösten ajoituksessa ottamaan huomioon lyhyemmän ajan suhdannepoliittiset tarpeet ts. tukemaan kysyntää hei-kon suhdannetilanteen vallitessa.

***Julkisen talouden rakenteellisilla ylijäämillä*** sekä velan ja korkomenojen vähentämisel-lä on luotu tilaa sille, että väestön ikääntymisestä aiheutuva menojen kasvu ja tulopohjan heikkeneminen eivät kääntäisi valtion velkaantuneisuutta uudelleen nousuun. Julkisen talou-den ylijäämäisyyden turvaamiseen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä on pyritty useilla toi-siaan tukevilla toimenpiteillä:

- Vähentämällä velkaantuneisuutta kurinalaisella finanssipolitiikalla
- Rahastoimalla varoja tuleviin eläkkeisiin ja uudistamalla eläkejärjestelmiä rahoituksel-lisesti kestävämpään suuntaan
- Tehostamalla julkisten palveluiden tuotantoa

Kestävän ja uskottavan finanssipolitiikan edistämiseksi hallitus on sitoutunut ***uudistettuun kehysmenettelyyn***, jossa noin kolme neljäsosaa valtion budjetin määrärahoista mitoitetaan koko vaalikautta sitovaan menokeyhykseen. Lisätalousarvioesitykset sisällytetään kehyksiin. Hallinnonaloittaista määrärahajakoa tarkistetaan vuosittain valtionalouden kehyspäätöksellä.

Kokemukset uudistetusta kehysmenettelystä ovat olleet hyviä. Vuonna 2004 budjetoidut kehysmenot jäivät alle tarkistetun menokeyhyksen ja samoin tulee käymään myös vuonna 2005. Kahden seuraavan vuoden tilanne kehysten osalta näyttää kuitenkin tiukemmalta.



**Julkisten palvelujen ja hallinnon tuottavuuden toimenpideohjelma** on keskeinen osa hallituksen pyrkimystä tehostaa julkisten palveluiden tuotantoa ja siten hillitä julkisten menojen kasvupainetta. Ohjelmaa kuvataan lähemmin kohdassa 4.6.

**Kunta- ja palvelurakennehanke**, joka käynnistettiin kehyspäätöksellä keväällä 2005, on toinen hallituksen keskeinen hanke julkisen palvelutuotannon tehostamiseksi ja samalla palveluiden turvaamiseksi muuttuvan väestörakenteen oloissa koko maassa. Myös tätä hanketta kuvataan lähemmin kohdassa 4.6.

**Talouspolitiikan mikrotasolla** painopiste on kilpailukykyä ja tuottavuutta edistävien rakenneuudistusten edistämisessä. Kilpailukykyä ja tuottavuutta voidaan pitkällä aikavälillä tehokkaimmin kohottaa investoinneilla teknologiseen kehitykseen ja inhimilliseen pääomaan. Lisäksi tarvitaan kannustinjärjestelmä, joka ohjaa taloudenpitäjät hyödyntämään näin syntyviä mahdollisuuksia. Tutkimus- ja koulutusjärjestelmät ja näihin tehdyt julkiset panostukset ovat keskeisiä välineitä teknologien kehityksen vauhdittamisessa ja inhimillisen pääoman kartuttamisessa.

**Tutkimus- ja kehitystoiminnan** kokonaispanostus oli vuonna 2004 lähes 5,3 miljardia euroa, mikä vastasi 3,51 prosenttia bruttokansantuotteesta. Vuoden 2005 BKT-osuus 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.

Lissabonin strategian kansallisessa toimenpideohjelmassa hallitus on asettanut tavoitteeksi lisätä julkista tutkimus- ja kehittämisrahoitusta vuosittain 5–7 prosenttia. Tavoitteena on nostaa tutkimuksen BKT-osuus 4 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä. T&K-rahoitusta on lisätty hallitusohjelman mukaisesti.

Hallituksen keväällä 2003 ja 2005 tekemien linjausten mukaan valtion tutkimus- ja kehitysrahoitusta lisätään vuosina 2003–2007 kaikkiaan 276 miljoonalla eurolla. Vuosien 2003–2005 talousarvioissa on lisätty sekä yliopistojen määrärahoja että Suomen Akatemian ja Tekesin tutkimus- ja kehitysrahoitusta.

Ammattikorkeakoulujen T&K-työtä on vahvistettu suuntaamalla hankerahoitusta tutkimus- ja kehitystyön perusedellytysten kehittämiseen.

**Innovaatioympäristön** toimivuuden parantamiseksi valtioneuvosto teki 7.4.2005 periaatepäätöksen julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä. Päätös sisältää suuren joukon laaja-alaisia lyhyen ja pitkän aikavälin kehittämistoimenpiteitä. Huipputason osaamiskeskittymien vahvistamiseksi ja lisäämiseksi tarvitaan tiiviimpää julkisen, yksityisen ja ulkomaisen tutkimusrahoituksen yhteistyötä.

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

Teknologiakeskusten asemaa osana kansallista innovaatioympäristöä vahvistetaan. Osaamiskeskusohjelman kohdentumista huippuosaamiseen ja sen hyödyntämiseen parannetaan ja

ohjelman yhteyksiä innovaatiopolitiikkaan vahvistetaan. Kauppa- ja teollisuusministeriön vastuuta uudessa, 1.1.2007 alkavassa ohjelmassa laajennetaan. Kauppa- ja teollisuusministeriö tehostaa välittäjäorganisaatioiden vaikuttavuuden arviointia.

Valtion tutkimuslaitosten osalta kehittämiskohteina ovat sektoritutkimuksen kansallinen ohjaus ja koordinointi, sen kytkentä hallinnonalojen yleisiin toimintastrategioihin sekä tutkimuslaitosten työnjaon selkeyttäminen. Ministeriöt ovat laatineet hallinnonalansa sektoritutkimuksen kehittämisohjelmat syksyllä 2005. Tammikuussa 2006 asetettu työryhmä laatii vuoden 2006 loppuun mennessä kokonaissuunnitelman valtion sektoritutkimuksen ja sen resursien kohdentamiseksi yhteiskunnan muuttuneiden tarpeiden mukaan.

Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen roolia innovaatiopolitiikan toteuttajana on vahvistettu. VTT voi muun muassa käyttää toimintamäärärahaa teknologian hyödyntämiseen tähtävien uusien osakeyhtiöiden sekä kehitysyritysten osakepääoman merkitsemiseen.

Innovaatioiden kaupallisen kehityksen tukemiseksi kauppa- ja teollisuusministeriö on käynnistänyt yritystoiminnan alkuvaiheen riskirahoitusuudistuksen. Valtio rahoittaa Finnveran Oyj:n perustamaa varhaisen ja siemenvaiheen riskirahoitukseen suuntautuvaa rahastoa ja tähän liittyvää liiketoimintaa.

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

Teknologian kehittämiskeskus Tekes on julkaissut 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.

Hallitusohjelmaan sisältyvästä luovuusstrategiasta julkistettiin asiantuntijatyöryhmien raportit 21.11.2005. Ne sisältävät kannanottoja ja ehdotuksia luovuuden edistämiseksi Suomessa.

**Koulutusjärjestelmän** perustana olevan yleissivistävän koulutuksen kehittämisessä on painotettu koulutuksen perusturvan vahvistamista kaikille asuinpaikasta, kielestä ja taloudellisesta asemasta riippumatta. Kehittämistoimien päämääränä on ollut varmistaa lasten ja nuorten oikeuksien toteutuminen ammattitaitoiseen opetukseen ja ohjaukseen, turvalliseen opiskeluympäristöön sekä hyvinvointiin.

Painopisteitä ovat olleet kouluvalmiuksia kehittävän esiopetusuudistuksen ja koululaisten hyvinvointia rakentavan aamu- ja iltapäivätoiminnan uudistuksen valmistelu ja toimeenpano.

Esi- ja perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen tuntijaon ja opetussuunnitelman perusteiden uusimisella on lisätty valtakunnallista yhtenäisyyttä opetuksen järjestämisessä sekä parannettu oppilaiden ja opiskelijoiden oppimisen edellytyksiä ja oikeusturvaa.

Ammatillisessa koulutuksessa kehittämisen päämääränä on kohottaa väestön ammatillista osaamista sekä tukea työelämälähtöistä innovaatiotoimintaa. Opetusministeriö käynnistää vuoteen 2008 kestävä hankkeen, jonka tavoitteena on vahvistaa ammatillisen koulutuksen palvelukykyä ja roolia alueellisissa innovaatiojärjestelmissä sekä edistää ammatillisen koulutuksen kehittämistä kokonaisuutena ja järjestäjäverkon kokoamista.

Yliopistojen tutkintojärjestelmä on uudistettu 1.8.2005 lukien ja opetuksen ja oppimisen tehostamista edistäviä toimia on kehitetty tavoitteena opetuksen ja tutkintojen laadun varmistaminen, läpäisyn parantaminen, tutkintoaikojen lyhentäminen ja kansainvälisen kilpailukykyyn varmistaminen. Opintojen edistäminen on otettu huomioon osana tutkintorakennemuutostusta muun muassa opintojen mitoitusta ja opiskeluperiodeja uudistamalla sekä käyttöönottamalla henkilökohtaiset opetussuunnitelmat. Korkeakouluopiskelijoille myönnettävän opintotuen kannustavuutta ja lainan käyttöä osana opiskeluajan toimeentuloa on parannettu.

Korkeakoulujen arviointineuvosto kehittää vuosina 2005–2007 korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointimenettelyä yhteistyössä korkeakoulujen kanssa. Kehittämisvaiheen aikana luodaan vakinainen ja pysyvä kansallinen laadunvarmistusjärjestelmien arviointimalli.

Ammattikorkeakouluverkkoa tiivistetään kokoamalla yksikkörakenteita. Ammattikorkeakoulujen, niiden ylläpitäjien ja opetusministeriön välisissä tavoitesopimusneuvotteluissa on keskusteltu verkon rakenteen rationalisoinnista. Ammatillisen koulutuksen tarjonnan saamiseksi vastaamaan nykyistä paremmin työelämän tarpeita työllisyysohjelmassa toteutetaan seuraavat hankkeet:

- Koulutustarjonta 2012 (OPM), jossa laaditaan alustava ehdotus koulutustarjonnan valtakunnallisista ja alueellisista tavoitteista vuodelle 2012
- Alueellisten koulutustarpeiden määrällisen ennakkoinnin menetelmän ja yhteistyön kehittäminen
- Aikuiskoulutuksen alueellisen vaikuttavuuden toimenpideohjelma
- Työvoimakoulutuksen ennakointi
- TE-keskusten alueelliselle ja paikalliselle työmarkkinoiden ja aluekehityksen ennakkoinnille rakennetaan toimintamalli.

Aikuiskoulutusta kehitetään hallitusohjelman mukaan parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotusten pohjalta. Lähtökohtana on 1) työikäisen aikuisväestön osaamisen kehittäminen, 2) kansa- ja peruskoulun varassa työelämässä olevan keski-ikäisen aikuisväestön koulutustason kohottaminen (ns. Noste-ohjelma) sekä 3) yhteiskunnan eheyden, tasa-arvon ja aktiivisen kansalaisuuden vahvistaminen. Työikäisen aikuisväestön osaamista koskevilla toimenpiteillä tuetaan pyrkimyksiä työllisyysasteen sekä eläkkeellesiirtymisiän nostamiseen.

**Työllisyyspolitiikka** rakentuu yhtäältä talouskasvua ja työvoiman kysyntää tukevan yleisen talouspolitiikan ja toisaalta rakennetyöttömyyden vähentämisen, työurien pidentämisen ja työvoiman kohtaanto-ongelmien helpottamisen varaan. Jälkimmäiset toimet on koordinoitu työllisyyden politiikkaohjelmassa. Yrittäjyyden edistämällä erityisellä politiikkaohjelmalla on myös keskeinen asema hallituksen työllisyys- ja kasvupolitiikassa.

Yleisen talouspolitiikan alueella vero- ja etuusjärjestelmiä on pyritty kehittämään työvoiman kysyntää ja tarjontaa vahvistavaan suuntaan. Työn verotusta on tässä tarkoituksessa kevennetty tuntuvasti, erityisesti ansiotulojen mutta myös työnantajamaksujen ja osin arvonlisäverotuksen osalta. Ansiotuloverotus kevenee vaalikauden aikana yhteensä lähes 3 miljardilla eurolla.

Työnantajan matalapalkkatuki, joka tuli voimaan tammikuussa 2006, pyrkii edistämään ikään-tyneiden lähinnä matalapalkkaisiin tehtäviin soveltuvien henkilöiden työllistämistä. Laki on määräaikainen ja se on voimassa vuoden 2010 loppuun. Tuen arvioidaan lisäävän valtion menoja vuositasolla noin 120 miljoonalla eurolla.

Lisäksi kotitalouksien työllistämistä on kannustettu kotitalousvähennystä laajentamalla. Vuoden 2005 alusta vähennyksen on voinut tehdä myös vanhempien ja isovanhempien asunnon remonttityöstä. Vuoden 2006 alusta vähennyksen enimmäismäärä kaksinkertaistuu kotitalous-, hoiva- ja hoitotyön osalta 1 150 eurosta 2 300 euroon.

Työeläkejärjestelmän vuonna 2005 voimaan astunut uudistus on keskeinen etuusjärjestelmän muutos, jolla pyritään vaikuttamaan työurien pidentymiseen ja samalla vahvistamaan (myös muutoin) eläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä. Uudistusta kuvataan lähemmin kohdassa 4.5.

***Työllisyyden politiikkaohjelman*** keskeisiä jo toteuttavana olevia toimenpiteitä ovat työvoiman palvelukeskusten uudistus, työvoimatoimiston toimintamallin uudistaminen, työmarkkinatuen aktivointiuudistus (ks. luku 4.5), nuorten koulutus- ja yhteiskuntatukuu (luvut 4.2 ja 4.3) sekä koulutukseen ja työhyvinvointiin liittyvät toimenpiteet.

Työllisyysohjelman keskeinen osa on rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi ja työllisyysasteen nostamiseksi vuosina 2004–2006 toteutettava julkisen työvoimapalvelun rakenteellinen uudistus. Työnvälitys ja vaikeasti työllistyvien palvelut eriytetään kokoamalla vaikeimmin työllistyvien palvelut ja resurssit työvoiman palvelukeskuksiin.

Vuoden 2005 lopulla toiminnassa on 35 työvoiman palvelukeskusta tai yhteispalvelupistettä. Vuonna 2006 toiminnassa arvioidaan olevan noin 40 työvoiman palvelukeskusta. Tällöin yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneista työttömistä yli 80 prosenttia on palvelukeskusten toiminta-alueella.

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 koulutuksen keskeyttämisen väheneminen.

Yliopistoissa on toteutettu tai ollaan toteuttamassa useita opintoihin nopeampaan sijoittumiseen, keskeyttämiseen, ja tutkinnon suorittamisaikoihin vaikuttavia uudistuksia. Tavoitteena on koulutuksessa jatkamisen nopeuttaminen siten, että vuoteen 2008 mennessä yliopistojen uusista opiskelijoista 55 prosenttia on samana vuonna toisen asteen suorittaneita. Yliopistot kehittävät opiskelijavalintojaan muun muassa lisäämällä uusille ylioppilaille annettavia lisäpisteitä, keventämällä valintakokeita, lisäämällä valintojen soveltavuutta koskevia osioita ja to-

distusvalintoja sekä karsimalla valintayksiköiden määrää. Yhteisvalintaa laajennetaan, ja yliopistoissa otetaan käyttöön lukuvuoden 2007–2008 valinnoista alkaen valtakunnallinen sähköinen yhteishakujärjestelmä. Väyliä yliopisto-opintoihin joustavoitetaan muun muassa avoimen yliopiston kautta tutkinto-opiskeluun siirtyvien valintamenettelyjä ja maisteriohjelmien valintoja kehittämällä. Ammattikorkeakoulujen nuorten koulutukseen haetaan sähköisessä yhteishaussa.

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 paremmin ehkäiseväksi 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 on toteutettu kaksiportainen tutkintorakenne 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.

Tulopoliittisen sopimuksen perusteella asetettu työryhmä esitteli tammikuussa ehdotukset työvoimapolitiittisiksi aktiivitoimenpiteiksi, joilla helpotetaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa työmarkkinoilla. Jo toteutettujen uudistusten (mm. muutosturva, työmarkkinatu- en aktivointi, julkisen työvoimapaalvelun palvelurakenne) lisäksi on tarpeen nopeuttaa työvoimatoimistoon ilmoitettujen avoimien työpaikkojen täyttymistä, lyhentää työnhakijoiden työtömyysjaksoja ja alentaa työllistymiskynnystä.

**Työtyytyväisyydellä** on tutkimusten mukaan keskeinen vaikutus työn tuottavuuteen ja työssä pysymiseen. Työelämän tilaan ollaan melko tyytyväisiä. Kouluarvosanoin mitattuna työelämän laatu sai vuonna 2005 yleisarvosanan 7,9 samoin kuin vuonna 2004. Tosin työn mielekkyyden koetaan vähentyneen viime vuosina. Tämän on tulkittu heijastavan pikemminkin palkansaajien kasvanutta huolta työmarkkinoiden yleisestä epävarmuudesta kuin omaa työpaikkaa koskevista muutoksista. Palkansaajat ovat omakohtaisesti kokeneet monien johtamiseen ja töiden organisointiin liittyvien työpaikan arkikäytäntöjen muuttuneen viime vuosina pikemminkin myönteiseen kuin kielteiseen suuntaan.

Suomessa on uudistettu työorganisaatioita EU-maiden keskitasoa selvästi aktiivisemmin. **Työelämän kehittämistä** on toteutettu paitsi Tykes-ohjelman kautta myös Euroopan Sosiaalirahaston (ESR) varoin ja Vetoa työelämään -ohjelman (Veto) avulla. Veto-ohjelma ylläpitää ja edistää työn ja työelämän vetovoimaa. Ohjelma tukee hyvien käytäntöjen levittämistä koulutuksella ja viestinnällä sekä uusia yhteistyömuotoja, joihin osallistuvat tutkimuslaitokset, koulutusorganisaatiot, työterveyshuolto ja työsuojelun eri toimijat. Päävastuu ohjelmasta on sosiaali- ja terveysministeriöllä. Ohjelma toteutetaan yhteistyössä työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöjen sekä työministeriön, opetusministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön kanssa.

Valtiolla työelämässä jaksamista ja työhyvinvointia edistetään ns. Kaiku-ohjelmalla, joka on valtion virastoille ja laitoksille suunnattu kehittämis- ja palvelukokonaisuus. Ohjelman keskeisiä tavoitteita on, että jokainen työyhteisön jäsen saa riittävästi tukea työnsä tekemiseen ja että jokaisen jaksamisesta pidetään huolta. Valtion henkilöstöpolitiikan linjausten mukaisesti pysyvät tehtävät valtiolla hoitaa vakinaisessa palvelussuhteessa oleva henkilöstö. Määräaikaisten palvelussuhteiden käytölle on oltava valtion virkamieslaissa ja työsuhteisten osalta työsopimuslaissa määritellyt perusteet. Määräaikaista palvelussuhteita koskevat ongelmat liittyvät käytännössä lähinnä yliopistoihin.

***Ikääntyneiden työllisyysaste*** on noussut Suomessa EU-maiden keskiarvon yläpuolelle jo viime vuosikymmenen lopulla ja vuosina 1997–2004 erityisesti 57–62-vuotiaiden työllisyysaste on kohonnut muita ryhmiä nopeammin. Tämän on arvioitu johtuvan siitä, että ikääntyneisiin työssä oleviin suhtaudutaan myönteisemmin ja he jatkavat töissä selvästi pidempään kuin aiemmat ikäluokat. Toisaalta ikääntyneiden työttömien on edelleen vaikea työllistyä, jos he joutuvat työelämän ulkopuolelle.

***Yrittäjyyden edistämiseen*** hallitus on pyrkinyt yhtäältä yleisin yritystoiminnan edellytysten parantamiseen tärkein toimenpitein. Toisaalta yrittäjyyden politiikkaohjelmaan on koottu lukuisia konkreettisia hankkeita, jotka tähtäävät yrittäjyyden esteiden vähentämiseen ja yrittäjyyden houkuttelevuuden lisäämiseen.

Yleisiä yritystoiminnan edellytyksiä on parannettu paitsi kasvua tukevalla tuloveropäätöksillä myös suuremmin yritystoiminnan verotuksen erilaisilla kevennysoimilla: yritysverouudistuksella (laskennallinen veronkevennysvaikutus 500–600 milj. euroa) sekä perintö- ja lahjaveron uudistuksella ja alv-maksuvelvollisuuden porrastuksella. Varallisuusverosta luovuttiin vuoden 2006 alusta.

Vuonna 2004 hyväksytyn yrittäjyyskasvatuksen kokonaislinjausten toteuttaminen on käynnissä. Kunnat ovat paraikaa laatimassa peruskoulun uusia opetussuunnitelmia, joiden laatimishojeissa edellytetään yrittäjyyskasvatuksen sisällyttämistä läpäisyperiaatteella opetukseen. Osana yrittäjyyden politiikkaohjelmaa uudistuksesta toteutetaan seurantatutkimus.

Yrittäjyyskasvatus edistyy myös korkeammassa opetuksessa. Ammattikorkeakoulut ovat laatimassa rehtoreiden neuvoston johdolla yhteistä yrittäjyysstrategiaa. Viisi yliopistoa on sitoutunut laatimaan yrittäjyysstrategiansa vuoteen 2006 mennessä.

Yrittäjien sosiaaliturvaan liittyviä kehittämistarpeita on selvitetty yrittäjäksi ryhtymisen kynnyksen alentamiseksi. Lainsäädännölliset muutokset toteutetaan asiaa käsitelleen sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän ehdotusten pohjalta. Yrittäjien työttömyysturvaa koskevat tarkistukset (yrittäjä/palkansaaja-aseman muuttumisen yhteydessä) ovat jo tulleet voimaan vuoden 2005 alusta lukien.

Muilta osin yrittäjyysohjelman puitteissa toteutettuja toimia ovat olleet muun muassa kilpailunrajoituslain muutos, starttirahajärjestelmän laajentaminen, julkisten hankintojen palveluyksikön perustaminen ja kasvuyrityspalvelu Tekesin, TE-keskusten, Finnveran ja Finpron yhteistyönä sekä laki sosiaalisista yrityksistä.

***Kilpailun edistämiseksi ja yleensä palvelualojen toimintaedellytysten vahvistamiseksi*** Suomi tukee vahvasti palvelumarkkinoiden avaamista, joka loisi kannustimia toimintojen tehostamiseen ja tuottavuuden parantamiseen. Palvelujen sisämarkkinoiden kehittämisen keskeinen väline on käsittelyssä oleva palveludirektiiviehdotus. Palveludirektiivin arvioidaan toteutuessaan tuntuvasti helpottavan suomalaisten yritysten mahdollisuuksia päästä ulkomaisille markkinoille.<sup>8</sup>

Kilpailupolitiikan entistä tehokkaammalla soveltamisella pyritään puuttumaan niihin tekijöihin, jotka ylläpitävät huonosti toimivaa kilpailua. Parhailaan on käynnissä useita tutkimushankkeita, jotka edesauttavat kokonaisvaltaista kilpailuanalyysiä. Mahdollisuudet kilpailupolitiikan tehokkaaseen täytäntöönpanoon ovat lisääntyneet vuonna 2004 voimaan tulleiden EU:n ja kansallisen kilpailulainsäädännön uudistusten myötä. Suoraan kilpailua estävää sääntelyä on Suomessa edelleen tietyillä toimialoilla. Sääntelyn kilpailuvaikutusten arviointia tehostetaan osana lainsäädännön yritysvaikutusten arviointihanketta.

### **Arvioita ja päätelmiä**

*Suomen talouskasvu on ollut 1990-luvun laman jälkeen nopeaa. Työllisyyden vahvistumisen ohella kasvu on perustunut nopeaan tuottavuuden kasvuun erityisesti teollisuudessa. Taustalla on yksi kehittyneiden maiden nopeimpia talouden rakennemuutoksia kohti osaamisperusteista taloutta. Tämän kehityksen ovat osaltaan mahdollistaneet hyvin toiminut koulutusjärjestelmä ja vahvat panostukset tutkimus- ja kehitystoimintaan.*

*Lukuisat talouden kasvua ja kilpailukykyä käsittelevät tutkimukset ja vertailut antavat aiheen uskoa, että myös jatkossa osaamispanostusten varassa Suomella on edellytykset ylläpitää ja jopa nopeuttaa tuottavuuden kasvua ja työllistää aikaisempaa suurempi osa pienenevästä työikäisestä väestöstä. Tämän skenaarion toteutuessa väestön ikääntymisestä aiheutuva eläkkeistä ja terveys- ja hoivapalveluista muodostuva rahoitustaakka on parhaimmillaan mahdollista kantaa ilman kokonaisverorasituksen kasvua.<sup>9</sup>*

*Hallituksen toteuttamat uudistukset muun muassa innovaatio-, työllisyys- ja veropolitiikassa ovat omiaan vahvistamaan tuottavuuden ja työllisyyden paranemisedellytyksiä. Myös julkisen talouden tasapaino on lähtökohtaisesti hyvä verrattuna useimpiin muihin ikääntymishaasteen kohtaaviin maihin.*

*Ei ole kuitenkaan aihetta luottaa siihen, että toteutetut ja päätetyt toimet ovat riittäviä. Taloudellisen ympäristön kehitys ja Suomen talouteen liittyvät rakenneongelmat asettavat useita haasteita, joita on syytä jatkuvasti arvioida huolellisesti ja joiden suhteen mitä todennäköisimmin tarvitaan uusia määrätietoisia toimia. Nämä haasteet liittyvät ainakin seuraaviin talouskasvua ja tulonmuodostusta potentiaalisesti heikentäviin, jo vaikuttaviin tai ainakin uhkaksi muodostuviin seikkoihin:*

- *Voimavarojen, ennen kaikkea työvoiman rajallinen kyky ja kannustimet siirtyä uusiin tehtäviin entisten osoittautuessa globaalissa kilpailussa kannattamattomiksi*

<sup>8</sup> Talousneuvostolle laaditussa palvelualojen kehitystä, tuottavuutta ja kilpailua koskevassa selvityksessä (VNK 11/2005) kilpailun vähäisyys identifioitiin yhdeksi potentiaalisesti tärkeäksi syyksi Suomen palvelusektorin kehittymättömyydelle.

<sup>9</sup> Talouskasvu ja julkistalous ikääntyneen väestön oloissa. Tulevaisuusselonteon liiteraportti 4. VNK:n julkaisusarja 32/2004.

- *Edelliseen liittyen sitkeä rakenteellinen työttömyys, joka kohdistuu voimakkaimmin keskimääräistä heikommät valmiudet omaaviin ja toisaalta yritysten ja julkisten työnantajien kokema työvoimapula (josta on alkanut esiintyä lisääntyviä merkkejä tulevaisuusselonteon hyväksymisen jälkeen)*
- *Hyvän tuottavuuden ja kilpailukyvyn keskittyminen pitkälle teollisuuteen ja jopa sen sisällä rajoitetuille toimialoille. Tämä tekee talouden huomattavan haavoittuvaksi toimialakohtaisille kysyntä- ja teknologiashokeille*
- *Absoluuttisesti pienten voimavarojen asettamat rajoitukset esimerkiksi tutkimus- ja kehitystoiminnan painopisteiden luomiselle ylläpitäen samalla kykyä hyödyntää laajalti muualla luotavaa teknologiaa*
- *Suomen ainakin toistaiseksi vähäinen houkuttelevuus ulkomaisille osaajille*
- *Riski vaihtosuhteen pitkäaikaisesta heikkenemisestä, kun vientituotanto on keskittynyt heikon hintakehityksen tuotteisiin ja energiaintensiivinen talous on haavoittuva tuontienergian mahdollisesti tuntuvalle pysyväisluonteiselle nousulle*
- *Julkisten menojen kasvuun - monista menojen hillintään tähtäävistä ohjelmista huolimatta – liittyvä paine julkistalouden tasapainon heikkenemiseen ja ennen pitkää veroasteen nousuun*
- *Suomen luontevimman vientimarkkinan – EU:n – osin niin ikään väestökehityksestä aiheutuva talouskasvun hidastuminen*

## 4.5 Etuusjärjestelmien uudistaminen

### Tavoitteet

Ikäänymiskehityksen vuoksi työssäoloaika on työllisyyden ja talouskasvun vahvistamisen kannalta avainasemassa. Jatkossa väestö ei juurikaan kasva ja työkäisiä on vähemmän. Olemassa olevilla etuusjärjestelmillä on ratkaiseva vaikutus työmarkkinoille osallistumiseen. Pitkän kehityksen tuloksena työelämään siirtyminen on myöhentynyt, sieltä poistuminen on liian varhaista, työttömyys on liian korkealla tasolla ja eläkkeellä oloaika on pidentynyt.

Selonteon linjauksen mukaan sosiaaliturvaa on uudistettava siten, että se vastaisi paremmin uudenlaisen toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin ja siksi, että se olisi tasapuolinen kaikkien ikäryhmien näkökulmasta. Sosiaaliturvan rahoituksellisen kestävyuden ja oikeudenmukaisuuden turvaaminen on kaikkien edun mukaista. Samalla on tärkeää pitää huolta siitä, että kansalaisten luottamus sosiaaliturvaan säilyy.

### Toimintapolitiikka ja toteutetut toimenpiteet

Eläkejärjestelmiä on uudistettu useaan kertaan 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Vuoden 2005 alusta tuli voimaan **työeläkeuudistus**. Eläkeuudistusten tavoitteena on vahvistaa eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyttä hillitsemällä menojen kasvua ja kannustamalla ikääntyviä työntekijöitä pysymään työelämässä aiempaa pitempään. Tavoitteena on myöhentää eläkkeelle siirtymistä noin kolmella vuodella. Tavoitteen toteutuessa eläkeuudistus puolittaisi eläkemaksun nousupaineen.

Uudessa järjestelmässä eläkettä karttuu työansioden perusteella 18 ikävuodesta alkaen 68-vuotiaaksi saakka. Eläkettä karttuu myös ajalta, jolloin henkilö saa esimerkiksi äitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa, ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa tai sairauspäivärahaa. Alle 3-vuotiaan lapsen hoitovapaan ja tutkintoon johtaneen opiskelun ajalta valtio kustantaa eläkkeen karttumista.



Eläkkeen karttumisprosentti nousee iän myötä. Eläke karttuu 18–52-vuotiailla 1,5 prosenttia jokaisen vuoden työansioista, 53–62-vuotiailla 1,9 prosenttia ja 63–68-vuotiailla 4,5 prosenttia vuodessa. Henkilöllä on oikeus jatkaa työelämässä 68-vuotiaaksi saakka. Halutessaan hän voi jäädä ansaitsemalleen vanhuuseläkkeelle 63 ikäisenä. Varhennetulle varhaiseläkkeelle henkilö voi jäädä 62-vuotiaana, jolloin eläkkeeseen tehdään 0,6 prosentin varhennusvähenys kuukautta kohti ennen 63 vuoden ikää.

Eläkeuudistuksen vaikutuksista on tietoja vasta yhden vuoden ajalta. Kun eläkeuudistuksen toimenpiteet tulevat voimaan osin pitkän ajan kuluessa, ei ensimmäisen vuoden kokemusten perusteella voi kovin paljon päätellä. Vuoden 2005 tiedot osoittavat joka tapauksessa, että eläkeuudistus ei aiheuttanut mitään suurta ryntäystä eläkkeelle niiden 63–64-vuotiaiden keskuudessa, jotka eläkeuudistuksen seurauksena olisivat päässeet nyt aikaisemmin eläkkeelle. Vain noin neljäsosa heistä käytti oikeutta siirtyä eläkkeelle. Kaikki muutkin seurattut indikaattorit ovat kehittyneet myönteiseen suuntaan. Tällaisia ovat muun muassa Veto-ohjelmassa ja työllisyysohjelmassa seurattu 50 vuotta täyttäneiden työnjättöiän, työmarkkinoilta poistumisiän ja eläkkeelle siirtymisiän kehitys. Yli 55-vuotiaiden työllisyysaste onkin noussut nopeasti, vaikka ei ole vielä yltänyt lähellekään muiden Pohjoismaiden tasoa.

Eläkeuudistuksen ohella myös työttömyysturvajärjestelmää on uudistettu työllisyyttä ja julkisen talouden kestävyttä vahvistavaan suuntaan. Ns. työttömyyseläkeputken (pidennetty ansiosidonnainen työttömyysturva ikääntyneille työntekijöille) alaikäraja nousi vuoden 2005 alusta kahdella vuodella 57 vuoteen.

Yksityisen työeläkejärjestelmän kestävyuden vahvistamiseksi on myös harkittu työeläkelaitosten riskinottomahdollisuuksien lisäämistä. Tavoitteena on sijoitustuottojen nostaminen, joka vähentäisi edelleen eläkemaksujen nousupainetta. Puron työryhmänä tunnettu työmarkkinajärjestöjen neuvotteluryhmä jätti tammikuussa 2006 työmarkkinoiden keskusjärjestöille ehdotuksen, jolla tähdätään työeläkerahastojen tuoton parantamiseen ja siten työeläkemaksujen nousupaineen vähentämiseen.

Keskeinen ehdotus selvityksessä on osakesijoitusten osuuden kasvattaminen nykyisestä noin 25 prosentista 35 prosenttiin. Ryhmä arvioi sijoitusten tuoton tällöin nousevan pitkällä aikavälillä ja työeläkemaksun korotuspaineen vastaavasti helpottavan 1–2 prosenttiyksikköä.

**Työmarkkinatuen** uudistus astui voimaan vuoden 2006 alusta. Työmarkkinatuen uudistuskokonaisuudella pyritään alentamaan pitkäaikaistyöttömyyttä ja ennaltaehkäisemään tulovirtaa pitkäaikaistyöttömyyteen. Uudistus tukee työvoiman palvelukeskusten toimintaa. Ehdotuskokonaisuus muodostuu kolmesta toisiaan tukevasta linjauksesta:

1. Etuuksien 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 kustan-

nuksista ja ylläpitokorvauksista nykyisellä tavalla. Uudella rahoitusmallilla kuntia kannustetaan työttömien aktivoimien lisäämiseen ja aktivointitoimien laadun parantamiseen.

Toimeentulotuki eriytetään perustoimeentulotukeen ja tarveharkintaiseen toimeentulotukeen. Perustoimeentulotuen rahoitus irrotetaan valtionosuusjärjestelmästä 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 valtionosuusjärjestelmän 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. Työmarkkinatuen vastikkeellisuutta lisätään tiukentamalla työmarkkinatuen saamisedellytyksiä aktiivikauden alkaessa. Muutoksella vahvistetaan työttömien omatoimista työnhakua.

**Työttömyysturvajärjestelmä** laajennettiin koskemaan yli 65-vuotiaita vuoden 2005 alusta. Yli 65-vuotiaalla henkilöllä on oikeus työttömyysetuuteen hänen työnsä keskeytyessä lomautuksen, sääesteen tai toisten työntekijöiden työtaistelutoimenpiteen vuoksi. Uuden eläkejärjestelmän mukaan vanhuuseläkkeelläkin ollessaan henkilöllä on mahdollisuus ottaa halutessaan työtä vastaan ja kartuttaa eläkettä.

Työnantajalla ja palkansaajalla ei ole velvollisuutta maksaa työttömyysvakuutusmaksua palkansaajan täytettyä 65 vuotta. Muutoksilla kannustetaan ihmisiä pysymään työelämässä. Aikaisemmin työttömyysetuutta on voitu myöntää enintään sen kalenterikuukauden loppuun, jona henkilö on täyttänyt 65 vuotta.

**Sairausvakuutuksen rahoitus** uudistettiin vuodesta 2006 jakamalla se kahteen osaan, työtulovakuutukseen ja sairaanhoitovakuutukseen. Sairausvakuutuksen uudistus selkeyttää Kelan rahoitusta. Se lisää vakuutusmaksutuloja, mutta myös valtion suora osuus Kelan menoista kasvaa. Toisaalta uudistus vähentää valtion takuusuorituksen tarvetta.

## Arvioita ja päätelmiä

*Työeläkeuudistuksesta saadut ensimmäiset havainnot viittaavat siihen, että uudistus vaikuttaa toivottuun suuntaan. Mahdollisuutta siirtyä entistä aikaisemmin vanhuuseläkkeelle on käyttänyt neljäsosa niistä joilla oli siihen mahdollisuus. Ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysasteet ovat samanaikaisesti nousseet selvästi, vaikka ovatkin vielä kaukana muiden Pohjoismaiden tasosta. Eläkeuudistuksen ohella myönteiseen kehitykseen voidaan arvioida vaikuttaneen parin viimeisen vuoden hyvän työllisyyskehityksen ja useiden työelämän kehittämishankkeiden kokonaisuuden.*

*Uudistuksen tavoitteiden täysimittainen toteutuminen ei kuitenkaan poista painetta työeläkemaksujen nousuun. Tätä ei tee edes työeläkevarojen sijoitustoiminnan riskipitoisuutta koskeva tuore uudistusehdotus. Työeläkemaksuihin kohdistuu näistä huolimatta usean, ehkä 4–6 prosenttiyksikön nousupaine 2030 mennessä.*

*Tätä lyhyemmälläkin aikajänteellä eläkejärjestelmän kannustimiin liittyy uudistuksista huolimatta yhä ongelmia. Erityisesti OECD on Suomen eläkejärjestelmää koskevissa arvioissaan kiinnittänyt huomiota verraten pitkiin siirtymäaikoihin ja varhaiseläkejärjestelmien edullisuuteen. Näistä syistä kannustimet työelämässä säilymiseen eivät todennäköisesti ole riittävät työllisyysasteen nostamiseksi 75 prosenttiin ensi vuosikymmenen alkupuolella. Toisaalta juuri eläkemenojen kasvu vastaa lähimmän 15 vuoden aikana valtaosasta ikäriippuvaisten julkisten menojen kasvusta.*

*Muun muassa Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen tutkimuksissa on lisäksi kiinnitetty huomiota siihen, että tehtyjen uudistusten työpanosta lisäävät ja sen mukana myös eläkemaksun nousupainetta alentavat vaikutukset eivät välttämättä toteudu, jos nuoret vähentävät työnteokoaan työuran alkupäässä.<sup>10</sup> Työpanoksen lisäämiseksi riittävästä kannusteista olisi huolehdittava koko työuran mittaisesti, ei ainoastaan sen loppupäässä.*

*Oma, potentiaalisesti merkittävä ongelma voi sisältyä siihen, että mielenterveyden häiriöiden vuoksi työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvien määrä on jatkuvasti kasvanut. Vaikka mielenterveyden ongelmien taustalla on monia syitä, yksi tekijä voi olla työelämän lisääntyneet vaatimukset. Tämä on ongelmallista tilanteessa, jossa erilaisten sopeutumispaineiden ei voi olettaa vähenevän. Tämä edellyttää erityistä huomiota työelämän laadun kehittämiseen ja parantamiseen.*

*Vuoden 2006 alusta voimaan astuneen työttömyysturvauudistuksen vaikutuksista ei ole vielä kertynyt kokemuksia. Voinee kuitenkin olettaa, että välttämätön edellytys hyvälle tuloksille on työvoiman kysynnän pysyminen vahvana; työn vastaanottamiseen liittyvästä kannustimista riippumatta pitkäaikaistyöttömien voi uskoa työllistyvän vain työvoiman voimakkaan kysynnän oloissa. Oma kysymyksensä lisäksi on, kuinka suurta kannustinmuutosta uudistus itse asiassa merkitsee niille työttömille, jotka turvautuvat joka tapauksessa toimeentulo- ja asumistukeen työmarkkinatuen täydennykseksi.*

## 4.6 Alueellisen kehityksen ja peruspalveluiden turvaaminen

### Tavoitteet

Selonteossa todetulla tavalla väestön asteittaisesta keskittymisestä huolimatta Suomen väestö näyttää pysyvän moniin muihin maihin verrattuna laajalle alueelle jakautuneena ja väestötiheys suuressa osassa maata alhaisena. Väestökehityksestä seuraavat haasteet koskevat ennen kaikkea alueellisten erojen kasvua ja sitä, miten kaikilla alueilla pystytään turvaamaan riittävät ja laadukkaat hyvinvointipalvelut.

Hallituksen aluepolitiikan lähtökohtana on monikeskuksinen kilpailukykyiseen pääkaupunkiseutuun ja aluekeskusten verkostoon perustuva aluerakenne, joka pitää kaikki maakunnat elinvoimaisina ja mahdollistaa nykyistä tasaisemman taloudellisen kehityksen koko maassa.

***Tulevaisuusvaliokunta näkee*** aluekehityksessä uhkana maan kahtiajaon iäkkäiden ja nuorten asumisiin alueisiin. Se korostaa kannanotossaan yrittäjyyttä, osaavan työvoiman riittä-

<sup>10</sup> J. Lassila ja T. Valkonen (2005): Yksityisalojen eläkeuudistuksen taloudelliset vaikutukset. ETLA B 211.

vyyttä ja peruspalvelujen saatavuutta myös väestöään menettävillä ja väestöltään ikääntyvillä alueilla.

## **Toimintapolitiikka ja toteutetut toimenpiteet**

Alueiden kehittämiseen liittyvillä EU-ohjelmilla ja kansallisilla ohjelmilla pyritään edistämään eri alueiden myönteistä kehitystä niiden omista vahvuuksista lähtien. Alueet ovat elinkeino- ja yritysraenteeltaan hyvin erilaisia ja niiden kehittymismahdollisuudet vaihtelevat suuresti. Viimeaikainen aluekehitys on ollut yllättävän tasapainoista väestön ja työllisyyden suhteen. Myönteisesti kehittyvien aluekeskusten määrä on noussut yli viidentoista, kun niitä oli aikaisemmin puolet vähemmän.

Eräillä alueilla erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa väestön ikääntyminen on jo pitkään aiheuttanut ongelmia alueiden kehittämiseksi. Resurssiongelma väestön, nuoren työvoiman ja julkisen rahoituksen osalta kärjistyy koko ajan ja tekee vaikeaksi elinkeinotoiminnan kehittämisen. Ikääntyminen voimistuu tulevaisuudessa erityisesti kaupunkialueilla ja on suhteellisesti nopeinta pääkaupunkiseudulla. Tämä asettaa suuria haasteita julkisen rahoituksen järjestämiselle ja riittävän tuen takaamiselle heikosti kehittyville alueille.

**Suurten kaupunkiseutujen merkitys** koko maan menestykselle, hyvinvoinnille ja kansantaloudelle kasvaa, sillä niissä syntyy paljon uusia innovaatioita, uutta tietoa ja osaamista. Suomen suuret kaupunkiseudut kilpailevat maailmanmarkkinoilla yritysten ja niiden toimintojen sijoittumisesta. Jotta seudut menestyisivät kansainvälisessä kilpailussa, niiden erityisrooli otetaan huomioon myös aluekehittämisen toimenpiteissä. Kehittämisspolitiikkaa eriytetään erilaisten kaupunkiseutujen vahvuuksien mukaisesti.

**Valtioneuvoston hyväksymien valtakunnallisten alueiden kehittämistavoitteiden** mukaan valmistellaan suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuus erityisesti kansainvälisen kilpailukykyyn vahvistamiseksi. Kokonaisuus valmistellaan aluekeskus- ja osaamiskeskusohjelmien pohjalta.

Sisäasiainministeriö asetti vuonna 2004 suurten kaupunkiseutujen neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on valmistella valtakunnallisten alueiden kehittämisen tavoitteiden mukaista suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuutta sekä seurata ja arvioida sen toteutusta ja suurten kaupunkiseutujen kehitystä. Neuvottelukunnan on tarkoitus hyväksyä politiikkakokonaisuus keuhällä 2006, minkä jälkeen sisäasiainministeriö valmistelee toimenpide-ehdotukset hallituksen käsiteltäväksi.

**Helsingin seutu**, maan ainoa metropoli, on hallituksen politiikassa nähty erityisalueeksi, jonka kehittämiseen tulee kohdistaa erityistoimenpiteitä. Hallituksen käynnistämällä Helsingin seudun yhteistyön kehittämishankkeella pyritään vauhdittamaan koko kaupunkiseudun kattavan kuntien yhteistyön tiivistymistä ja näin luomaan edellytyksiä seudun kilpailukykyyn kehittämiseksi.

Helsingin seudun kuntien vapaaehtoinen yhteistyö on syventynytkin merkittäväällä tavalla pääkaupunkiseudulla ja Keski-Uudellamaalla sekä niiden välillä. Seudulle on laadittu yhteistyösopimus, jonka kuntien valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat sekä kaupungin/kunnanjohtajat hyväksyivät yhteistyökokouksessa toukokuussa 2005. Vapaaehtoisuudelle,

yhteistyön vaiheittaisuudelle ja kumppanuudelle perustuvassa sopimuksessa yhteistyön kohteena ovat erityisesti maankäyttö, asuminen ja liikenne, seudulliset palvelut sekä seudun yhteinen edunvalvonta. Sopimusperusteinen Helsingin seudun yhteistyö käynnistyi lokakuussa 2005 sopimuksen hyväksyneiden 14 kunnan kesken.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä seuraa Helsingin seudun vapaaehtoisen yhteistyön kehittymistä ja erityisesti yhteistyön jatkuvuutta ja vaikuttavuutta. Arvio yhteistyön kehittymisestä tuodaan ministerityöryhmän käsiteltäväksi keväällä 2006.

**Aluekeskusohjelman** tavoitteena on kaupunkiseutujen elinvoiman ja kilpailukyyn vahvistuminen. Ohjelma on työkalu kaupunkiseutujen strategiseen kehittämiseen, ja se kokoaa yhteistoimintaan kunnat, elinkeinoelämän, oppilaitokset, tutkimusyksiköt ja kansalaisyhteiskunnan.

Ohjelmaa toteutetaan 34 kaupunkiseudulla, ja ne käsittävät 260 kuntaa. Ohjelman kansallisesti koordinoinnista vastaa sisäasiainministeriö. Ohjelmakausi alkoi vuonna 2001 ja päättyi vuonna 2006. Hallitus on tehnyt periaatepäätöksen ohjelman jatkamisesta myös nykyisen ohjelmakauden jälkeen.

Aluekeskusohjelman on arvioitu vahvistaneen alueen kehittämisen strategisuutta ja kehittänyt toimenpiteiden priorisointia. Se on selkeyttänyt kehittämistoiminnan koordinoitua ja työnjakoa. Arvioinnin kriittisten johtopäätösten mukaan ohjelmalle tulisi määritellä vielä selkeämpi rooli ja asema suhteessa muihin kehittämissuunnitelmiin ja strategioihin.

Marraskuussa 2005 julkistetun OECD:n maaraportin mukaan aluekeskusohjelma on ollut innovatiivinen ja onnistunut väline alueellisessa kehittämisessä, ja sen avulla aluekehitystä on saatu tasapainottumaan Suomessa. Erityisen positiiviseksi on arvioitu monitoimijaisen kehittäjäverkoston ja alhaalta-ylös -kehittämissuunnitelman huomioiminen.

**Osaamiskeskusohjelma** on alueiden kehittämislain mukainen määräaikainen erityisohjelma, jolla suunnataan paikallisia, alueellisia ja kansallisia voimavaroja huippuosaamisen hyödyntämiseen. Nykyinen vuonna 1999 alkanut ohjelmakausi päättyi vuoden 2006 lopussa. Osaamiskeskustyöryhmä on valmistellut esityksen uuden osaamiskeskusohjelman 2007–2013 toimintamallista ja tavoitteista.

Osaamiskeskusohjelmalla tuetaan alueellisia vahvuuksia, alueiden erikoistumista ja osaamiskeskusten välistä yhteistyötä. Ohjelmassa on mukana 22 osaamiskeskusta ja 45 osaamisalaa. Tavoitteena on lisätä huippuosaamiseen perustuvia uusia tuotteita, palveluja, yrityksiä ja työpaikkoja sekä lisätä alueiden vetovoimaa ja valmiuksia hyödyntää T&K-rahoitusta. Osaamiskeskukset ovat asettaneet tavoitteeksi vuosille 2003–2006 muun muassa 13 000 uuden korkeaan osaamiseen perustuvan työpaikan, 1 200 yrityksen ja 2 000 uuden innovaation syntymisen. Ohjelman vaikuttavuutta selvitetään tarkemmin vuoden 2006 syksyllä valmistuvassa loppuraportissa.

Ohjelman loppukauden erityisiä painopisteitä ovat keskusten kansainvälisen ja kansallisen yhteistyön lisääminen ja toimenpiteiden alueellisen vaikuttavuuden parantaminen. Painopisteet on huomioitu vuosien 2005 ja 2006 perusrahoituksen suuntaamisessa. Osaamiskeskukset ovat ottaneet painopisteet hyvin huomioon vuoden 2005 toiminnassaan.

Uusin **maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma** "Elinvoimainen maaseutu – yhteinen vastuumme" on laadittu vuosille 2005–2008. Se sisältää 133 ehdotusta. Ehdotuksia edistetään ministeriöiden ja muiden toimijoiden päätöksinä, neuvottelemalla sekä yhteistyöryhmän teemaryhmien ja maaseutupoliittisen verkoston työllä.

Valtioneuvoston päätöksessä valtakunnallisten alueiden kehittämistoimenpiteiden tavoitteista luodaan suuntaviivat **alueelliselle innovaatiopolitiikalle**. Niiden mukaan alueellista innovaatiopolitiikkaa vahvistetaan, tuetaan osaamisen hyödyntämistä keskusten ulkopuolella ja huolehditaan koko maan edellytyksistä hyötyä lisääntyvästä teknologia- ja osaamisrahoituksesta.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten yritysosastojen teknologiayksiköt (14) siirrettiin 1.1.2006 alkaen **TE-keskuksen** johtajan alaisuudessa toimiviksi **teknologian kehittämisosastoiksi**. Järjestelyjen tarkoituksena on pyrkiä vaikuttamaan innovaatio- ja T&K-toiminnan laadulliseen ja määrälliseen kasvuun kaikilla alueilla, erityisesti kasvukeskusten ulkopuolella.

Yritysneuvonnan palvelutarjonnan osalta TE-keskus huolehtii alueensa laajasta ja koordinoitusta seudullisten yrityspalvelujen kokonaisuudesta. Verkoston ytimen muodostavat TE-keskusten yrityspalvelupisteet, uusyrityskeskukset, työvoimatoimistot ja kunnalliset elinkeinopalvelut. TE-keskukset myös tarjoavat pk-yrityksille sukupolven- ja omistajanvaihdostilanteiden suunnitteluun ns. viestinvaihtopalvelua, jossa muun muassa selvitetään yrityksen luopujan ja jatkajan tilanne ja odotukset, ja täsmennetään verotukselliset ja juridiset kysymykset sekä rahoitusmahdollisuudet.

Opetusministeriö on edellyttänyt **yliopistoilta ja ammattikorkeakouluilta** yhteisiä aluestrategioita. Korkeakoulut ovat toimittaneet strategiansa ministeriölle syksyllä 2005. Alueellinen innovaatiopolitiikka on ollut strategioissa yhtenä painopistealueena. Strategioissa on nostettu esiin useita alueellista innovaatiopolitiikkaa tukevia toimenpiteitä, joiden toimeenpanoa opetusministeriön hallinnonalalla edistetään.

Ammattikorkeakoulujen tavoitesopimuksissa sekä yliopistojen tulossopimuksissa vuosille 2004–2006 on sovittu alueelliseen kehittämiseen liittyvistä tavoitteista. Opetusministeriö on keskustellut tavoitesopimusneuvotteluissa ammattikorkeakoulujen ja niiden ylläpitäjien kanssa ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehittämistoiminnan vahvistamisesta ammattikorkeakoulujen T&K-strategioiden pohjalta.

**Ammatillisen koulutuksen** palvelukykyä ja valmiuksia alueellisen innovaatiotoiminnan tukemiseen vahvistetaan kokoamalla ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkkoa riittävän suurista tai muutoin vahvoista seudullisista tai maakunnallisista ammattiopistoista muodostuviksi. Opetusministeriö on käynnistänyt vuoteen 2008 kestävä hankkeen ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kehittämiseksi.

**Yliopistolakia** on muutettu siten, että yliopistojen ns. kolmanneksi tehtäväksi opetuksen ja tutkimuksen lisäksi on tullut yhteistyö ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Yhteisten aluestrategioiden mukaisesti yliopistot, yliopistokeskukset ja ammattikorkeakoulut vahvistavat aluevaikutustaan nykyisten toimintojensa puitteissa kehittämällä keskinäistä yhteistyötä ja työnjakoa sekä lisäämällä yhteistyötä alueen muiden toimijoiden kanssa.

Hallitus käynnisti toukokuussa 2005 kunta- ja palvelurakennemuutoksen eli PARAS-hankkeen (ks. alla). Vaikka pääpaino hankkeessa onkin rakenteellisissa uudistuksissa ja palveluiden järjestämisvastuiden organisoinnissa, niin palveluiden järjestämis-, tuottamis- ja ohjausmallit sekä tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen ja parhaiden käytäntöjen levittäminen kytkeytyvät työhön kiinteästi.

Tieto- ja viestintäteknologian kehitys ja toimivat tietoliikenneyhteydet ovat tärkeässä asemassa aluekehityksen ja kuntapalveluiden tuottamisen kannalta. **Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman** tarkoituksena on tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntämällä lisätä kilpailukykyä ja tuottavuutta, sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa sekä kansalaisten hyvinvointia ja elämänlaatua.

Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelmaan sisältyvien julkisen hallinnon tietohallintoa koskevien toimenpiteiden keskeisenä tavoitteena on turvata julkisten palvelujen saatavuutta ja laatua sekä mahdollistaa omalta osaltaan prosessien, toimintamallien ja rakenteiden uudistukset.

**Valtion tietohallinnossa** siirrytään konsernimaiseen ohjausmalliin tavoitteena parantaa asiakaspalvelua ja tehostaa toimintaa koko hallinnossa.

Valtionhallinnossa on lisäksi käynnissä **valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämisohjelma** (KIEKU-hanke), jonka tavoitteena on palvelukyvyn ja tuottavuuden parantaminen. Hankkeen yhteydessä talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiä yhtenäistetään ja toimintoja keskitetään alueellisiin palvelukeskuksiin.

**Kuntasektorin tietohallintoyhteistyötä** tiivistetään tavoitteena koko julkishallinnon tietohallinnon ohjaus. Ns. KuntaTIME-työryhmä luovutti loppuraporttinsa pääministeri Matti Vanhaselle elokuussa 2005. Työryhmän tavoitteena oli muun muassa löytää keinoja lisätä yhteistyötä, myötävaikuttaa kuntien ja valtion tuottavuuskehitykseen, vähentää päällekkäisyyksiä, yhdenmukaistaa tietojärjestelmiä sekä selvittää mahdollisia yhteistyön organisointimuotoja.

Ns. TEHO-TIVI -hankkeessa analysoitiin kymmenen hanketta, joissa tieto- ja viestintäteknikan käyttöönotolla ja samanaikaisella toimintojen kehittämisellä on saavutettu laadullisia ja määrällisiä tehostamishyötyjä. Hankkeen loppuraportti on lähetetty kaikkiin Suomen kuntiin hyödynnettäväksi vastaavien hankkeiden suunnittelussa. Hankkeen tulokset osoittavat, että tieto- ja viestintäteknikan avulla on mahdollista parantaa merkittävästi palvelujen tuottavuutta ja tehokkuutta samalla kun palveluja käyttävien asiakkaiden saama palvelu ja henkilöstön työviihtyvyys paranevat.

Tekes avasi lokakuussa 2005 suunnatun rahoitushaun julkisen hallinnon sähköisten asiointi- ja osallistumispalvelujen järjestäjille ja tuottajille. Tekes on kokeiluluontoisesti varannut julkisten palveluiden järjestäjien ja tuottajien, kuten esimerkiksi kuntien, kaupunkien ja niiden täysin omistamien yhtiöiden, toteuttamien hankkeiden rahoitukseen noin kolme miljoonaa euroa.

Valtioneuvosto hyväksyi **kansallisen laajakaistastrategian** 29.1.2004, minkä jälkeen valtioneuvosto tarkisti laajakaistastrategiaa uudella periaatepäätöksellä 3.2.2005.

Hallituksen laajakaistastrategiana on kilpailun edistäminen kaikissa viestintäverkoissa ja eri viestintäverkkojen välillä, palvelujen ja sisältöjen tarjonnan edistäminen, laajakaistan kysynnän edistäminen sekä erityistoimenpiteiden jatkaminen alueilla, joilla ei synny riittävää kysyntää kaupalliselle laajakaistatarjonnalle.

Laajakaistastrategian alkuperäiset tavoitteet on saavutettu. Suomessa piti tavoitteiden mukaan olla vuoden 2005 loppuun mennessä 1 000 000 liittymää. Liittymiä oli marraskuussa 2005 jo noin 1 200 000. Myös muut keskeiset tavoitteet on saavutettu.

Euroopan komission arvion mukaan Suomen laajakaistayhteyksien määrän kasvu on Euroopan nopeinta. Myös laajakaistan alueellinen saatavuus on jatkuvasti parantunut. Keskeisen työn saatavuuden parantamiseksi ovat tehneet kunnat ja maakunnat, joiden laatimia alueellisia laajakaistastrategioita pannaan täytäntöön kaikissa maakunnissa. Tällä hetkellä jo yli 95 prosentille suomalaisista kotitalouksista on saatavilla kiinteän verkon laajakaistapalvelu, ja maakuntien laajakaistastrategioiden toteutuessa saatavuus paranee noin 98 prosenttiin asti. Kuitenkin vasta vain noin 40 prosenttia suomalaisista kotitalouksista on hankkinut laajakaistayhteyden.

Kiinteää verkkoa täydentävillä langattomilla yhteyksillä kyetään saattamaan loputkin suomalaiset kotitaloudet laajakaistayhteyksien piiriin. Valtioneuvoston päätös myöntää Digita Oy:lle toimilupa valtakunnallisen digitaalisen matkaviestinverkon rakentamiseen tuo toteutuessaan laajakaistayhteydet käytännössä kaikkialle valtakunnan alueelle, myös vapaa-ajan asuntoihin.

Laajakaistastrategian jäljellä olevina, vielä saavuttamattomina tavoitteina ovat, että vuonna 2007 yleisin laajakaistayhteyksien nopeus olisi vähintään 8 Mbit/s, ja että 90 prosenttia internet-yhteyksistä olisi laajakaistaisia. Lisätavoitteena on vielä, että Suomi nousisi maailman eturiviin laajakaistapalvelujen käytössä vuoden 2007 loppuun mennessä.

Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryöryhmä päätti tammikuussa 2006 **kansallisen tietoyhteiskuntastrategian** valmistelun käynnistämisestä.

Strategia tehdään osana hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman toteuttamista vuoden 2006 aikana. Siinä kuvaillaan kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristömme muutoksia ja luodaan pohjaa suomalaisen tietoyhteiskunnan kehitystyölle tulevaisuudessa. Valmistelu toteutetaan yhteistyössä keskeisten suomalaisten tietoyhteiskunnan toimijoiden ja päättäjien kanssa.

**Peruspalveluiden rahoitus ja tuottavuuskehitys** ovat nykyisen ikääntymiskehityksen oloissa avainkysymyksiä.

Hallitus on toteuttanut **julkisten palvelujen ja hallinnon tuottavuuden toimenpideohjelman** osana talouspoliittisen strategiansa toimeenpanoa. Tuottavuusohjelman tavoitteena on, että julkisten palvelujen ja hallinnon tuottavuus paranisi suunnitelmallisesti ja että tuottavuuden nousun vapauttamat voimavarat kohdennettaisiin suunnitelmallisesti. Julkisten palvelujen tuottavuus on viime vuosina keskimäärin laskenut.

Tuottavuutta lisätään toiminnallisilla ja rakenteellisilla muutoksilla sekä tietotekniikan käyttöä tehostamalla. Ikärakenteesta johtuva henkilöstön kasvava luonnollinen poistuma antaa mah-



dollisuuden toteuttaa laajavaikutteisiakin uudistuksia hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Valtionhallinnon tuottavuutta parantavilla toimilla tähdätään siihen, että vuoteen 2011 ulottuvalla kaudella tapahtuvasta valtion henkilöstön luonnollisesta poistumasta vain kaksi kolmasosaa korvataan rekrytoinnein. Tämä johtaa henkilöstön vähenemiseen noin 1,5 prosenttia vuodessa.

Valtioneuvoston 2005 tekemän kehyspäättöksen perusteella on käynnistetty **kunta- ja palvelurakennemuutos -hanke**. Hankeen tarkoituksena on, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiselle saadaan alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen riittävä väestöpohja. Asettamispäättöksen mukaan hankkeen tuloksena nykyisin kuntien vastuulla olevat palvelut saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa siten, että palveluiden laatu, vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen on otettu huomioon.

Vuoden 2005 tärkein tehtäväkokonaisuus on ollut alueilla toteutettavan työvaiheen käynnistäminen. Peruspalveluohjelmaa valmistelevalle ministeriryhmä päätti aluevaiheen linjauksista ja toteutuksesta syyskuussa 2005. 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 palvelurakenneryhmän tehtävänä oli antaa omat esityksensä tehtävien siirroista peruspalveluohjelmaa valmistelevalle ministeriryhmälle vuoden 2005 loppuun mennessä.

Kunta- ja palvelurakennemuutos -hankkeen tärkein työvaihe on keväällä 2006. Alueiden kannanotot muutoksille saatiin 15.2.2006 mennessä. Tämän jälkeen kunta- ja palvelurakenneryhmä 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.

Hallitus on valmistellut **valtionosuusjärjestelmän uudistusta**. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen ensimmäisen vaiheen valmistelutyö saatettiin loppuun vuonna 2005. Lainmuutokset tulivat voimaan vuoden 2006 alusta.

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.

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

Käynnissä olevan kunta- ja palvelurakennemuutos -hankkeen toteuttaminen edellyttää myös valtionosuusjärjestelmän rakenteen ja valtionosuuden määräytymisperusteiden kokonaisuuden uudelleenarviointia. Tämän vuoksi erillistä uutta valmistelutyötä valtionosuusperusteiden uudistamiseksi ei käynnistetty vuonna 2005.

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

Kuntien tehtävien ja veloitteiden rahoituksen tasapainoa parannetaan hallituskauden kattavalla valtion ja kuntien välisellä **peruspalveluohjelmalla** ja siihen liittyvällä vuosittaisella peruspalvelubudjetilla. Peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävistä ja muista veloitteista aiheutuvat menot ja tulot kuntaryhmittäin sekä toimenpiteet niiden tasapainottamiseksi. Valtion ja kuntien välistä yhteistyötä kehitetään niin, että edellytykset sopia keskeisistä kuntia koskevista kysymyksistä paranevat.

Peruspalveluohjelmasta on tullut osa valtiontalouden kehysmenettelyä. Peruspalveluohjelmalla ja -budjetilla pyritään vaikuttamaan siihen, että julkista taloutta tarkastellaan kokonaisuutena sekä valtion että kuntien talous huomioon ottaen.

Toinen peruspalveluohjelma vuosille 2006–2009 hyväksyttiin maaliskuussa 2005. Valtion vuoden 2006 talousarvioesitykseen on sisällytetty peruspalvelubudjettitarkastelu. Vastaava tarkastelu sisältyi myös esityksiin vuosille 2004 ja 2005. Uusin peruspalveluohjelma vuosille 2007–2011 on hyväksytty osana maaliskuun 2006 kehyspäätöstä. Peruspalveluohjelman su-lattaminen osaksi kehysmenettelyä on osoittautunut tarpeelliseksi ja toimivaksi. Samalla ohjelman uskottavuus ja sitovuus on lisääntynyt.

**Kuntajakolaki** on muutettu vuoden 2005 aikana siten, että se ohjaa kuntia parantamaan palveluiden tuotantorakenteita. Kunnille tulee velvollisuus kuntajaon muutoksen yhteydessä laatia hallinnon ja palveluiden järjestämissopimus, johon liitetään suunnitelma kuntien palvelurakenteiden yhteensovittamisesta taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi.

Kuntajaon muutokseen liittyvää investointi- ja kehittämishankkeiden tuen myöntämismahdollisuutta jatketaan vuosien 2006–2009 alusta toteutettaviin kuntajaon muutoksiin. Tukea voidaan jatkossa myöntää sellaisiin investointi- ja kehittämishankkeisiin, joilla pyritään taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseen sovittamalla yhteen kuntien palvelurakenteita tai vahvistamalla elinkeinopohjaa.

**Kuntien valtionosuuslakiin** otettiin vuoden 2005 alusta määräaikainen vuoden 2008 loppuun voimassa oleva uusi yhteistoiminta-avustusta koskeva säännös. Avustusta voidaan

myöntää kuntien laaja-alaiseen tai kuntien palveluiden järjestämisen, talouden ja kehittämisen kannalta merkittävään yhteistoimintaan.

Teknologian kehittämiskeskus Tekes on panostanut hyvinvointipalvelujen kehittämiseen. Vuonna 2004 alkanut viisivuotinen **terveydenhuollon teknologiaohjelman** FinnWellin tavoitteena on parantaa terveydenhuollon laatua ja tuottavuutta sekä edistää alan yritystoimintaa ja vientiä. FinnWell on yksi Tekesin kaikkien aikojen laajimmista teknologiaohjelmista. Kokonaislaajuudeltaan 150 miljoonan euron ohjelmasta Tekesin osuus on noin puolet.

**Yrittäjyyden politiikkaohjelma on edistänyt julkisten palvelujen yksityistä tuotantoa tukemalla ostamisosaamista.** Kuntaliiton yhteyteen on perustettu neuvontapalvelu, jonka toimintaa kauppa- ja teollisuusministeriö on rahoittanut yhdessä Kuntaliiton kanssa. Yksikön toiminta on todettu hyvin tarpeelliseksi.

**Kansalaisjärjestöjen** muun muassa vertaisapuun perustuvaa **palvelutuotantoa koskevat säädökset tarkistetaan** palveluita suosiviksi. Oikeusministeri on nimittänyt tätä tarkoitusta varten työryhmän, joka jättää esityksensä toukokuun lopussa 2006.

## Arvioita ja päätelmiä

*Alueellisen kehityksen pitemmän ajan trendeissä ei ole nähtävissä sanottavia muutoksia siten tulevaisuusselonteon antamisen. Kehityksen suurin pulma liittyy väestöä menettävien ja voimakkaasti heikenevien väestöllisten huoltosuhteiden alueisiin. Näillä alueilla tulee jatkosakin asumaan merkittävä määrä maan koko väestöstä, 25 vuoden kuluttua ehkä noin 20 prosenttia. Toisaalta kasvavissa keskuksissa on samanaikaisesti lisääntyvä tarve paitsi vanhusten myös nuorten käyttämille julkisille palveluille.*

*Kysymys on ennen kaikkea siitä, miten peruspalvelut voidaan tuottaa ja rahoittaa julkisen talouden kestokyvyn sallimalla tavalla ja kansalaisten kannalta tasavertaisesti. Ilmeistä on, ettei nykyisellä palveluiden järjestämistavalla voida tähän päästä. Hallituksen kunta- ja palvelurakennehankkeen tulokset ovat tämän vuoksi olennaisen tärkeitä.*

*Palveluiden tuottamisen tehokkuutta koskevat tutkimukset viittaavat siihen, ettei ole yhtä hallinnollista ratkaisua, jolla kaikki ongelmat poistuisivat. Kuntien palvelutuotannon tehokkuusvertailut eivät viittaa merkittäviin mittakaavaetuihin, vaikka erikoistumisen eduista onkin monenlaista näyttöä.<sup>11</sup> Toisaalta kokemukset yksityisesti tuotettujen julkisesti rahoitettujen palveluiden tehokkuudesta eivät ole yksiselitteisiä, vaikka Suomessa näyttäisi kansainvälisten vertailujen perusteella olevan edellytyksiä hyödyntää selvästi nykyistä enemmän yksityistä tuotantoa tilaaja-tuottaja -järjestelyn pohjalta.*

*Lisäksi ongelmat näyttäisivät olevan erilaisia suurissa asutuskeskuksissa ja syrjäisemmillä alueilla. Keskusalueilla vanhusväestön määrä kasvaa ajan mittaan eniten ja näiden alueiden palvelutuotannon tehokkuus on koko julkisen talouden kestävyuden kannalta ratkaisevaa. Toisaalta keskusalueilla on helpoin hyödyntää mittakaavaetuja, silloin kun niitä on, ja myös kilpailullisesti yksityisten tuottajien panosta. Syrjäisemmillä, usein hyvinkin harvaan asutuilla alueilla kysymys on pikemmin siitä, miten palvelut ylipäättään voidaan toteuttaa työikäisen väestön supistuessa ja alueiden oman rahoituspohjan kaventuessa.*

<sup>11</sup> H. A. Loikkanen ja I. Susiluoto (2005). Paljonko verorahoilla saa? Kunnallisanalan kehittämistähti.

*Näyttäisikin siltä, että tarvitaan huolellista pohdintaa siitä, millä tavoin eri palveluiden järjestämistä on hyvä jakaa ja millainen kuntarakenne sopii maantieteen ja väestön suhteen hyvin erilaisilla seuduilla paikallistason varsin moniulotteisiin hallintotarpeisiin.*

*Kuntien menojen viime vuosien nopea kasvu edellyttää uudistusten nopeaa käynnistystä. Suurten ikäluokkien eläköityminen seuraavien kymmenen vuoden aikana antaa poikkeuksellisen mahdollisuuden uudelleen organisoimiseen jouhevaan toteuttamiseen.*

*Itse aluekehitykseen vaikuttamisessa kysymyksenasettelut ovat pitkälti samat kuin selonteon laatimisen aikaan. Peruskysymys on, kuinka parhaiten yhdistää koko kansantalouden tehokkuus ja aluerakenteen tasapainoisuus. Hallituksen peruslinjaus monikeskuksisen verkostoituneen aluerakenteen tavoittelusta on luonteva.*

*Tämä linjaus jättää kuitenkin paljon tilaa erilaisille vaihtoehdoille sekä täsmällisempien tavoitteiden että varsinkin keinojen suhteen. Eri alueiden liikenne- ja tietoliikenneinfrastruktuurin kehittämistarpeiden priorisointi on yksi kysymys. Yhtäältä koko kansantalouden kannalta tärkeintä on suurten liikennemäärien alueiden ja kansainvälisten yhteyksien hyvä kunto. Toisaalta toimivat liikenne- ja tietoliikenneyhteydet ovat ratkaisevan tärkeitä kauempana suurista väestökeskittymistä olevien alueiden taloudelliselle kehitykselle, ihmisten hyvinvoinnille sekä näillä alueilla sijaitsevien luonnonvarojen hyödyntämiselle.*

*Vastaavaa yhteensovitustarve sisältyy osaamispanostusten kohdentamiseen. Kansainvälisessä kilpailussa menestyminen edellyttää laadukasta tutkimusta ja koulutusta. Pienessä maassa ei ole mahdollista panostaa laajasti erilaisille tutkimusaloille vaan on tehtävä valintoja. Tämä voi merkitä tarvetta keskittää panostuksia myös alueellisesti. Tämä voi puolestaan olla ongelmallista maan eri osien osaamiskeskittymien kehittymisen kannalta, sillä yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat osoittautuneet olennaisen tärkeiksi sijaintialueidensa talouden kehityksen tukijoiksi ja laaja korkeakouluverkko on tukenut inhimillisen pääoman kattavaa kartuttamista.*

*Potentiaalista ristiriitaa helpottaa kuitenkin se, että erilaiset selvitykset korkeakoulujen tutkimuksen ja opetuksen tasosta eivät anna tukea käsitykselle korkeakoulun koon merkityksestä tutkimuksen laadulle. Lisäksi erikoistumisen ja verkostoitumisen avulla on mahdollista yhdistää parhaimmillaan hyvin riittävän osaamismassa ja laaja alueellinen läsnäolo. Tutkimus- ja koulutusjärjestelmän kehittämistoimissa on joka tapauksessa tarpeen kiinnittää erityistä huomiota tähän yhteensovittamiseen.*

## 4.7 Ikääntyneiden voimavarojen tukeminen ja hyödyntäminen

### **Tavoitteet**

Ikärakenteen muutos on politiikan kannalta myös mahdollisuus. On tartuttava ikärakenteen muutoksen avaamiin mahdollisuuksiin ja uudistettava politiikkaa niin, että se tukee kaikkien ikäryhmien aktiivisuutta ja vastaa jatkossa paremmin eri ikäryhmien tarpeisiin. Erityistä huomiota suunnataan ikääntyneiden mahdollisuuksiin käyttää voimavarojaan sekä itsensä että yhteiskunnan hyväksi.

**Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta** korostaa ikäihmisiä yhteiskunnan voimavarana. Sen mietinnössä nostetaan esiin muun muassa ikääntyneiden aktiivinen osallistuminen, vanhusten huomioiminen palveluja kehittämisessä, esteettömyys ja joukkoliikenne yhdyskuntasuunnittelussa sekä vanhuuden tutkimukseen panostaminen.

## **Toimintapolitiikka ja toteutetut toimenpiteet**

Syksyllä 2005 valtioneuvoston kanslia ja eduskunnan tulevaisuusvaliokunta järjestivät yhdessä seitsemän maakuntaliiton kanssa **Tulevaisuusfoorumit 2005 -kierroksen**, jossa jatkotyöstettiin tulevaisuusselonteossa esiin nostettuja kysymyksiä. Useissa tilaisuuksissa käsiteltiin ikääntyneiden voimavarojen tukemista ja keskeisimmiksi kysymyksiksi nousivat työssä jaksaminen, ammatilliseen lisäkoulutukseen panostaminen, hiljaisen tiedon siirtäminen ja mahdollisuus osa-aikatyön ja eläkkeen yhdistämiseen (ks. myös luku 4.2). Esitettiin, että yrittäjillä tulee olla mahdollisuus jatkaa pienimuotoista yritystoimintaa myös eläkeiässä, jotta turvataan sukupolvenvaihdosyritysten jatkuminen.

Ikääntyneiden aktiivisuuden tukemisessa keskeisimmiksi kysymyksiksi nousivat yhteisöllinen vapaa-ajan toiminta muun muassa kansalaisjärjestöissä, seniorikansalaisten mahdollisuus toimia mentoreina koulutuksessa ja työelämässä, aktiivinen vanhustyö muun muassa erilaisissa verkostoissa, omaishoito ja lastenlastenhoito. Omaehtoinen opiskelu ja elinikäinen oppiminen tulevat lisäämään täydennyskoulutuksen tarvetta. Hyvinvointipalvelujen tuotannon kasvua tukemaan on perustettu Finnveran varhaisen vaiheen riskirahasto ja Tekesin Finnwell – Terveystieteiden teknologiaohjelma (ks. myös luku 4.4). Vapaa-ajan klusterin innovaatiot edellyttävät tutkimuksellisen ja käytännön osaamisen tiiviimpää yhteistyötä. Lisääntyvä vapaa-ajan asuminen luo maaseudun palveluille (ml. hyvinvointipalvelut) kysyntää.

Ikääntyville suunnattavia toimia tulee suunnitella yhdessä eläkeläisjärjestöjen kanssa. Eläkeläisjärjestöjä, ikääntyneiden paneelleja ja vastaavia kuullaan päätöksenteossa. Ikääntyvien omaehtoista opiskelua tuetaan muun muassa kehittämällä opintokerhotoimintaa.

**Vapaan sivistystyön** kehittämistoimissa yhtenä painopisteinä on sivistyspalveluiden suuntaaminen niin, että ne parantavat eläkkeelle siirtyneen väestön elämisen laatua ja osallistumista. Esimerkiksi kansalaisten tietoyhteiskuntataitojen opiskelumahdollisuuksien lisääminen sekä näiden taitojen opetuksessa tarvittavan tuki- ja neuvontahenkilöstön koulutusohjelma ovat näitä tavoitteita edistäviä konkreettisia toimenpiteitä. Ikäihmisten yliopistoa on kehitetty osana avoimen yliopiston toimintaa.

**Joukkoliikenteen** tilanne vaihtelee huomattavasti maan eri alueilla. Palvelutason turvaamiseksi on viime vuosina panostettu joukkoliikenteen uusiin toimintamuotoihin, kuten palveluliikenteeseen ja kutsuhjattuihin palveluihin, ja tulokset ovat olleet hyviä. Näissä uusissa palveluissa lähtökohtana on aina myös palvelun esteettömyys. Jatkossa joukkoliikenteen suunnittelun lähtökohtana tulee olla se, että vanhuskin voi käyttää joukkoliikennettä riippumatta mahdollisista toimimisesteistään.

**Asuntosuunnittelu** koskevissa rakentamismääräyksissä esteettömyys on keskeisenä ohjeena. Asuntosuunnittelua koskevissa, vuona 2005 voimaan tulleissa rakentamismääräyksissä parannettiin esteettömyyttä siten, jatkossa kaikissa vähintään kolmikerroksissa kerrostaloissa tulee kaikkiin asuinhuoneistoihin olla pääsy pyörätuolin ja rollaattorin käyttäjälle soveltuvalla

hissillä tai liikkumisesteiselle muutoin soveltuvan kulkuväylän kautta. Olemassa olevassa asuntokannassa esteettömyyttä edistetään sekä valtion tukeman peruskorjauksen ohjauksessa että tukemalla hissien rakentamista tai vanhojen hissien parantamista kerrostaloissa.

Suomen Akatemian toteutti **ikäntymisen tutkimusohjelman** jo vuosina 2000–2002. Ohjelmassa oli mukana yhteensä 21 hanketta ja sen kokonaisrahoitus oli 3,4 miljoonaa euroa. Ohjelmassa on tarkasteltu väestön ikääntymisen yhteiskunnallisia haasteita sekä edistetty tiedemaailman osallistumista ikääntymistä koskevaan keskusteluun. Ohjelman teemoja olivat ikääntyminen ja työ, ikääntyvän väestön asuin- ja toimintaympäristöt, ikääntyminen ja teknologia, vanhuuspolitiikka ja palvelut sekä ikääntyminen ja talous.

**Tekes** on ottanut **ikäntymiskehityksen** huomioon omassa strategiatyössään yhtenä tärkeimmistä suomalaisen yhteiskuntaan vaikuttavista muutosvoimista. Tekesin rahoittamissa projekteissa on nykyisin lisääntyvästi esimerkiksi asumiseen, ruokahuoltoon, lääkitykseen ja palveluihin liittyviä projekteja, joilla vaikutetaan vanhusten elämänlaatuun ja omaehtoisen elämän edellytyksiin.

## **Arvioita ja päätelmiä**

*Ikääntyvien työkäisten työ- ja toimintakyky tulee edistää jo ennen eläkeikää. Vanhusväestöä tulee tarkastella moninaisena ja edellytyksiltään erilaisin voimavaroin omaavana, ei yhteinäisenä väestöryhmänä. Asumisperusteisen palvelujärjestelmän rinnalle tarvitaan monipuolista terveyttä ylläpitäviä ja edistäviä, omaa aktiivisuutta ja järjestämismahdollisuuksia edellyttäviä palvelumuotoja omassa lähiympäristössä.*

*Sekä Suomessa että Euroopan unionissa laajemmin on väestöpolitiikan yhtenä lähtökohtana pidetty sitä, että ikääntymiskehitys luo haasteiden ohella myös selkeitä mahdollisuuksia. Suomessa tähän liittyvää valmistelua on toistaiseksi harjoitettu riittämättömästi. Jatkossa tuleekin painottaa lisää ikääntymistä mahdollisuutena sekä näiden mahdollisuuksien hyödyntämistä.*





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](http://www.vnk.fi/julkaisut)