



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä

– Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta

Hallitusohjelman toimeenpanon
arviointi hallituskauden puolivälissä
– Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta

Julkaisija: VALTIONEUVOSTON KANSLIA		KUVAILULEHTI 6.3.2009	
Tekijät Valtioneuvoston kanslia		Julkaisun laji Raportti	
		Toimeksiantaja Valtioneuvoston kanslia	
Julkaisun nimi Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä - Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä			
Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman seuranta perustuu hallituksen strategia-asiakirjaan, joka hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä joulukuussa 2007 (Vnk 18/2007). Hallitusohjelman toimeenpanoa arvioitiin hallituskauden puolivälissä järjestetyissä hallituksen politiikkariihessä 23.–24.2.2009. Politiikkariihessä esillä olleet teemakokonaisuudet valittiin hallituksen iltakoulussa 11.2.2009. Tähän raporttiin sisältyvän arvioinnin lähtökohtana ovat olleet HSA:ssa 2007 vahvistetut seuranta-indikaattorit, jotka kuvaavat hallituksen politiikan kannalta keskeisten ilmiöalueiden kehitystä sekä eri politiikkatoimenpiteiden prosessien etenemistä. Arviointi perustuu ministeriöiden ja politiikkaohjelmien tuottamaan laajaan tunnuslukuaineistoon, toimenpiteiden kuvauksiin sekä tältä pohjalta esitettyihin arvioihin. Aineistoa on täydennetty muualta saadulla tiedolla, muun muassa tutkimustuloksilla ja eri teemoista ulkopuolisten asiantuntijoiden kanssa järjestettyjen seminaarien päätelmissä. Politiikkaohjelmien ja ministeriöiden aineistot toimitettiin valtioneuvoston kansliaan 31.12.2008 mennessä, jonka jälkeen niitä on päivitetty tarvittavilta osin pidettyyn politiikkariihen saakka. Kutakin politiikkaohjelmaa ja lainsäädäntösuunnitelmaa koskevat arviot on käsitelty aihealueiden ministeriryhmissä. Muita erityisseurattavia teemoja koskevien tekstien lopussa esitetyt arviot ja päätelmät edustavat valtioneuvoston kanslian virkamiesnäkemystä. Raportin tarkoituksena on arvioida kehitystä hallitusohjelman keskeisissä tavoitteissa ja miten tavoitteita ollaan saavuttamassa. Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta-aineiston lisäksi raportti sisältää hallituksen politiikkariihen kannanotton 24.2.2009 ja politiikkariihessä käsitellyn tausta-aineiston talouden tilanteesta ja hallituksen talousstrategiasta. Politiikkariihen kannanotto sisältää tarvittavia toimenpiteitä hallitusohjelman toteuttamisen varmistamiseksi jäljellä olevalla vaalikaudella sekä hallituskauden kahden ensimmäisen vuoden aikana esiin nousseiden uusien kysymysten ratkaisemiseksi.			
Avainsanat hallitusohjelma, politiikkaohjelmat, seuranta, arviointi, indikaattori			
Muut tiedot			
Julkaisusarjan nimi ja numero Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009		ISSN 0782-6028	ISBN (painettu) 978-952-5807-32-5
Kokonaissivumäärä 283	Kieli Fi	Luottamuksellisuus Julkinen	ISBN (PDF) 978-952-5807-33-2
Kustantaja Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi		Taitto Politiikka-analyysiyksikkö	
Julkaisun välitys Yliopistopaino, Helsinki www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti Tilaukset: books@yliopistopaino.fi		Painopaikka Yliopistopaino, Helsinki, 2009	

Utgivare: STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 6.3.2009																	
Författare Statsrådets kansli		Typ av publikation Rapport																	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli																	
Publikationens namn Halvtidsöversyn av regeringsprogrammets genomförande – En uppföljning av regeringens strategidokument																			
Publikationens delar																			
Sammandrag Uppföljningen av regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering baserar sig på regeringens strategidokument, som godkändes som ett principbeslut av statsrådet (SRK 18/2007) i december 2007. Regeringen genomförde en översyn av regeringsprogrammets genomförande vid de politiska överläggningar i mitten av regeringsperioden som hölls den 23 och 24 februari 2009. De politiska förhandlingarnas teman bestämdes den 11 februari 2009 vid regeringens aftonskola. Översynen i denna rapport baserar sig på uppföljningsindikatorerna enligt RSD 2007, som beskriver hur de ämnesområden som är centrala för regeringspolitiken utvecklas samt hur politikåtgärderna fortskrider. Översynen baserar sig på den omfattande nyckeltalsinformation som ministerierna och politikprogrammen har producerat, på åtgärdsbeskrivningar samt på de bedömningar som utifrån detta underlag framförts. Materialet har kompletterats med information från andra källor, bl.a. med forskningsresultat och slutsatser från seminarier som arrangerats tillsammans med utomstående sakkunniga om olika teman. Allt material som politikprogrammen och ministerierna producerat lämnades till statsrådets kansli före utgången av december 2008, där det kompletterades till behövliga delar ända fram till regeringens politiska överläggningar. Bedömningarna för de enskilda politikprogrammen och lagstiftningsplanerna behandlades i ministergrupper för vederbörande ämnesområde. Bedömningarna och slutsatserna i slutet av texterna för övriga teman som särskilt följs upp företräder tjänstemannasyntesen vid statsrådets kansli. Rapportens syfte är att bedöma hur utvecklingen av regeringsprogrammets centrala mål har avancerat och på vilka sätt målen ska nås. Utöver uppföljningsmaterialet över regeringens strategidokument innehåller rapporten även regeringens ställningstagande av den 24 februari 2009 efter de politiska överläggningarna, och det material om det ekonomiska läget och om regeringens ekonomiska strategi som regeringen har haft som underlag vid de politiska överläggningarna. Det ställningstagande som regeringen antog efter sina politiska överläggningar innehåller nödvändiga åtgärder för att säkerställa regeringsprogrammets genomförande under den återstående valperioden samt för att lösa de nya frågor som aktualiserats under de två första åren av regeringsperioden.																			
Nyckelord regeringsprogram, politikprogram, uppföljning, översyn, indikatorer																			
Övriga uppgifter <table border="1"> <tr> <td colspan="2">Publikationsseriens namn och nummer Statsrådets kanslis publikationsserie 14/2009</td> <td>ISSN 0782-6028</td> <td>ISBN (tryck) 978-952-5807-32-5</td> </tr> <tr> <td>Sidantal 283</td> <td>Språk Fi</td> <td>Sekretessgrad offentlig</td> <td>ISBN (PDF) 978-952-5807-33-2</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi</td> <td colspan="2">Layout Enheten för politikanalys</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Distribution och försäljning Universitetstryckeriet, Helsingfors www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti Beställningar: books@yliopistopaino.fi</td> <td colspan="2">Tryckort Universitetstryckeriet, Helsingfors, 2009</td> </tr> </table>				Publikationsseriens namn och nummer Statsrådets kanslis publikationsserie 14/2009		ISSN 0782-6028	ISBN (tryck) 978-952-5807-32-5	Sidantal 283	Språk Fi	Sekretessgrad offentlig	ISBN (PDF) 978-952-5807-33-2	Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Layout Enheten för politikanalys		Distribution och försäljning Universitetstryckeriet, Helsingfors www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti Beställningar: books@yliopistopaino.fi		Tryckort Universitetstryckeriet, Helsingfors, 2009	
Publikationsseriens namn och nummer Statsrådets kanslis publikationsserie 14/2009		ISSN 0782-6028	ISBN (tryck) 978-952-5807-32-5																
Sidantal 283	Språk Fi	Sekretessgrad offentlig	ISBN (PDF) 978-952-5807-33-2																
Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Layout Enheten för politikanalys																	
Distribution och försäljning Universitetstryckeriet, Helsingfors www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti Beställningar: books@yliopistopaino.fi		Tryckort Universitetstryckeriet, Helsingfors, 2009																	

ESIPUHE

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman toteutumista seurataan Hallituksen strategia-asiakirjan avulla, joka vahvistettiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä joulukuussa 2007 (VNK 18/2007). Asiakirjassa täsmennettiin kolmen politiikkaohjelman sisältö ja määriteltiin muut hallituksen erityisseurannassa olevat poikkihallinnolliset aihealueet. Seurannan aihealueille vahvistettiin seurantaindikaattorit. Hallitusohjelman toteutumisen arvioinnin keskeiseksi etapiksi määriteltiin hallituskauden puoliväli vuoden 2009 alussa.

Valtioneuvoston kanslia on koonnut ministeriöiden ja politiikkaohjelmien toimittaman aineiston pohjalta tämän seurantaraportin. Aineiston syventämiseksi on myös järjestetty neljä arviointitilaisuutta, jotka koskivat syrjäytymistä, valtion tuottavuusohjelmaa, sektoritutkimusta ja osaavan työvoiman saatavuutta.

Raportissa esitetään kultakin seurannan osa-alueelta keskeiset hallitusohjelman tavoitteet, toteutunut kehitys, hallituksen keskeiset toimenpiteet ja lopuksi arvio tavoitteiden saavuttamisesta. Indikaattoritietoa saadaan monelta osin viiveellä, jolloin tavoitteiden saavuttamista koskevat päätelmät ovat luonteeltaan saatavilla olevaan tietoon perustuvia näkemyksiä.

Raportin tarkoituksena on informoida hallitusta ja se tarjoaa myös kansalaisille monipuolisen kuvan hallituksen ja hallinnon toiminnasta. Yleiskuva on, että hallitusohjelmassa määriteltyihin toimenpiteisiin on ryhdytty aikataulun mukaisesti ja tavoiteltuja välittömiä vaikutuksia on monilla osa-alueilla nähtävissä. Taloudellisen toimintaympäristön dramaattinen muutos kansainvälisen finanssikriisin seurauksena vaikuttaa kuitenkin ratkaisevasti hallituksen keskeisten talouspoliittisten tavoitteiden toteutumiseen.

Työllisyys ei nykyarvioiden mukaan tule lisääntymään tavoitellulla 80 000–100 000 hengellä ja valtiontalous jää vaalikauden lopulla väistämättä alijäämäiseksi tavoitellun ylijäämän sijasta. Näillä seikoilla on monia heijastusvaikutuksia myös hallitusohjelman muiden tavoitteiden toteutumiseen. Hallitus keskittyi hallituskauden puolivälin tarkastelussa erityisesti ongelmalueisiin kuten työllisyyteen, lasten ja nuorten syrjäytymisriskeihin ja lainsäädäntösuunnitelman toteutumiseen.

Hallitus kävi alustavan keskustelun raportista iltakoulussa 11.2.2009 ja valitsi tässä yhteydessä ne aihealueet, joihin raportin käsittely erityisesti kohdistettiin hallituskauden puolivälin politiikkariihessä. Valtioneuvoston kanslia valmisti politiikkariihen käsittelyn avuksi taloudellisen arvion (liite) sekä raportin pohjalta tiivistetyt keskustelupaperit osaamisen vahvistamisesta, hyvinvointipalvelujen turvaamisesta ikääntyvässä Suomessa, työmarkkinoiden toimivuudesta ja maahanmuutosta, sosiaaliturvasta ja syrjäytymisestä, perhepolitiikasta sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnista.

Helmikuun 23.–24. päivänä pidetyssä politiikkariihessä hallitus käsitteli toimenpiteitä, joita tarvitaan hallitusohjelman hyväksymisen jälkeisen toimintaympäristön muutoksen vuoksi sekä hallitusohjelman tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi. Hallituksen politiikkariihen kannanotto on mukana tässä raportissa. Kannanoton mahdolliset vaikutukset määrärahamitoituksiin vahvistetaan valtiontalouden kehyksistä ja menoarvioista päätettäessä.

Tähän raporttiin sisällytetyt arviot politiikkaohjelmien ja lainsäädäntösuunnitelman osalta on käsitelty näiden aihealueiden ministeriryhmissä. Muilta osin raportti edustaa valtioneuvoston kanslian virkamiesnäkemystä.

Valtioneuvoston kanslia kiittää ministeriöitä, politiikkaohjelmia ja arviointiseminaarien asiantuntijoita toimivasta yhteistyöstä hallituskauden puolivälin HSA-arviointiprosessissa.

Helsingissä 6.3.2009



Risto Volanen
Valtiosihteeri

HALLITUKSEN POLITIIKKARIIHEN KANNANOTTO

1 Johdanto

Matti Vanhasen II hallitus asetti ohjelmassaan vaativat tavoitteet työlleen. Hallituksen tavoitteena on vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi. Talouspolitiikassa hallitus keskittyy työllisyyden parantamiseen. Toinen hallitusohjelman keskeinen tavoite on ilmastonmuutoksen torjuminen. Ohjelman kolmas kulmakivi on perusturvan vahvistaminen ja sosiaaliturvan uudistaminen. Neljäs suuri tehtävä on hyvinvointipalvelujen turvaaminen ikääntyvässä Suomessa.

Globaalin finanssikriisin aiheuttama taantuma vaikeuttaa hallituksen tavoitteiden saavuttamista olennaisesti. Tavanomaisissa oloissa tavoitteiksi asetetut työllisyyden lisäystä, työttömyyden laskua ja julkisen talouden tasapainoa koskeneet tavoitteet eivät maailmanlaajuisen poikkeuksellisen taantuman oloissa voi toteutua. Hallitus pitää kuitenkin kiinni päämäärästään ja tähtää toimillaan uuden kasvupohjan luomiseen, keskeisten pitkän ajan tavoitteiden saavuttamiseen ja lieventämään taantuman välittömiä kielteisiä vaikutuksia. Erityisesti pidetään huolta siitä, ettei taantuman taakka jää yhteiskunnan heikoimpien kannettavaksi.

Tässä kannanotossa hallitus linjaa iltakoulussa 11. helmikuuta valittujen teemojen pohjalta, mitä toimenpiteitä tarvitaan hallitusohjelman tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi, ja mitä toimenpiteitä tarvitaan kahden vuoden aikana esiin nousseiden uusien kysymysten ratkaisemiseen.

2 Hallituksen talouspoliittinen linjaus

Korkea tuottavuus ja työllisyys turvaavat palvelut ja etuudet

Väestön ikääntyminen lisää hyvinvointipalveluiden sekä eläkkeiden ja muiden tulonsiirtojen tarvetta samalla kun työikäisen väestön määrä laskee. Palvelut ja etuudet voidaan turvata vain jos työllisyysaste nousee nykyiseltä noin 70 prosentin tasolta yli 75 prosentin tasolle, julkisen palvelutuotannon tehokkuus paranee ja väestön terveys ja toimintakyky kohenevat. Työllisyysasteen nostamisen ohella on kyettävä selvästi parantamaan tuottavuutta koko maan kattavasti kaikilla toimialoilla ja julkisella sektorilla. Kansalaisten aineellisen hyvinvoinnin kohoaminen jää entistäkin selvemmin riippumaan tuottavuuden kehityksestä, kun asukasta kohden laskettu työpanos supistuu.

Talouden taantuma lisää sekä ikääntymisen aiheuttamia paineita julkisen talouden kestävyydelle että aineellisen elintason kohentamisen haasteellisuutta. Työllisyysaste laskee nykytasoltaan, julkinen velka kasvaa tuntuvasti ja yksityisen sektorin kyky luoda talouskasvua voi heikentyä vuosiksi eteenpäin.

Hallitus vastaa haasteiden kovenemiseen

- (1) sopimalla laajasta toimenpidekokonaisuudesta, joka tukee työllisyysasteen nousua pitkällä aikavälillä ja vahvistaa muutoinkin julkisen talouden kestävyyttä,
- (2) edistämällä tuottavuuden nousua,
- (3) käynnistämällä ohjelman pitkän ajan kasvuedellytysten vahvistamiseksi,
- (4) tehostamalla edelleen toimia taantuman lyhyen aikavälin kielteisten työllisyysvaikutusten lieventämiseksi.

Hallitus on jo reagoinut talouskehityksen heikentymiseen laajalla toimenpidekokonaisuudella useassa eri vaiheessa elokuun 2008 budjettiriihestä alkaen. Hallituksen elvytystoimien mittakaava on noin 1,7 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 2009, mikä on EU:n komission arvion mukaan alueen suurimpia. Tämän ohella hallitus on päättänyt merkittävistä toimista pankkisektorin toimintakyvyn turvaamiseksi ja yritysten rahoitustilanteen helpottamiseksi valtion suoralla lainoituksella ja takauksilla. Myös nämä toimet ovat mittakaavaltaan Euroopan kärkipäätä. Toimenpiteet heikentävät valtiontalouden tasapainoa merkittävästi lyhyellä tähtämellä.

Vuodelle 2009 ajoitettujen elvyttävien toimien tarkoituksena on ennen kaikkea vaimentaa suhdannekäänteen jyrkkyyttä, vähentää työttömyyden nousua sekä huolehtia siitä, että suhdanteiden vaikutukset yritysten toimintaedellytyksiin, työvoiman määrään sekä tuottavuuteen jäävät mahdollisimman pieniksi. Suhdannetoimien kanssa samanaikaisesti on toteutettava sellaisia rakenteellisia toimia, jotka pidemmällä aikavälillä parantavat kansantalouden kasvuedellytyksiä ja tukevat julkisen talouden kestävyyttä.

Nopeista ja mittavista elvytystoimista huolimatta työllisyysaste laskee ja työttömyys lisääntyy yhä heikentyvän kansainvälisen tilanteen seurauksena. Suomen ja eri maiden kokemusten mukaan työllisyysasteen saaminen uudelleen nousuun on vaikeaa ja vie aikaa. Tämän vuoksi on tärkeää pyrkiä julkisen talouden kestävyuden sallimissarajoissa tukemaan työllisyyttä mahdollisimman voimakkaasti.

Nykyinen globaali taloustaantuma koettelee 1990-luvun alussa koettua lamaa enemmän korkeaan osaamiseen perustuvia vientiyrityksiä ja niiden alihankkijoita. Työttömäksi on jäämässä aiempaa enemmän korkean osaamisen saavuttaneita ihmisiä. Tulevan kasvun avaintekijäksi on muodostumassa ihmisten, yritysten ja tutkimusyksiköiden osaamisen päivittäminen. Se ratkaisee kansainvälisen kilpailukykyimme nousun jälleen alkaessa. Etenkin uutta osaamista hyödyntävissä uusissa yrityksissä piilee mahdollisuus koko kansantaloutta hyödyttävään aktiiviseen tekemiseen.

Osaamisen varmistamiseksi yli taloustaantumaa hallitus panostaa yritysten kasvumahdollisuuksiin, ihmisten koulutukseen sekä tutkimusyksiköiden rahoitukseen. Osaamiseen panostaminen edellyttää koko maan kattavaa vahvaa osaamisinfrastruktuuria laajakaistayhteyksineen ja yliopistoineen.

Politiikkariihessä sovitut julkisen talouden kestävyyttä ja talouskasvun edellytyksiä vahvistavat toimenpiteet mahdollistavat valtion lisäpanostuksen taloudellisen toimeliaisuuden ja työllisyyden tukemiseen sekä etuuksien ja peruspalvelujen varmistamiseen taantumaa aikana. Hallitus seuraa suhdannekehitystä ja uusien suhdannepoliittisten toimien tarvetta tarkasti ja on valmis reagoimaan tilanteen vaatimalla tavalla.

Kuntatalouden tilanne alkaa heiketä kuluvana vuonna erityisesti verotulojen laskun seurauksena. Myös menoissa on odotettavissa kasvupaineita muun muassa lisääntyvän työttömyyden johdosta. Kuntatalouden tilanne kiristyy erityisesti vuonna 2010. Peruspalvelujen turvaamiseksi valtio vahvistaa kuntatalouden rahoituspohjaa. Kuntien osuutta yhteisöveroista nostetaan väliaikaisesti. Kuntien kiinteistöistä perimien verojen rajoja nostetaan. Yhteisöverosuudesta ja kiinteistöverosta tehdään yksityiskohtaiset päätökset kehysriihessä. Lisäksi valtio varautuu kuntien valtionapujen tilapäiseen lisäämiseen. Kuntataloutta vahvistavien lisätoi-

mien edellytyksenä on, että kuntien kustannuskehityksestä, erityisesti palkkaratkaisuista, saadaa pitkäaikainen ja maltillinen näkymä tuleville vuosille.

Palkkaratkaisujen tasolla on suuri vaikutus työllisyyteen ja julkisen talouden tasapainoon. Hallitus tukee työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistumisen ja yleensä talouden tasapainoisen kehityksen kanssa sopusoinnussa olevia palkkaratkaisuja. Maltillista tuloverotuksen keventämistä voidaan jatkaa vuonna 2010, jos palkkaratkaisut ovat maltillisia sekä kilpailukykyä että työllisyyttä tukevia. Hallitus jatkaa tässä hengessä keskusteluja työmarkkinaosapuolten kanssa palkanmuodostuksen kehittämisestä ja seuraavista palkkaratkaisuista.

Työllisyysasteen nostaminen ja muut julkisen talouden kestävyyttä tukevat toimet

Julkisten palvelujen ja etuuksien rahoituksen turvaaminen

Suomalaisten hyvinvoinnin ylläpitämiseksi työikäisen väestön voimavarat on saatava paremmin käyttöön koko maassa. Työllisyysasteen nostaminen edellyttää työurien selvää pidentymistä. Tämä on mahdollista vain monipuolisin ja voimakkain toimenpitein, jotka kohdistuvat sekä työurien loppupäähän että alkupäähän. Julkisten palvelujen ja etuuksien rahoituksen turvaamiseksi on perusteltua tehdä toimenpiteitä, jotka turvaavat pitkällä aikavälillä työmarkkinoilla pysymisen, kestävä kehityksen sekä ikääntyvän väestön palvelut ja eläkkeet. Lisäksi hallitus edistää työssäjaksamista panostamalla osaamisen uudistamiseen työuran aikana, työkyvyn ylläpitoon ja sosiaaliturvan kehittämiseen. Nuorten työllisyysasteen nostamiseksi, opintojen nopeuttamiseksi ja opintojen aloittamisiensa alentamiseksi toteutetaan uudistus, joka alentaa tuntuvasti keskimääräistä työelämään siirtymiskäytännön suorittaneena.

Hallituksen tavoitteena on, että työmarkkinoilta poistumisikä nousee ajan mittaan vähintään kolmella vuodella.

Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi:

- Joustavan vanhuuseläkkeen alaikärajaa nostetaan asteittain kahdella vuodella 12 vuoden siirtymäajan kuluessa vuodesta 2011 alkaen.
- Ryhmäeläkevakuutusten alaikäraja nostetaan nopeimmalla mahdollisella aikataululla 60 vuodesta 65 vuoteen.
- Yksilöllisen eläkevakuutuksen alaikäraja nostetaan nopeimmalla mahdollisella tavalla 62 vuodesta 65 vuoteen.
- Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuksia, osa-aikaeläkettä ja työkyvyttömyyseläkettä uudistetaan siten että uudistukset tulevat voimaan työmarkkinoiden tilanteen parannuttua, viimeistään 2013. Sata-komitea valmistelee asiaa koskevat ehdotukset kesään 2009 mennessä.
- Vuorotteluvapaata uudistetaan
- Työurien pidentämisen edellytysten parantamiseksi erityisesti osatyökykyisten ja vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista edistetään mm. lisäämällä panostusta työntekijöiden terveyttä ja työkykyä sekä työelämän laatua parantaviin toimiin, Sata-komitea valmistelee asiaa koskevat ehdotukset kesään 2009 mennessä. Tämä edellyttää STM:n ja TEM:n aktiivista toimintaa työkyvyn ja työolojen kehittämiseksi ja hyvien käytäntöjen levittämiseksi.
- Aikuiskoulutusta ja siihen liittyvää korvausta kehitetään siten, että työmarkkinoiden joustavuus paranee ja rakenteellisen työttömyyden uhka pienenee. Tavoitteena on auttaa ennakoimaan työmarkkinoiden muutoksia, parantaa työn tuottavuutta ja vastata paremmin työmarkkinoiden tarpeita.

- Parannetaan omaehtoiseen koulutukseen hakeutuvien työttömien mahdollisuuksia päästä koulutukseen samoilla eduilla kuin työvoimapolitiittiseen koulutukseen Satakomitean esitysten pohjalta.
- Opintojenohjauksen määrään ja jatkuvuuteen kiinnitetään huomiota siten, että ketju perusopetuksesta työelämään toimii katkeamatta.
- Uusien ylioppilaiden siirtymistä korkeakouluasteen opintoihin nopeutetaan. Pääsykoejärjestelmää uudistetaan yhdessä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa siten, että sähköistä hakujärjestelmää ja ylioppilastutkintoa hyödynnetään nykyistä tehokkaammin. Pääsykokeita kehitetään nykyistä soveltuvimmiksi ja pääsykoemateriaali julkaistaan vasta ylioppilaskirjoitusten jälkeen. Oppilaitoksilta pyydetään näihin liittyvät sitoumukset ja mahdolliset muut esitykset vuoden 2009 aikana.
- Parannetaan jo korkeakoulututkinnon omaaville aikuisille suunnattua täydennyskoulutustarjontaa, jotta tutkintoon johtavat yliopistojen aloituspaikat voidaan enenevästi suunnata nuorisoiäluokille. Tässä yhteydessä hyödynnetään aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen yhteydessä tehtyä valmistelua.
- Ehdotukset opintotukijärjestelmän rakenteelliseksi uudistamiseksi tehdään vuoden 2009 loppuun mennessä tavoitteena päätoimiseen opiskeluun kannustaminen.
- Kehitetään korkeakouluopiskelijoiden työharjoittelua työelämään sijoittamisen parantamiseksi.
- Ammattistartin vakinaistamisen jälkeen jatketaan sen ja muiden ammatillisen koulutukseen valmistavien koulutusmuotojen kehittämistä. Myös työssäoppimista kehitetään edelleen ammatillisessa koulutuksessa.
- Varmistetaan toisen asteen koulutuspaikka jokaiselle perusopetuksen päättävälle nuorelle. Tavoitteen seurannan yhteydessä kehitetään tilastointia ja hyödynnetään sähköisen hakujärjestelmän kautta saatuja tietoja.
- Laaditaan yhteistyössä koulutuksen järjestäjien, korkeakoulujen, työelämän toimijoiden ja muiden sidosryhmien kanssa valtakunnalliset suositukset aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamisen periaatteista ja menettelyistä.

Hallituksen tavoitteena on huolehtia verotulojen riittävydestä, hillitä menojen kasvua ja varmistaa kuntapalveluiden rahoituspohja. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi valtionvarainministeriö on asettanut verotuksen kokonaisuudistusta selvittävän työryhmän, jonka tehtävänä on tehdä kehittämis ehdotuksia, joiden tavoitteena on, että verojärjestelmä nykyistä paremmin tukee kestäväää talouskasvua ja samalla kestäväää julkisten palvelujen ja etuuksien rahoitusta ottaen huomioon ekologisen kestävyuden vaatimukset.

Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi:

- Alkoholiverotusta korotetaan
- Kuntatalouden tukemiseksi kiinteistöveron vähimmäis- ja enimmäisprosentteja nostetaan
- Hallitus vahvistaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Hallitus selvittää pikaisesti mm. eri keinot vahvistaa poliisin, syyttäjän, tuomioistuinten ja verottajan toimintamahdollisuuksia sekä siirtymisen ns. käännettyyn arvonlisäverojärjestelmään rakennusalaalla.

Hallitus varmistaa vastuullisen ja pitkäjänteisen menopolitiikan jatkumisen. Hallitusohjelman valtiontalouden alijäämärajoitteesta sekä rakenteelliselle ylijäämälle asetetusta tavoitteesta voidaan tilapäisesti joustaa, jos samanaikaisesti tehdään julkista taloutta rakenteellisesti vahvistavia päätöksiä.

Valtionosuusuudistuksen jatkovalmistelu

Valtionosuusuudistusta valmisteleva työryhmä laatii kehysriiheen mennessä tarvittavat laskelmat sisältävän esityksen, jossa hallinnonalakohtaiset valtionosuudet yhdistetään hallitusohjelman mukaisesti puitelain edellyttämin poikkeuksin ja tehdään tästä välttämättömästi aiheutuvat muutokset valtionosuusperusteisiin. Esitykseen tulee sisältyä hallitusohjelman mukaisesti poikkeuksellisen harvan asutuksen ja saaristoisuuden aiheuttamien ongelmien ratkaisuja. Samassa yhteydessä harkinnanvarainen rahoitusavustus kytketään osaksi yhdistettyä valtionosuusmomenttia ja avustus mitoitetaan ottaen huomioon heikentyvän ja eriytyvän kuntatalouden ongelmat. Hallitus päättää kehysriiheessä, missä laajuudessa ja aikataulussa kuntien valtionosuusjärjestelmää kehitetään.

Taloukasvun edellytysten vahvistaminen

Hallituksen tavoitteena on, että Suomen kansantalous pääsee mahdollisimman nopeasti uuteen kasvuun ja aiemmin suunnitellulle työllisyysuralle. Globaalin talouskriisin hellittäessä kysynnän elpyminen johtaa maailmankaupan kasvuun ja patoutuneiden investointitarpeiden purkautumiseen. Myönteiselle kehityksuralle pääseminen edellyttää globaalin finanssikriisin ja sen todennäköisten seurausten takia hallitukselta uusia toimia talouden kasvupohjan laajalaiseksi vahvistamiseksi. Taloukasvun edellytyksistä huolehditaan kiinnittämällä huomiota työvoiman määrään, tuottavuuskehitykseen, osaamisen vahvistamiseen sekä kansantalouden ulkoiseen kilpailukykyyn. Oikein suunnatuilla kasvuponnistuksilla voidaan samalla tukea ilmastopolitiikan tavoitteita vähäpäästöisestä taloudesta.

Hallituksen kasvupolitiikka perustuu jatkossakin osaamiseen vahvistamiseen peruskoulusta korkeampaan koulutukseen sekä tiedon luomiseen ja yhä parempaan hyväksikäyttöön. Tämän saavuttamisessa on olennaista koko maan kattava liikenne- ja tietoliikenneinfrastruktuuri ja houkuttelevuus asuin- ja työympäristönä. Lähtökohdan tulevalle nousulle tarjoavat Suomen runsaat uusiutuvat luonnonvarat, niiden kestävä käyttö ja luonnonvarojen hyödyntämisessä käytettävän modernin teknologian kehittäminen.

Uusiutuvan energian käytön vauhdittamiseksi tuetaan energiapuun tarjontaa ja uusiutuvan energian erilaiseen käyttöön liittyviä investointeja. Hallitus kohdentaa voimavaroja ilmasto- ja energiateknologian tuotteistamiseen, kaupallistamiseen ja kansainvälistämiseen.

Osaamisen ja tiedon luonnin ja hyödyntämisen parantamiseksi:

- Julkisia tutkimusvaroja lisätään (Tekes, yliopistot, ammattikorkeakoulut, Suomen akatemia, tutkimuksen infrastruktuuri).
- Tutkimustulosten kaupallistamiseen, liiketoimintaosaamisen ja kansainvälistämisen kehittämiseen panostetaan
- PK-yritysten innovaatiotoiminnan edistämiseksi selvitetään T&K-menojen verovähennysjärjestelmää.
- Kasvuyrittäjyyden edellytyksiä vahvistetaan mm. pääomasijoittamisen verokohtelun tekemisellä nykyistä kilpailukykyisemmäksi vuoden 2010 alusta.
- Toimintaa yritysten viennin ja kansainvälistymisen edistämiseksi tehostetaan
- Luovien alojen yrittäjien asiantuntijapalveluja kehitetään ja yrittäjyysosaamista vahvistetaan
- Julkisin varoin luotujen tietovarantojen hyödyntämistä tehostetaan mm. tarkistamalla tietojenluovutukseen sovellettavia hinnoitteluperiaatteita ja parantamalla tilastotiedon käytettävyyttä tietosuojaa vaarantamatta.

- Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan kokoonpano ja tehtävät uudistetaan. Lisäksi kartoitetaan tutkimuslaitosten sellainen tutkimustoiminta, joka soveltuu paremmin yliopistoissa tehtäväksi. Tehtävien siirrot tehdään tapauskohtaisesti ministeriöiden ja yliopistojen yhteistyönä. Käynnistetään politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen.
- Tietoyhteiskuntapolitiikkaa jänitevöitetään ja julkisen sektorin tuottavuutta edistetään tietotekniikkaa hyödyntämällä nykyistä paremmin. Nopeutetaan sähköisen asioinnin kehittämistä ja edistetään IT-ratkaisujen yhteentoimivuutta ja käyttäjälähtöisyyttä.
- Käynnistetään hanke koulutuksen ja suomalaisen osaamisen viennin edistämiseksi ja yritysklusterin synnyttämiseksi alalle. Tavoitteena on hyödyntää kaupallisesti jo olemassa oleva kansainvälinen kiinnostus ja potentiaali sekä suomalainen korkea osaaminen. Hankkeessa hyödynnetään nykyisiä yritystukia ja vientikanavia.
- TKI-toimintaa kehitetään ja uudistetaan kansallisen innovaatiostrategian ja innovaatiojärjestelmän kansainvälisen arvioinnin suositusten mukaisesti.
- Työelämän kehittämistoimia (TYKES) tehostetaan osana innovaatiojärjestelmää.

Myöhemmin päätettäviä elvytystoimia valittaessa painotetaan välittömien työllisyysvaikutusten ohella kestävän talouskasvun pitemmän ajan edellytysten vahvistamista.

Käynnistetään valmistelu luonnonvarapolitiikan koordinaation vahvistamiseksi tavoitteena Suomen nostaminen johtavaksi luonnonvarojen ja materiaalien kestävän ja taloudellisen hyödyntämisen maaksi. Painopistealueina luonnonvarojen käytössä ovat erityisesti koko maan resurssit hyödyntävät kotimaisen uusiutuvan energian lisääminen, mineraalit ja ruuan tuotanto. Hallitus laatii vuonna 2010 ruokastrategian. Keskeisenä tavoitteena on turvata kotimaisen elintarvikeketjun kilpailukyky ja toimintaedellytykset sekä elintarvikkeiden huoltovarmuus tulevaisuudessa.

Näiden välittömien toimien lisäksi hallitus käynnistää kasvuprojektin, jonka tavoitteena on tuottaa konkreettiset politiikkasuositukset talouskasvun vauhdittamiseksi ennusteita nopeammiksi 2010-luvulla ja työllisyysasteen nostamiseksi koko maassa. Projektin tulee erityisesti arvioida, mikä on valtion ja yleensä julkisen sektorin paras rooli talouden kasvun vahvistamisessa koko maassa tilanteessa, jossa yksityisen sektorin riskinotto kyky ja -halu saattaa useiden vuosien ajan olla totuttua heikompi.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta asettaa toimenpidesuosituksia valmistelevaan ohjausryhmän ja sitä tukeva tutkimusryhmän. Työstä raportoidaan säännöllisesti talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle ja talousneuvostolle. Työstä laaditaan väliraportti 30.9.2009 mennessä sekä loppuraportti toimenpidesuosituksineen 15.2.2010 mennessä. Tämän lisäksi käynnistetään sektorikohtainen vuoropuhelu kasvunäkymistä ja toimista kasvun edistämiseksi.

Eheyttä tukevat toimet syrjäytymisen ehkäisemiseksi

Hallituksen tavoitteena on viedä Suomi mahdollisimman ehyenä läpi taantuman. Tästä syystä lisätään toimia, joilla estetään työttömiksi joutuvien ja jo joutuneiden työttömyysjaksojen pitkittyminen. Hallitus kannustaa työttömiä, irtisanottuja ja lomautettuja osallistumaan koulutukseen tai muihin työllistymistä sekä työkykyä tukeviin toimenpiteisiin. Erityistä huomiota kiinnitetään syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin miehiin. Aktiivitoimiin osallistumisen aikaista toimeentuloturva nostetaan nykyisestä tasosta ottamalla käyttöön aktiivikaudelta maksettava korotettu tuki myös perusturvassa. Tämä tuki koskisi vain työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajia. Kieltäytyminen aktiivitoimista johtaa aina tämän etuuden menetykseen.

Väestöryhmien väliset terveyserot ovat Suomessa viime vuosina kasvaneet. Erityisesti pitkäaikaistyöttömät ovat eriarvoisessa asemassa suhteessa työssäkäyvään väestöön terveystalvelujen saannissa. Pitkäaikaistyöttömien terveystalveluita ja kuntoutusta kehittämällä voidaan ehkäistä syrjäytymistä ja ylläpitää työkykyä. Hallituksen tavoitteena on parantaa syrjäytymistä ehkäisevien ja terveyseroja kaventavien talveluiden saatavuutta. Pitkäaikaistyöttömien terveydenhuollon kehittämishankkeessa esiin tulleita hyviä käytäntöjä levitetään koko maahan.

Konkurssiin joutuneille yrittäjille ja ylivelkaantuneille on annettava uusi mahdollisuus. Niin yrityksiä kuin yksityishenkilöitä on kannustettava hakemaan neuvoja ja apua velkaantumisongelmiensa ratkaisemiseen niin varhain kuin mahdollista. Maksuhäiriöpolitiikkaa ja velkajärjestelyprosesseja tarkistetaan, jotta konkurssiin menneiden yrittäjien paluu yrittäjätöimintaan tai työmarkkinoille on mahdollista nykyistä nopeammin. Hallitus pitää tärkeänä koko Suomen kehitysedellytysten varmistamista. Erityistä huomiota kiinnitetään väestörakenteeltaan ikääntyneiden seutujen selviytymiseen. Innovaatiopolitiikka laaja-alaisesti kattaamaan koko maa. Alueiden infrastruktuurista ja talveluista huolehditaan.

Yhteiskunnallisen kehityksen sosiaalisesta kestävydestä (ml. tulo- ja terveyserojen, köyhyyden ja hyvinvointitalveluiden saatavuus) kerättyä tietoa on paremmin hyödynnettävä päätöksenteossa. Tätä varten sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee yhdessä muiden ministeriöiden kanssa yhteiskunnan sosiaalisen kestävyden arviointi- ja ennakointimallin vuoden 2010 kesäkuun loppuun mennessä. Tarkoituksena on luoda sosiaalisen kestävyden arvioinnista julkisen talouden kestävyysarviointiin verrattava pysyvä prosessi.

3 Hyvinvointitalveluiden turvaaminen

Huomio talvelurakenteiden uudistamiseen

Kunta- ja talvelurakennemuutoksessa (Paras) toteutetut rakennemuutokset ovat luoneet pohjaa ja kehittämispotentiaalia talveluiden kehittämiseen. Väestörakenteen muutokset aiheuttavat tulevina vuosina suuria ongelmia ennen kaikkea väestöä luovuttaneilla alueilla, mutta myös kasvukeskuksissa. Talvelurakenteita kehitetään siten, että kaikille maassa asuville voidaan järjestää riittävät talvelut.

Rakenteiden uudistaminen ja talveluiden kehittäminen ovat kumpikin välttämättömiä edellytyksiä Paras-uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Suuri kuntakoko, kuntaliitos tai yhteistoiminta-alueen perustaminen eivät ilman talveluiden järjestämis- ja tuottamistapojen uudistamista paranna talveluiden saatavuutta, laatua tai tehokkuutta.

Paras-hankkeen toteuttamista vauhditetaan talvelurakenteiden uudistamista korostaen kustannuskehityksen hillitsemiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi:

- Valtio osaltaan turvaa talveluiden taloudelliset edellytykset kuntien vastatessa to-dennettavasti talveluidensa uudistamisesta ja tuottavuuden parantamisesta.
- Paras-hankkeessa toiminnan painopistettä siirretään talveluiden kehittämiseen samalla kun hallinnollisten rakenteiden uudistamista jatketaan. Jatkossa kuntien tulee panostaa talveluiden kehittämiseen uusissa ja uusiutuissa rakenteissa. Niiden mukaan tuoma kehittämispotentiaali tulee täysimääräisesti hyödyntää.

- Uudistusta jatketaan mm. ottamalla käyttöön parhaita palvelukäytäntöjä, kehittämällä palveluprosesseja, uudistamalla työnjakoa, hyödyntämällä tietoteknologiaa, ottamalla käyttöön tilaaja-tuottaja-malleja sekä hyödyntämällä yksityisen ja kolmannen sektorin tuottamia palveluita. Näiden toimenpiteiden tarve on erityinen niissä kunnissa, jotka täyttävät väestöpohjavaatimukset eivätkä sen vuoksi ole tehneet rakenteellisia uudistuksia sekä kunnissa, joilla on puitelain mukaiset perusteet poiketa asetuista väestöpohjavaatimuksista.
- Edistetään palvelusetelien käyttöä uuden lainsäädännön pohjalta.
- Kunnille ja kuntayhtymille asetetaan tuottavuuden parantamista koskevat valtakunnalliset tavoitteet hyödyntäen kehitettäviä tuottavuus- ja kustannuslaskentamittareita. Kuntien ja kuntayhtymien on laadittava suunnitelma tuottavuuden parantamista koskevista toimenpiteistä.
- Kaksikymmentä suurinta kuntaa veloitetaan laatimaan palveluidensa kehittämiseksi tuottavuusohjelmia, joiden toteutumista seurataan kuntien ja valtion yhteistyönä. Tuottavuusohjelmien toimintaa arvioidaan ja niiden perusteella syntyneitä hyviä käytäntöjä sovelletaan myös muissa kunnissa.
- Valtio käynnistää yhteistyössä Kuntaliiton kanssa normitalkoot, jossa kartoitetaan ja pyritään poistamaan tuottavuuden parantamista estäviä ja palvelurakenteiden jäykkyyksiä ylläpitäviä normeja.
- Edistetään voimakkaasti ja laaditaan työkaluja parhaiden palvelukäytäntöjen käyttöön ottamisen tueksi kunnissa ja kuntayhtymissä. Parannetaan palvelujen kustannusten vertailukelpoisuutta yhdessä Kuntaliiton kanssa.
- Selonteon yhteydessä tehdään toimenpide-ehdotuksia kaupunkiseutuja koskien. Tuolloin kaupunkiseutusunnitelmien ja niiden toteutumisen seurannasta saatujen arvioiden perusteella otetaan mm. kantaa siihen, tulisiko kaupunkiseutujen kunnille asettaa selkeämpiä veloituksia maankäytön, asumisen, liikenteen ja kuntarajat ylittävien palvelujen käytön osalta.
- Selonteon yhteydessä arvioidaan muut toimenpiteet uudistuksen jatkovalmistelun ohjaamiseksi.
- STM ja VM toteuttavat yhdessä eri toimijoiden kanssa koulutus- ja kehittämishankkeen, jolla tuetaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallista uudistamista ja muutostohtamista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kehittäminen

Suomalainen terveydenhuolto toimii pääosin hyvin. Ongelmina voidaan pitää väestöryhmien välisten terveyserojen kasvua ja lääkäri- ja hammaslääkäripulaa. Voimavaroja tuleekin suunnata ennaltaehkäisevään työhön.

- Terveydenhuollon palveluiden tasavertaisen saatavuuden turvaamiseksi hallitus edistää Toimiva Terveyskeskus -ohjelmaa. Tavoitteena on luoda vahvat kansalliset ohjaavat ratkaisut toimivien ja palvelevien terveyskeskusten kehittämisestä. Ohjelmaan kuuluvia kokonaisuuksia ja uudistuksia ovat mm. uudet käytännöt työn- ja vastuunjaossa terveyskeskuksissa, matalan kynnyksen palveluiden lisääminen, tietotekniikan hyödyntäminen asiakaspalvelussa ja ehkäisevän terveydenhuollon tehostaminen neuvoloissa ja terveyskeskusten vastaanotoilla
- Hallituksen tavoitteena on vähentää mielenterveysongelmia. Perusterveydenhuollon kykyä vastata lisääntyviin mielenterveysongelmiin tulee siten vahvistaa. Mielenterveyspalveluiden järjestelmän toimivuutta parannetaan ja uudistetaan selvitysten (mm. Mieli 2009) pohjalta. Hidastetaan nuorten ja aikuisten joutumista pois työmarkkinoilta mielenterveydellisten syiden takia. Siirretään Kansaneläkelaitoksen harkinnanvaraiseksi kuntoutuksena korvattava psykoterapia järjestämisvelvollisuuden piiriin. Vahvistetaan myös muita toimia masennusperäisen työkyvyttömyyden vähentämiseksi.

- Uudistetaan erikoissairaanhoidon järjestämistä kustannuskehityksen hallitsemiseksi ja palveluiden yhdenvertaiseksi turvaamiseksi. Toteutetaan valtakunnallinen työnjako sairaanhoitopiirien kesken sekä vahvistetaan sairaanhoitopiirien vastuuta erityisesti perusterveydenhuollon lääkäreiden saatavuudesta.
- Terveyskeskuspalvelujen toimivuutta lisätään muun muassa toteuttamalla lääkäreiden perusterveydenhuollon lisäkoulutuksen terveyskeskusosuus (9 kuukautta) työsuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään ja tukemalla lainsäädännöllä uusien työnjakomallien käyttöönottoa.
- Hyödynnetään moniammatillisen yhteistyön uudet mahdollisuudet sekä parannetaan yhteistoimintaa opetus-, sosiaali- ja terveyssektoreiden sekä työvoimahallinnon välillä mm. poistamalla esteet tiedonvaihdosta.
- Selkiytetään kuntoutuspalveluiden järjestämistä eri tahojen kesken sekä asiakkaan oikeutta palveluun ja toimeentuloon kuntoutuksen aikana.
- Hallitus kehittää kumppanuutta yksityisten sektorin ja järjestöjen kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottamisessa. Poistetaan hidasteet, jotka haittaavat aitoa kilpailutusta. Tuetaan hoivapalveluyrittäjyyttä. Tuetaan kansalaisjärjestöjen toimintaa yhteiskunnan toimintojen tukemisessa.
- Omaisten ja läheisten tarjoaman avun ja hoivan edellytyksiä parannetaan.
- Terveiden- ja sairaanhoidon palvelujen saatavuutta parannetaan siten, että kunnan asukkaalla on mahdollisuus valita terveyskeskus tai sairaala, josta hän saa hoidon ja muut kuntien vastuulla olevat terveyspalvelut.
- Lisätään kansalaisten valinnanvapautta muissa peruspalveluissa yli kuntarajojen.
- Ennaltaehkäisevien palveluiden saatavuuden lisäämiseksi selvitetään kannustimien, normiohjauksen ja informaatio-ohjauksen suhde.

Terveydenhuollon ennaltaehkäisevien palveluiden kehittämiseksi:

- Parannetaan tietopohjaa ennaltaehkäisevästä työstä ja tuetaan hyvien käytäntöjen leviämistä mm. terveydenhuoltolailla.
- Tuetaan kansalaisten omaa vastuunottoa terveydestä.
- Terveiden edistämisen osaamisen vahvistamiseksi selvitetään, miten sosiaali- ja terveysalan koulutuksiin terveysliikunnan, terveellisen ravitsemuksen ja ehkäisevän päihdetyön opetusta ammatti-korkeakouluissa ja yliopistoissa.

Terveydenhuollon sähköisten palveluiden käyttöönottoa edistetään:

- Meneillään olevan terveydenhuollon tietojärjestelmän kehittämistyön valmistuminen aikataulussa varmistetaan.

4 Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin lisääminen

Lasten ja nuorten kasvuympäristön kehittäminen

Valtaosa suomalaisista lapsista voi hyvin ja kasvaa myönteisesti kehittyneissä olosuhteissa. Sosiaalinen ja henkinen syrjäytyminen on kuitenkin lasten ja nuorten keskuudessa viime vuosikymmeninä lisääntynyt. Syrjäytymisen ehkäisemiseksi olennaista on tukea perheitä sekä auttaa lapsia ja nuoria ajoissa jo paljon ennen kuin ilmenee tarve korjaaviin palveluihin kuten lastensuojeluun.

- Ongelmiin puuttumisessa sektorirajat ovat muodostaneet turhia yhteistyön esteitä eikä moniammatillista yhteistyötä ole pystytty toteuttamaan riittävässä määrin. Laaditaan selvitys hallinnon rakenteiden kehittämisestä vastaamaan lasten ja nuorten kasvamisen ja hyvinvoinnin kokonaisvaltaiseen hoitamiseen varhaislapsuudesta työelämään.

- Ennaltaehkäisevän lapsiperhetyön lisäämiseksi hallituksen tavoitteena on laajentaa perhekeskusmallin käyttöä valtakunnallisesti. Lapsiperheiden mahdollisuuksia saada kotipalveluita parannetaan. Neuvola- ja kouluterveysasetuksella parannetaan lasten, nuorten ja heidän perheidensä ehkäisevien palveluiden tasapuolista saatavuutta maan eri osissa.
- Luodaan puitteet kuntatason moniammatillisen viranomaisyhteistyöstä sen varmistamiseksi, etteivät nuoret syrjäydy koulutus- tai työmarkkinoilta peruskoulun päättämisen jälkeen sekä säädetään viranomaisille velvoite tähän liittyen koskien alle 25-vuotiaita. Tiedonkulkua moniammatillisessa yhteistyössä edistetään.
- Varmistetaan pienten koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan riittävä saatavuus. Toimenpiteistä päätetään selvitysmiehen ehdotuksista käydyn lausuntokierroksen jälkeen. Koulujen kerhotoiminnan lisäämistä kaikenikäisille koululaisille jatketaan Perusopetus paremmaksi (POP) -ohjelman puitteissa. Pienituloisten vanhempien lasten osallistumismahdollisuuksien parantaminen aamu- ja iltapäivätoimintaan sekä muihin harrastetoimintaan selvitetään.
- Nuorten fyysinen kunto on heikentynyt viime vuosina dramaattisesti. Hallituksen tavoitteena on lisätä lasten ja nuorten liikuntaa kouluissa ja koulun yhteistyöverkostojen kanssa esimerkiksi kehittämällä aamu- ja iltapäivätoimintaa ja lisäämällä toiminnallisuutta välitunteihin sekä vahvistamalla kansalaistoiminnan toimintaedellytyksiä. Lisäksi tuetaan kuntien hankkeita, joilla koulumatkojen turvallisuutta ja koulupihojen viihtyisyyttä parannetaan lasten ja nuorten liikunnan edistämiseksi.
- Käynnistetään vuoden 2009 aikana "Liikkuva koulu" -hanke, jossa jalkautetaan kaikkiin peruskouluihin kouluikäisten liikuntasuosituksia. Hanke toteutetaan opetus-, sosiaali- ja terveysministeriön sekä puolustushallinnon yhteistyönä ja rahoitetaan veikkovaroilla.
- Koulujärjestelmäämme kehitetään siten, että sen kansainvälisesti korkeatasoiset tiedolliset oppimistulokset edelleen vahvistuvat samalla korostaen koulussa sekä kaikessa julkisessa ja kansalaisyhteiskunnan toiminnassa lasten ja nuorten koko persoonan ja oman vastuunkannon kehittymistä. Lisätään koulujen taito- ja taideaineiden valinnanmahdollisuutta.
- Varmistetaan tieto- ja viestintätekniikan hyödyntäminen opetuksessa aiempaa paremmin tavoitteena oppimistulosten ja kouluviihtyvyyden parantaminen sekä riittävien tietoyhteiskuntavalmiuksien takaaminen kaikille koululaisille asuinpaikasta riippumatta.
- Kehitetään tehokkaita ja toimivia ratkaisuja työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi. Asetetaan työryhmä selvittämään vanhempainvapaaajärjestelmän laajempaa uudistamista tavoitteena vanhemmuuden tukeminen, isien kannustaminen nykyistä enemmän perhevapaiden pitoon sekä vanhemmuudesta työnantajille aiheutuvien kustannusten korvaamisen parantaminen.
- Järjestetään kokeilu, jossa lapsen huoltoa, asumista tai tapaamisoikeutta koskeissa riidoissa etsitään ratkaisua psykologin, käräjätuomarin ja osapuolten yhteistyönä.
- Lasten ja nuorten turvallisen mediaympäristön luomiseksi selvitetään medianeuvooston perustaminen lisäämään koulujen mediakasvatusta ja edistämään video- ja internetpelien tuottajien itsesääätelyä.
- Nuorisotyömäärärahoja suunnataan nykyistä enemmän maahanmuuttajanuorten parissa tehtävään työhön.
- Vahvistetaan lapsi- ja nuorisopoliittisen kokonaisajattelun ja lapsi- ja nuorisopoliittikan koordinaatiota valtionhallinnossa ja kunnissa.

5 Maahanmuuttopolitiikka ja kotouttaminen

Hallituksen tavoitteena on tukea maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Hallitus tehostaa rasismien torjuntaa, rasististen rikosten tutkintaa sekä laittomien työehtojen valvontaa ja sitoutuu näissä kysymyksissä nollatoleranssiin.

Hallitus päättää kehysriihessä maahanmuuttajien nopeaan työllistymiseen tähtäävästä usean vuoden ajalle ajoittuvasta toimenpideohjelmasta mukaan lukien pääkaupunkiseudun aiesopimuksesta. Ohjelmassa otetaan huomioon lisääntynyt tarve maahanmuuttajille tarjottavien palvelujen vahvistamiseen erityisesti suurissa kaupungeissa.

Hyödynnetään entistä laajemmin rekrytointia EU-maista, mukaan lukien työvoimakapeikkojen täyttämiseen. Työperusteisen maahanmuuton osalta, kun työvoiman tarpeen arvioidaan väestön ikärakenteen muutoksen johdosta, keskitetään resurssit yksittäisiin soveltuviin lähtömaihin.

Työperäistä maahanmuuttoa toteutetaan siten, että lähtömaan omat tavoitteet otetaan huomioon ja siten, että välitysorganisaatioiden toimintaa pystytään valvomaan.

Hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla Suomessa korkea-asteella opiskelleita ja valmistuneita muiden maiden kansalaisia kannustetaan jäämään Suomeen töihin. Kansalaisuuslakia muutetaan niin, että puolet Suomessa opiskeluaajasta voidaan ottaa huomioon kansalaisuuden saamiseksi vaadittavaa asumisaikaa laskettaessa.

Turvapaikkapolitiikan kehittäminen

Hallitus kehittää Suomen turvapaikkapolitiikkaa kansainvälisten sopimusten sekä EU-lainsäädännön puitteissa. Hallitus yhdenmukaistaa Suomen turvapaikkapolitiikan linjauksia ja käytäntöjä mahdollisimman yhteneviksi muiden Pohjoismaiden kanssa tavoitteena perusteellisesti turvapaikkaa hakevien vähentäminen. Turvapaikkapolitiikkaa koskeva selvitys laaditaan kevään 2009 aikana ja sen pohjalta hyväksytään tarvittavat toimenpiteet vuoden 2009 aikana.

Jatketaan valmisteluja palautussopimusten solmimiseksi Afganistanin ja Irakin kanssa. Hallitus toimii aktiivisesti EU:n turvapaikkapolitiikan yhtenäistämiseksi ja edellyttää, että kaikissa jäsenmaissa noudatetaan yhteisiä vähimmäissääntöjä.

Hallitus varautuu määräajaisesti lisäämään resursseja turvapaikkatutkinnan ruuhkien purkamiseksi. Lisäksi tehostetaan hakijoiden iänmäärittystä sekä lisätään kielitestejä.

6 Muut teemat

Rakennusten homeongelmat

Rakennusten sisäilman huono laatu on yksi maamme suurimmista ympäristöterveysongelmista. Kosteus- ja homevauriot ovat yksi tärkeimmistä syistä huonoon sisäilman laatuun. Tämä taas aiheuttaa merkittäviä terveydellisiä haittoja ja suuria kansantaloudellisia kustannuksia. Joka toisessa rakennuksessa on havaittavissa merkkejä ylimääräisestä kosteudesta. Noin 15–20 prosentissa rakennuksissa home uhkaa käyttäjien terveyttä. Ongelma koskee kaikkia rakennustyyppisiä käyttötarkoituksesta ja omistuspohjasta riippumatta.

Hallitus käynnistää ympäristöministeriön vetämänä "Valtakunnalliset kosteus- ja home-talkoot"-nimellä viisivuotisen toimenpideohjelman, jonka tavoitteena on kosteus- ja homeongelmien aiheuttamien kansanterveyshaittojen ja kansantaloudellisten menetysten systemaattinen vä-

hentäminen sekä uusien kosteusvaurioiden syntymisen torjuminen uudis- ja korjausrakentamisessa.

Älykäs liikenne

Laaditaan älykkään liikenteen strategia ja toimeenpanosuunnitelma vuoden 2009 aikana.

Lainvalmistelun laadun varmistaminen

Säädösvalmistelun laadun parantamiseksi hallitus on päättänyt ryhtyä seuraaviin toimenpiteisiin lainvalmistelun ja lakien laadun kehittämiseksi:

- Kehitetään uusia ratkaisuja henkilöstöresurssikysymyksiin, esimerkiksi valtioneuvoston lainvalmistelijapooli.
- Säädösvalmistelun kehittäminen ja sen seuranta organisoidaan ja kirjataan tulossopimukseen kaikissa ministeriöissä.
- HE-listan toteutuminen kirjataan ministeriöiden tulossopimukseen.
- Säädösvalmistelutyön seuranta säännölliseksi aiheeksi kansliapäällikkökokouksiin
- Valtioneuvoston periaatepäätös kuulemisohjeesta
- Ihmisiin (esimerkiksi lapsiin, eri taustoista tuleviin ihmisiin ja eri ikäryhmiin) kohdistuvien vaikutusten arvioinnin yhtenäistetään.
- Säädoskielen huollon järjestämisen vaihtoehdot selvitetään.

Kielellisten vaikutusten arviointi

Huolehditaan siitä, että hallinnollisia uudistuksia ja lakihankkeita toteutettaessa tehdään kielellisten vaikutusten arviointi palvelujen tosiasiallisesta toteutumisesta molemmilla kansalliskielillä.

SISÄLLYS

Esipuhe	5
Hallituksen politiikkariihen kannanotto	7
Tiivistelmä.....	21
Politiikkaohjelmat	28
I TYÖN, YRITTÄMISEN JA TYÖELÄMÄN POLITIIKKAOHJELMA	28
1 Hallitusohjelman ja politiikkaohjelman tavoitteet	28
2 Toteutunut kehitys	29
2.1 Työvoiman täysmääräinen käyttö ja työvoiman saatavuus.....	31
2.2 Yrittäjyys ja yritysten kasvu	40
2.3 Työelämän laatu ja työn tuottavuus	45
3 Keskeiset toimenpiteet	46
4 Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä	55
II TERVEYDEN EDISTÄMISEN POLITIIKKAOHJELMA	58
1 Hallitusohjelman ja politiikkaohjelman tavoitteet	58
2 Toteutunut kehitys	58
2.1 Lapset ja nuoret	60
2.2 Työikäiset	62
2.3 Ikäihmiset	67
2.4 Väestötaso	51
3 Keskeiset toimenpiteet	71
4 Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä	80
III LASTEN, NUORTEN JA PERHEIDEN HYVINVOINNIN POLITIIKKAOHJELMA	83
1 Hallitusohjelman ja politiikkaohjelman tavoitteet	83
2 Toteutunut kehitys	83
2.1 Lapsilähtöinen yhteiskunta	83
2.2 Lapsiperheiden hyvinvointi	87
2.3 Syrjäytymisen ehkäiseminen	92
3 Keskeiset toimenpiteet	95
4 Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä	106
Erityisseurattavat aihealueet.....	110
1 ILMASTO- JA ENERGIAPOLITIIKKA	110
1.1 Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteet.....	110
1.2 Toteutunut kehitys ja keskeiset toimenpiteet.....	110
1.2.1 Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia	111
1.2.2 Tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta.....	112
1.2.3 Kasvihuonekaasupäästöjärien kehitys	112
1.2.4 Uusiutuvien energialähteiden käytön edistäminen	115
1.2.5 Energiatohokkuus ja energiansäästö	116
1.2.6 Energian toimitusvarmuus	118
1.2.7 Energiaomavaraisuus.....	118
1.2.8 Toimenpiteet eri sektoreilla	119
1.2.9 Suomen tavoitteet kansainvälisessä ilmastopolitiikassa ja vaikuttamisessa	129
1.2.10 Ilmastomuutokseen sopeutuminen	130
1.3 Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä	131
2 OSAAMINEN JA INNOVAATIOT	133
2.1 Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteet.....	133
2.2 Toteutunut kehitys ja keskeiset toimenpiteet.....	134
2.2.1 Koulutus- ja tutkimus.....	134
2.2.2 Tutkimus- ja kehitysrähoituksen lisääminen ja kohdentaminen.....	142
2.2.3 Innovaatiopolitiikka	148
2.2.4 Innovaatioperustan vahvistaminen luovaa työtä, toimintaa ja tuotantoa edistämällä	151
2.3 Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä	154

3	HALLINNON UUDISTAMINEN	156
3.1	Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteet.....	156
3.2	Toteutunut kehitys ja keskeiset toimenpiteet.....	157
3.2.1	Rakenneuudistukset.....	157
3.2.2	Julkisen palvelutuotannon tuottavuus	163
3.2.3	Arjen tietoyhteiskuntapolitiikka ja tietoturvaluus.....	169
3.3	Arvio tavoitteiden toteutumisesta hallituskauden loppuun	180
4	KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUS	183
4.1	Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteet.....	183
4.2	Toteutunut kehitys ja keskeiset toimenpiteet.....	183
4.3	Arvio hallitusohjelman toteutumisesta hallituskauden loppuun.....	190
5	SOSIAALITURVA, SYRJÄYTYMINEN JA SOSIAALITURVAUUDISTUS	192
5.1	Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteet.....	192
5.2	Toteutunut kehitys ja keskeiset toimenpiteet.....	194
5.3	Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä	202
6	VARAUTUMINEN IKÄÄNTYMISEEN	206
6.1	Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteet.....	206
6.2	Toteutunut kehitys	207
6.2.1	Talouden kasvu ja kasvupotentiaalin kehitys.....	207
6.2.2	Ikääntyneiden työurat.....	209
6.2.3	Pitkäaikaissäätämisen edistäminen.....	210
6.2.4	Palveluiden kehittäminen	211
6.3	Keskeiset toimenpiteet.....	212
6.4	Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä	214
7	TURVALLISUUS	215
7.1	Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteet.....	215
7.2	Toteutunut kehitys ja toimenpiteet	216
7.2.1	Ulko- ja turvallisuuspolitiikka	216
7.2.2	Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka.....	218
7.2.3	Kansainvälinen kriisinhallinta	220
7.2.4	Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko	223
7.2.5	Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen	225
7.2.6	Sisäisen turvallisuuden ohjelma.....	226
7.3	Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä	233
8	SUOMEN KANSAINVÄLINEN ASEMA.....	236
8.1	Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteet.....	236
8.2	Toteutunut kehitys ja keskeiset toimenpiteet.....	236
8.2.1	Suomi Euroopan unionin jäsenmaana.....	236
8.2.2	Lähialue-, pohjoismainen yhteistyö, Itämeren alue sekä transatlanttiset suhteet.....	239
8.2.3	Suomi kansainvälisessä yhteistyössä ja järjestöissä.....	242
8.2.4	Logistiikka ja liikenne	246
8.2.5	Suomen kansainvälisen maakuvan vahvistaminen	250
8.3	Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä	251
	Sektoritutkimuksen keskeiset painotukset ja teemat	253
	Lainsäädäntösuunnitelma	259
	1. Säädosvalmistelun kehittämisen vastuut ja resurssit ministeriöissä	259
	2. Säädospoliittiset toimenpiteet	262
	3. Arvio säädospoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä.....	268
	Suunnitelma eduskunnalle annettavista selonteista	274
	Suunnitelma hallituksen periaatepäätöksistä	276
	Liite: Talouden tilanne ja hallituksen talousstrategia	279

TIIVISTELMÄ

ARVIOITA KEHITYKSESTÄ JA HALLITUSOHJELMAN TOTEUTUMISESTA HALLITUSKAUDEN LOPPUUN MENNESSÄ

Työvoiman saatavuuden, yrittäjyyden ja työelämän kehittäminen

Työvoimapanos

- Myönteinen työllisyyskehitys on kääntynyt laskuun.
- Alueelliset työttömyyserot ovat työttömyysasteella mitattuna lähes kolminkertaisia. Työttömyysaste on vuonna 2008 ollut korkein Pohjois-Karjalassa ja Kainuussa, jossa työvoimasta reilu 13 prosenttia oli työttömänä. Alhaisin työttömyysaste oli Uudellamaalla (5,1 %) ja Pohjanmaalla (5,4 %).
- Työvoimapanoksen lisäämisessä työuran loppupäässä on viime vuosina onnistuttu hyvin ja ikääntyneiden työurat ovat pidentyneet ja työllisyysasteet nousseet voimakkaasti 1990-luvun puolivälistä alkaen, mutta opintoaikojen lyhentämisessä on tehostettavaa.
- Vuonna 2007 55–64-vuotiaiden työllisyysaste oli 55 prosenttia. Vuoden 2006 lopussa kokoaikaisella vanhuuseläkkeellä olevista 63–67-vuotiaista työhön osallistui 13 000 henkilöä. Ikääntyneiden työllisyysaste oli vuonna 2006 EU-maiden viidenneksi korkein. 55–59-vuotiaiden ikäryhmässä työllisyysaste on Suomessa kuitenkin noin 10 prosenttia ja 60–64-vuotiaiden ikäryhmässä peräti 20 prosenttiyksikköä matalampi kuin Ruotsissa.
- Eläkeiässä olevien 65 vuotta täyttäneiden työhön osallistuminen on noussut tämän vuosikymmenen aikana mm. hyvän talouskehityksen myötä.
- Peruskoulun jälkeen jatko-opintoihin siirtyvien osuus on suuri ja ollut kasvusuunnassa erityisesti ammatillisessa koulutuksessa, mutta opintojen keskeyttämisaste on korkea.
- Vuonna 2006 25–29-vuotiaiden ikäryhmästä 14 prosenttia oli vailla perusasteen jälkeen suoritettua tutkintoa. Pelkän ylioppilastutkinnon varaan jäi miehistä 31,8 prosenttia ja naisista vastaava osuus 22,2 prosenttia.
- Opinnoista valmistumisiät eivät ole alentuneet toimenpiteistä huolimatta. Opiskelijoiden osuus 20–29-vuotiaiden ikäryhmässä on noin 43 prosenttia, joka on huomattavasti korkeampi kuin OECD:n keskiarvo 25 prosenttia.
- Vuonna 2006 tavoiteajassa lukioista valmistui noin 87 prosenttia opiskelijoista, ammatillisesta koulutuksesta 68 prosenttia, ammattikorkeakouluista 62 prosenttia ja yliopistoista 45 prosenttia. Kaikilla asteilla, mutta erityisesti korkeakouluissa, naiset valmistuvat miehiä nopeammin.
- Ulkomaalaisten työttömyysaste on laskenut merkittävästi mutta on yli kolminkertainen kantaväestöön verrattuna.
- Vuonna 2008 oleskelulupahakemusten perusteena noin 30 prosentissa oli työnteko ja runsaassa 20 prosentissa opiskelu.
- Aikuiskoulutus on yhä tärkeämpi osa koulutus- ja korkeakoulupolitiikkaa mutta myös työvoima- ja elinkeinopolitiikkaa. AKKU-hankkeen odotetaan osaltaan parantavan työvoiman kohtaantoa.

Työelämän laatu

- Työelämän laadun ja työtyytyväisyyden vaikutukset työn tuottavuuteen on tunnistettu mutta hyviä käytäntöjä on tarpeen levittää. Työn tuottavuus on kasvanut pitkällä aikavälillä Suomessa mutta kasvu on nyt pysähtynyt.
- Työ koetaan aiempaa mielekkäämmäksi ja työelämän laatu on kehittynyt myönteisesti mutta työtyytyväisyys on laskussa mm. lisääntyneen kiireen takia.

Yrittäjyys

- Yritysten lukumäärä on ollut kasvussa. Asukasta kohden laskettuna yritysten lukumäärä on Suomessa edelleen EU-keskiarvon alapuolella, yrityksiä pl. alkutuotanto oli vuonna 2007 263 000.
- Vuonna 2007 Suomessa oli 228 300 yrittäjää, pl. alkutuotanto ja määrä on kääntynyt laskuun.
- Työnantajina toimivien yrittäjien osuus on yrittäjistä hieman yli 40 prosenttia mutta se ei ole kasvanut viime vuosina.
- Vain 6 prosenttia yrityksistä oli voimakkaasti kasvuhakuisia eikä yritysten kasvuhakkuus ole parantunut viimeisen 10 vuoden aikana vaan pikemminkin heikentynyt.

Terveyden edistäminen

- Väestön terveydentilassa on myönteisiä kehityspiirteitä, mutta merkittäviä parannuksia ei ole näköpiirissä.
- Terveyserot väestöryhmien välillä ovat edelleen suuria ja tilanne on säilynyt pitkään pääosin ennallaan.
- Terveydentilansa keskinkertaiseksi tai huonoksi kokee 17 prosenttia peruskoululaisista ja 21 prosenttia ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevista nuorista. Ammattikoululaisten koettu terveys ja terveystottumukset ovat heikommalla kuin lukiolaisilla. Peruskoululaisilla monet terveyden osoittimet ovat jatkaneet negatiiviseen suuntaan, muun muassa ylipaino, väsymys ja niska- ja hartiakivut ovat lisääntyneet.
- Työikäisten osalta ylipainoisuus on lievässä nousussa, tupakointi suunnilleen ennallaan ja humalahakuinen juominen lievässä nousussa. Myönteistä on vapaa-ajan liikunnan lievä kasvu. Kansansairauksista nopeimmin kasvaa aikuisiän 2-tyypin diabetes, joka aiheutuu elintapaongelmien kasautumisesta ja jonka hoitokustannukset sekä liitännäissairaudet kasvavat nopeasti.
- Iäkkään väestön asuminen kotona ja tätä kautta myös toimintakyky on pysynyt viimeisen kymmenen vuotta lähes samalla tasolla. 85-vuotiaista miehistä kotona asuu noin 84 prosenttia ja naisista 75 prosenttia. Merkittävää kasvua on tapahtunut yli 65-vuotiaiden depressiolääkkeitä käyttävien joukossa. Vuonna 2006 noin 95 000 yli 65-vuotiaasta sai korvausta depressiolääkkeiden käytöstä, joka on noin 11 prosenttia vastaavanikäisestä väestöstä.
- Mielenterveyden häiriöt ovat olleet kasvussa ja depressiolääkkeiden käyttö on lisääntynyt kaikissa ikäryhmissä, esim. 25–64-vuotiaista korvausta depressiolääkkeistä sai noin 264 000 henkilöä kun vuonna 2006 lukumäärä oli noin 237 000. Myös unilääkkeiden käyttö on lisääntynyt kaikissa ikäryhmissä sekä naisilla että miehillä.
- Alkoholihaittojen lasku kansantaloudelle on mittava, kaikkine välillisine vaikutuksineen noin 5 miljardia euroa ja on kasvussa.
- 35-vuotiaan elinajanodote on nousussa mutta erot sosiaaliryhmittäin, koulutuksen ja sukupuolen mukaan pysyvät suurina.
- Terveyskirjasto lanseerattiin vuonna 2007 ja aloitusvuonna sivustoja avattiin yli 25 miljoonaa. Kävijöitä oli kaikkiaan noin 5,9 miljoonaa eli vajaan 500 000 kuukautta kohden. Vuonna 2008 käyttäjämäärät ovat kasvaneet. Terveyskirjaston käyttäjistä lähes 60 prosenttia kokee käytön vähentäneen tarvetta ottaa yhteyttä terveyskeskukseen ja 22 prosenttia koki tarpeen vähentyneen merkittävästi.
- Terveyden edistämisen juurruttaminen hallinnon rakenteisiin eri tasoilla on käynnistynyt hyvin ja ymmärrys sen taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta merkityksestä on kasvussa.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistäminen

- Suurin osa lapsista ja nuorista voi hyvin, mutta osalla pahoinvointi kasvaa ja syrjäytymisriskit kasaantuvat.
- Lasten ja nuorten pahoinvoinnista kertovissa mittareissa ei ole viime vuosina tapahtunut juuri mitään myönteistä kehitystä: lastensuojelun tarve jatkaa kasvuaan, esi-

merkiksi huostaanottotapaukset lisääntyvät jatkuvasti. Lapsiperheiden suhteellinen köyhyys ei ota hellittääkseen vaan yksin-huoltajien osuus pienituloisista oli vuonna 2007 11 prosenttia, mikä taso on pysynyt suunnilleen samana koko 2000-luvun. Samoin kahden vanhemman lapsiperheistä suhteellisesti pienituloisia on vuodesta toiseen yli viidennes.

- Nuoriso näyttää monen mittarin mukaan polarisoituvan: osa nuorista jää jatkuvasti vaille peruskoulun tutkintoa, vaikka koulutuspaikkojen turvaamisessa onnistutaan varsin hyvin.
- Peruskoulun oppimistulokset ovat kansainvälistä huippuluokkaa, taide- ja taitoaineissa ja liikunnassa Suomi on jäljessä.
- Kouluviihtyvyys on menossa parempaan suuntaan, mutta siinäkin on voimistuvaa polarisoitumista. Koulujen oppilashuollossa koetaan puutteita ja koulukiusaaminen on yksi koululaisten hyvinvointia uhkaava tekijä.
- Koululaisten terveydessä ja terveystottumuksissa on menty yleisesti parempaan suuntaan, mutta mm. ylipaino, väsymys ja psyykkiset ongelmat ovat kasvussa. Nuorten alkoholin käyttö on maltillistunut.
- Lasten liikuntaharrastus on lisääntymään päin, mutta nuorten fyysinen kunto on heikentynyt viime vuosina huomattavasti ja esimerkiksi koululiikunnassa on vielä käytettävissä mahdollisuuksia.
- Nuoret kokevat melko paljon yksinäisyyttä ja vanhempien huomion ulkopuolelle jäämistä: neljännes 12–16-vuotiaista kokee, että aikuiset ovat töiden jälkeen liian väsyneitä kiinnostuakseen lasten asioista. Lapsiperheitä tukeva kotipalvelu on vähentynyt merkittävästi. Työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi ei ole toistaiseksi tehty merkittävästi vaikuttavia päätöksiä.
- Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma on saanut hyvin liikkeelle lapsiystävälliseen yhteiskuntaan tähtäävää perustyötä, joka on välttämätöntä pidemmän aikavälin myönteisen kehityksen varmistamiseksi.
- Lasten ja nuorten mediaympäristön turvallisuuteen on kohdistettu toimenpiteitä ja voimavaroja, mutta toiminta ei ole riittävän koordinoitua.
- Lasten, nuorten ja perheiden pahoinvoinnin vähentämiselle ja syrjäytymisen ehkäisemiselle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi on hallituskaudella toistaiseksi toteutettu toimenpiteitä niukalti ja ilman lisätoimia tuskin tapahtuu merkittävää liikettä lasten ja nuorten pahoinvoinnin mittareissa.
- Riittäviä päätöksiä ei vielä ole tehty myöskään varhaisen vaiheen puuttumisen edistämiseksi ja ennaltaehkäisevän palvelun vahvistamiseksi.

Ilmasto- ja energia

- Suomen Kioto-velvoite saavutetaan EU:n päästökaupan, Kioton mekanismien ja kotimaisten ilmasto- ja energiapoliittisten toimien avulla, vaikka vuosina 2002–2007 Suomen kasvihuonekaasupäästöt ovat ylittäneet Kioto-tavoitteen keskimäärin noin 10 prosenttia. Kioton 2008–2012 kauden tavoitteen saavuttamiseksi on olemassa vuonna 2005 laadittu ilmastostrategia, jota toimeenpannaan.
- Kasvihuonekaasupäästöjen arvioidaan kasvavan Kioton kauden jälkeen ilman lisätoimenpiteitä. Vuonna 2008 valmistunut pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia esittää keskeiset linjaukset 2020 tavoitteiden saavuttamiseksi, ja valmisteilla oleva ilmasto- ja energiapoliittinen tulevaisuusselonteko tulee esittämään hallituksen linjauksia tätäkin pidemmän ajan ilmastopoliitikasta. Nykyinen talouden taantuma saattaa kuitenkin heikentää mahdollisuuksia saavuttaa kansainvälistä sopimusta Kioton kauden jälkeisestä ilmastopoliitikasta.
- Erityisesti rakentamisen, asumisen ja liikenteen päästöjen hillintään sekä näiden sektorien toisiaan tukevaan ilmastopoliittiseen päätöksentekoon tulee kiinnittää huomiota. Muun muassa keväällä 2009 valmistuva energiatehokkuustoimikunnan työ määrittelee sekä näillä sektoreilla että teollisuudessa tarvittavia uusia toimenpiteitä. Ilmastomuutokseen varautuminen on käynnistynyt usealla toimialalla, ja työtä tulee vahvistaa oikea-aikaisen riskien hallinnan turvaamiseksi.

- Talouden taantumana lieventämiseksi tehtävien toimenpiteiden tulee tukea ilmastavoittoa. Esimerkiksi korjausrakentamisessa ja julkisen liikenteen kehittämisessä on mahdollisuuksia käynnistää tämänsuuntaisia hankkeita. Energiatohokkuuden edistäminen tuo kustannussäästöjä.

Osaaminen ja innovaatiot

Koulutus ja osaamistaso

- Väestön koulutus- ja osaamistaso kohoaa ja tasa-arvoisten koulutusmahdollisuuksien turvaaminen edistyy.
- Kansainvälisessä vertailussa maamme peruskoulujärjestelmä on kärkiryhmässä. Oppimistulokset ovat hyviä ja oppimistulosten erot koulujen ja sosiaaliryhmien välillä ovat pieniä. Perusopetuksen ryhmäkoot vaihtelevat kuitenkin voimakkaasti kuntien välillä. Ongelmaksi koulutyössä on osoittautunut yhä yleistynyt koulukiusaaminen. Viestintätekniikan opetuskäyttö ei ole yleistynyt odotetusti.
- Väestön koulutustaso on tutkimuksilla mitattuna korkea. Perusasteen jälkeisen tutkinnon suorittaneiden nuorten aikuisten (25–34-vuotiaat) osuus ikäryhmässä on korkea. Korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus samassa ikäryhmässä on kasvanut viime vuosina merkittävästi, ja arvioitu kehityssuunta vuoteen 2015 mennessä on edelleen kasvava.
- Ammatillisesti suuntautuneen tutkinnon suorittaneiden osuus on ollut laskusuunnassa, mikä selittyy osittain mm. opistoasteen poistumisesta tutkintorakenteesta ja kasvavasta korkeakoulujen vetovoimasta.
- Yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa opiskelija/opettaja -suhteet ovat säilyneet melko samanlaisina koko 2000-luvun aikana. Opettajakelpoisuustilanne on parantunut.
- Toisen asteen koulutuksen tarjonta ja saatavuus on parantunut. Jokaiselle perusopetuksen päättävälle on onnistuttu turvaamaan koulutuspaikka melko hyvin. Maahanmuuttajista jää kuitenkin kantaväestöä huomattavasti suurempi osa ilman perusopetuksen jälkeistä koulutuspaikkaa.
- Perusasteen jälkeen välittömästi jatko-opintoihin siirtyneiden määrä kasvoi hieman vuonna 2007 edelliseen vuoteen verrattuna. Kuitenkin edelleen peruskoulun päättäneistä jäi yhteensä 6,5 prosenttia koulutuksen ulkopuolelle (vuonna 2006 yht. 6,8 %). Peruskoulun jälkeisten opintojen keskeyttämisaste on edelleen korkea nuorten aikuisten (25–34-vuotiaat) miesten ikäryhmässä. Esimerkiksi vuonna 2006 jopa 18 prosenttia em. ikäryhmän miehistä oli vailla perusasteen jälkeen suoritettua tutkintoa.
- Huolimatta lukuisista kehittämishankkeista oppilaan- ja opinto-ohjauksen tilaa ei voida pitää kaikilta osin tyydyttävänä. Ohjausta tulee vahvistaa, jotta nuoret löytäisivät taidoilleen ja taipumuksilleen sopivan ja motivoivan koulutuspaikan. Oppilaan- ja opinto-ohjauksen kehittämisessä syntyneiden parhaiden käytäntöjen ja toimintamallien käyttöön otto ja levittäminen tulee varmistaa.
- Opintotukijärjestelmä ei nykyisellään kannusta riittävästi opintojen nopeuttamiseen.

Korkeakoulut ja tutkimus

- Korkeakoulujen rakenneuudistukset ovat käynnistyneet laajasti. Mittava yliopistoreformi vahvistaa yliopistojen taloudellista ja hallinnollista autonomiaa.
- Kansainvälisen huipputaamisen lisäämisessä kehitys ei ole ollut täysin odotusten mukaista. Maamme korkeakoulu- ja tutkimusjärjestelmän heikkoutena on kilpailijamaihin verrattuna vähäinen kansainvälisyys. Korkeakoulut eivät ole päässeet mukaan nopeasti kasvaville kansainvälisille koulutusmarkkinoille, ja koulutusviennin osaaminen ei ole riittävällä tasolla. Korkeakoulujen opetus- ja tutkimushenkilökunnan ja opiskelijoiden kansainvälinen liikkuvuus on kuitenkin kasvanut merkittävästi. Tästä huolimatta olemme edelleen liikkuvuudessa jäljessä kilpailijamaita.

T&K-toiminta

- Tavoitteeksi asetetusta T&K-toiminnan neljän prosentin bkt-osuuden kasvutavoitteesta vuoteen 2011 mennessä ollaan jäljessä. T&K-toiminnan osuus bkt:sta laskee hieman viime vuosien 3,5 prosentista 3,37 prosenttiin. Julkisen T&K-rahoituksen bkt-osuus oli vuonna 2008 arvion mukaan 0,95 prosenttia, mikä on alle EU:n yhden prosentin tavoitteen.
- Nykyinen taloudellinen tilanne asettaa haasteita julkisen T&K-rahoituksen kasvattamiselle. Taantumana aikana yritykset leikkaavat T&K-toimintaansa, jolloin julkisten kannusteiden merkityksen voidaan arvioida korostuvan.
- Julkinen T&K-rahoitus on suuntautunut selkeästi hallitusohjelman mukaisesti, esimerkiksi palvelusektorin osuus rahoituksesta on kasvanut. T&K-rahoitusta on kohdennettu onnistuneesti niille aloille, jotka ovat kansantalouden ja elinkeinoelämän kannalta arvioitu tärkeiksi. Myös innovaatiotoiminnan kansainvälistämistä on edistetty.
- Tutkimus- ja kehitystoiminnan tulosten hyödyntämisessä ja kaupallistamisen edistämässä on edelleen paljon kehitettävää.
- Aineettomien oikeuksien (IPR-oikeudet) sääntelyn järjestelmä on monimutkainen ja sisältää päällekkäisyyksiä.
- Uutta teknologiaa luova ja hyödyntävä ja tämän pohjalta nopeasti kasvava yritystoiminta on Suomessa vähäistä.

Yhteiskunnan luovuusperusta, luovat alat ja kulttuuri

- Yhteiskunnan luovuusperustaa on vahvistettu ja luovien alojen sekä kulttuurin yhteiskunnallinen ja taloudellinen merkitys on vahvistunut.
- Kulttuuripalvelujen alueellinen kattavuus on melko vahva ja tasainen koko maassa. Kirjastopalvelujen saatavuus on jonkin verran heikentynyt.
- Luovien alojen ja kulttuurin toimialojen liiketaloudellinen merkitys on vahvistunut.
- Kulttuuripolitiikan alueella hallituskauden aikana jo toteutetut, toteutettavana olevat ja suunnitellut toimenpiteet riittävät pääosin toteuttamaan hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet.

Hallinnon uudistaminen

- Hallitus on toteuttanut merkittäviä valtion keskushallinnon rakenneuudistuksia. Aluehallinnossa on niin ikään toteutumassa voimavarojen ja toimintojen merkittävä koostuminen.
- Nykyisillä ministeriöiden alueellistamissuunnitelmilla on mahdollista saavuttaa hallituksen asettaman alueellistamistavoitteen alaraja eli 4000–8000 työpaikan siirtäminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle.
- Valtion tuottavuusohjelma on edennyt tavoitteiden suuntaisesti työn tuottavuuden muutoksella mitattuna sekä valtion henkilötyövuosi- ja henkilöstömäärämittareilla (htv) mitattuna. Tuottavuusohjelman vaikutus ja suhde muihin poliittisiin tavoitteisiin kuten työurien pidentämiseen, alueellistamiseen ja sektoritutkimuksen ohjaukseen on jäänyt epäselväksi.
- Kansainvälisissä vertailuissa Suomen julkisen hallinnon sähköisen asioinnin sijoittuminen on heikentynyt viime vuosina. Yksittäisiä asiointipalveluja on kehitetty onnistuneesti, mutta kehitystyö on ollut hajanaista ja osin päällekkäistä. Eri viranomaisten palvelujen käytettävyydessä ja löydettävyydessä on myös runsaasti eroja. Sähköisten terveyspalvelujen kehittäminen on viivästynyt, ja keskeiset linjaukset uudistuksen toteuttamisesta ovat edelleen kesken.
- Hallinnon prosessien kehittämisessä, uusien toimintatapojen käyttöönotossa ja hyvien käytänteiden levittämisessä on paljon hyödyntämätöntä tuottavuuspotentiaalia, jota ei ole riittävästi saatu käyttöön.

Kunta- ja palvelurakennemuutos

- Kuntarakenne tiivistyy. Kuntaliitokset vähentävät kuntien määrää noin 20 prosentilla lähtötilanteeseen verrattuna.
- Väestöpohjavoimat tultaneen saavuttamaan varsin hyvin.
- Paras- uudistuksen vaikutuksista palvelujen tehostumiseen ja laatuun tarvitaan lisää tietoa.

Syrjäytymisen ehkäiseminen

- Vuonna 2008 alkaneeseen talouden taantumaa saakka työllisyysaste on noussut ja muun muassa nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyys on alentunut. Viimeaikainen talouskehitys on kääntämässä myönteisen kehityksen kielteiseksi. Absoluuttinen köyhyys on vähentynyt ja suhteellinen köyhyys on Suomessa EU-maiden alhaisimpia.
- Köyhyysriskissä olevien määrä kasvaa kuitenkin jatkuvasti: pienituloisiin kotitalouksiin (käytettävissä olevat tulot alle 60 % mediaanitulosta) kuuluvien määrä on kasvanut reippaasti vuodesta 1995 ja suhteellisesti mitattu köyhyysriski koski vuonna 2007 koko väestöstä 13,6, prosenttia. Tuloerot ovat kasvaneet ääripäissä.
- Lasten ja nuorten hyvinvointi jakautuu epätasaisesti: suuri osa voi hyvin, on terveitä, harrastaa liikuntaa ja muita harrasteita ja osallistuu muutenkin aktiivisesti; pieni osa voi yhä huomattavasti monilla mittareilla mitattuna. Lastensuojelun tarve ja esimerkiksi huostaanotot lisääntyvät tasaisesti vuodesta toiseen. Suurimmaksi syyksi syrjäytymiselle nuoret itse kokevat ystävien puutteen. Koulukiusaaminen ja nuorten masennus ovat todellisia ongelmia.
- Mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tapahtuvan moniammatillisen yhteistyön vahvistamiseen kunnissa on suurta tarvetta syrjäytymisvaarassa olevien tunnistamiseksi ja tukemiseksi. Riittäviä keinoja ei ole vielä hyödynnetty, jotta painotus palveluketjussa saataisiin kääntymään ennaltaehkäisyyn kalliiden korjaavien toimien sijasta.
- Alkoholin kulutus on kasvanut, samoin haitat. Mielenterveysongelmat ovat kasvussa kaikissa ikäluokissa. Pahoinpitelyiden ja väkivaltarikosten määrä on kasvussa.

Varautuminen ikääntymiseen

- Ikääntymiseen on Suomessa varauduttu jo vuosia erilaisin politiikkauudistuksin ja politiikka on tuottanut myös tulosta. Silti varautumista tulee edelleen jatkaa.
- Erityisesti julkinen talous ei ole tehdyistä uudistuksista huolimatta kestäväällä tolalla. Myös ”sosiaaliseen kestävyys” liittyy ongelmia.
- Olennaisinta julkisen talouden kestävyys ja viime kädessä myös sosiaalisen kestävyys kannalta on, missä määrin työllisyysastetta saadaan nostettua.
- Sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen yhteydessä valmistellaan toimenpiteitä, joiden avulla useisiin politiikkahaasteisiin on mahdollista vastata.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

- Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa on toteutettu hallitusohjelman mukaisesti.
- Suomi on tukenut EU-puheenjohtajamaiden aloitteita sekä ollut aloitteellinen EU:n nopean toiminnan kyvyn ja EU-Nato yhteistyön kehittämiseksi.
- Pohjoisen ulottuvuuden politiikkaa on vahvistettu.
- Kriisinhallintaoperaatioihin on osallistuttu valtioneuvoston linjausten tasolla ja siviilikriisinhallintaa on kehitetty.
- Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen on edennyt suunnitellusti ja varautuminen on kehittynyt.
- Kansalaisten maanpuolustustahto on pysynyt korkeana.
- Varusmiespalveluksen keskeyttäminen on edelleen kasvussa ja poistuma vuonna 2008 oli noin 18 prosenttia.

Sisäinen turvallisuus

- Henkeen ja terveyteen kohdistuneet rikokset, tietoverkkorikollisuus ja alkoholista aiheutuneet tapaturmat ovat kasvussa.
- Hallitusohjelman mukaisesti on määritetty sisäisen turvallisuuden keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet poikkihallinnollisesti sisäisen turvallisuuden ohjelmassa.

Suomen kansainvälinen asema

- Hallitusohjelman mukaisesti Suomi on ollut aloitteellinen ja aktiivinen Euroopan unionin jäsenmaa ja kansainvälinen toimija.
- Lissabonin strategian toimeenpanon osalta Suomi on saavuttanut pääosin tavoitteen- sa työllisyyden, maahanmuuttopolitiikan, koulutuksen ja makrotaloudellisten toimen- piteiden toteuttamisessa.
- Lähialueyhteistyötä on jatkettu laaja-alaisena.
- Pohjoisen ulottuvuuden kumppanuuksien eteneminen eri sektoreilla on ollut positiivista.
- Kehitysyhteistyön tuloksellisuuden kehittämisessä on edistetty mutta liian hitaasti vuodelle 2010 asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.
- Eurooppa-neuvostossa sovittu tavoite kehitysyhteistyön rahoitukselle (0,51 prosenttia vuoteen 2010 mennessä ja 0,70 prosenttia vuonna 2015) on haasteellinen.
- Kehitysyhteistyön ja kriisinhallinnan jatkumoa on kehitetty ja kehityspoliittista johdonmukaisuutta on vahvistettu.
- Suomen kansainvälisen maakuvan vahvistamisessa on toteutettu uusia toimia ja maakuvaa on vahvistettu erityisesti kulttuurin avulla sekä hyvillä PISA-tuloksilla. Maakuvaa on heikentänyt koulusurmien aiheuttama kielteinen julkisuus.
- Suomen logistiikan keskeisenä haasteena on Venäjälle suuntautuva maaliikenne ja Itämeren kasvava meriliikenne.

Sektoritutkimus

- Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan piirissä tapahtuvaan sopimiseen perustuva sektoritutkimuksen voimavarojen ohjausjärjestelmä ei ole riittävän tehokas ja toimiva toteuttaakseen hallitusohjelmassa ja valtioneuvoston periaatepäätöksessä täsmennettyjä linjauksia.
- Sektoritutkimuksen suuntaamisessa käytetty menettely ei ole luonut selkeää kuvaa tai toimintamallia nykyisten ja ehdotettujen tutkimusagendojen priorisoimiseksi. Kehittämistyö on tuottanut ajankohtaisten tiedontarpeiden kannalta relevantteja tutkimusohjelmia, mutta esteeksi niiden käynnistämisessä on muodostumassa riittävän hankerahoituksen järjestäminen.
- Tutkimustietoa hyödynnetään politiikkatoimien ja lainsäädännön valmistelussa puutteellisesti. Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmiä ja toimintatapoja tulee kehittää pikaisesti.

Paremman sääntelyn kehittäminen

- Säädösvalmistelun laadun parantaminen säädöspoliittisten toimenpiteiden mukaisesti ei toteudu, jos valmisteluprosessien aikatauluongelmia ja henkilöstön puutteeseen liittyviä kysymyksiä ei ratkaista.
- Lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden eteneminen on hidastunut yli 50 prosentissa hankkeista alkuperäiseen aikatauluun verrattuna.
- Keskeiset puutteet säädöspoliittisten toimenpiteiden toteuttamisessa ovat:
 - Tärkeiden EU-säädöshankkeiden tunnistaminen on puutteellista.
 - Avoimuuden ja kuulemisen periaatteista poiketaan usein.
 - Vaihtoehtoja ei juuri kuvata hallituksen esityksissä.
 - Vaikutusten arviointia ei tehdä kattavasti eikä organisoida riittävästi.
 - Suomen kielen huolto ei ole järjestetty valtioneuvostossa.

POLITIikkaOHJELMAT

I TYÖN, YRITTÄMISEN JA TYÖELÄMÄN POLITIikkaOHJELMA

1 Hallitusohjelman ja politiikkaohjelman tavoitteet

Hallitusohjelman mukaan luomalla uutta, vahvaan osaamiseen pohjautuvaa ja tehokasta tuotantoa Suomi pystyy lisäämään työllisyyttä. Uuden menestyvän tuotannon luominen edellyttää vahvaa yrittäjyyttä. Väestön ikääntymisestä johtuen on aikaisempaa tärkeämpää kohdentaa työvoima tehokkaasti, vähentää rakennetyöttömyyttä, saada nuoret nykyistä aikaisemmin työelämään ja myöhentää eläkkeelle jäämistä. Tavoitteissa onnistumiseksi hallitus harjoittaa aktiivista yhteistyötä työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöjen kanssa. Hallitusohjelmassa on tavoitteeksi asetettu myös työllisyysasteen nostaminen 72 prosenttiin tällä vaalikaudella, jos palkkakehitys muodostuu työllisyyttä tukevaksi ja kansanvälisen talouden kehitys jatkuu suotuisana. Hallitusohjelman mukaan politiikkaohjelman tavoitteena on turvata hyvinvoinnin rahoituspohja ja tukea talouden kasvua.

Aikaisempina vuosina pitkään jatkunut tuottavuuden kasvu turvasi Suomelle vakaan talouskehityksen, mutta jatkossa näin ei välttämättä ole. Suomessa väestön ikärakenteen muutos on nopeampaa kuin useissa muissa Euroopan maissa ja työmarkkinoilta poistuu jo tällä hetkellä vuosittain noin 10 000 henkilöä enemmän kuin mitä sinne tulee.

Politiikkaohjelman yhtenä tavoitteena on ehkäistä työvoimapanoksen vähenemistä eli huolehtia siitä, että yhteiskunnassa tehtävien työtuntien määrä olisi mahdollisimman suuri siitä huolimatta, että työiässä olevien kansalaisten lukumäärä pienenee. Julkisen talouden kantokyvyn kannalta tilannetta vaikeuttaa se, että samalla kun työikäisten määrä alkaa pienentyä, eläkeiässä olevien kansalaisten lukumäärä nousee tuntuvasti.

Politiikkaohjelman tavoitteena on edistää tuottavuuden parantamiseen tähtääviä toimia, jotka ovat edellä mainittujen seikkojen lisäksi erityisen tarpeellisia myös pyrittäessä selviytymään Yhdysvalloista liikkeelle lähteneen rahoituskriisin aikaansaaman taantuman yli. Tärkeää on välttää taantuman seurauksena mahdollisesti syntyvän työttömyyden kasvu hallitsemattomaksi, jotta uuden kasvuvaiheen käynnistyessä ei vallitsisi samanaikaista laajaa työttömyyttä ja toisaalta ankaraa pulaa työvoimasta.

Työvoimapanoksen lisääminen ja työurien pidentämisen kannalta keskeistä on:

- Väestön ikääntymisestä huolimatta kansantaloudessa tehtävien työtuntien määrä pidetään mahdollisimman suurena
- Opinnoista valmistumisikää alennetaan
- Työuria pidennetään myös työurien loppupäästä myöhentämällä vanhuuseläkkeelle jäämistä
- Kannustetaan eläkkeelle jääneitä palaamaan esimerkiksi osa-aikatyöhön tai yrittäjiksi
- Työttömyysjaksoja pyritään lyhentämään
- Rakennetyöttömyyttä vähennetään muun muassa ehkäisemällä nuorten ikäluokkien ajautumista rakennetyöttömyyden piiriin
- Asuinpaikan/ osaamisvaatimusten kohtaamattomuudesta aiheutuvia ongelmia vähennetään
- Työolosuhteita, työelämän laatua ja työssä jaksamista parannetaan ja terveydellisistä syistä aiheutuvia työurien keskeytyksiä vähennetään
- Työn ja perhe-elämän yhteensovittamista parannetaan

- Työperusteista maahanmuuttoa lisätään työmarkkinoiden tarpeiden mukaan
- Suomessa jo asuvan maahanmuuttajaväestön osaaminen ja työpanos otetaan nykyistä paremmin käyttöön

Työn tuottavuuden parantamiseksi:

- Kehitetään osaamista
- Kehitetään työelämän laatua tukemalla työyhteisöjen mahdollisuuksia edistää omaa innovaatiokyvykkyyttään ja erityisesti johtamista
- Kehitetään menettelyjä, prosesseja ja palveluja sekä parannetaan ja tehostetaan jatkuvasti tuotanto- ja jakeluprosesseja, samalla minimoidaan kielteiset yhteiskunnalliset ja ekologiset vaikutukset

Yrittäjyyden ja yritysten kasvun edistämisessä tärkeää on:

- Tukea uuden yritystoiminnan syntymistä ja olemassa olevan yrityskannan uusiutumista
- Vahvistaa yritystoiminnassa mukana olevien halukkuutta laajentaa ja kasvattaa yrityksiä
- Vahvistaa suomalaisen omistajuuden toimintaedellytyksiä ja kehittää omistajavuoropuhelua ottamalla huomioon perheyrittysten haasteet ja vahvuudet
- Vahvistaa maa- ja metsätalousyrittäjyyden edellytyksiä säilyttämällä maaseutu asutuna ja elävänä.

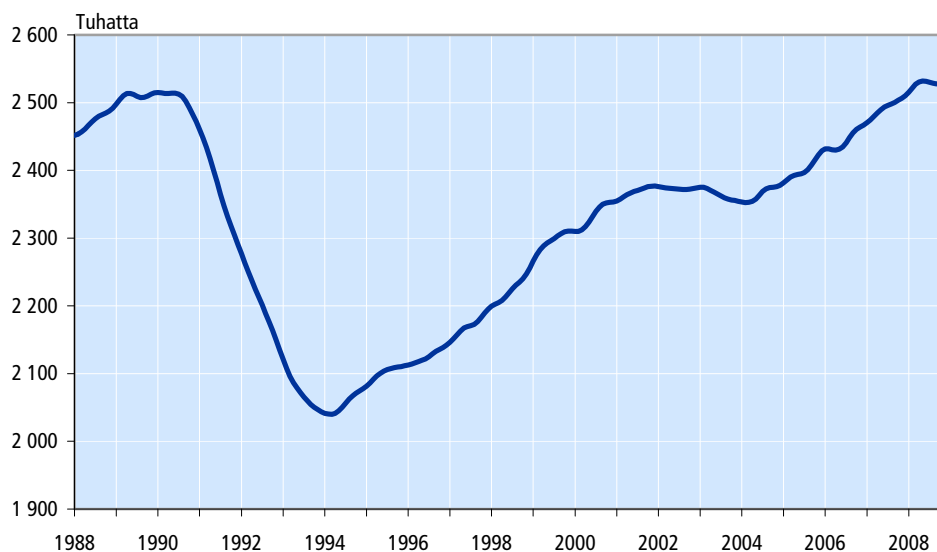
2 Toteutunut kehitys

Työllisyyden kasvu oli vuonna 2007 poikkeuksellisen vahvaa. Työllisten määrä oli keskimäärin 2 491 800, mikä oli 48 200 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Työllisyyden kasvuvauhti on vuoden 2008 aikana hidastunut, mutta silti joulukuussa 2008 työllisten määrä oli edelleen 7 000 korkeampi kuin vuotta aikaisemmin. Työllisiä oli joulukuussa 2 497 000 ja työllisyysasteen kausitasoitettu trendi oli tuolloin 70,6 prosenttia.

Taloukskasvun hidastuminen vuoden toiselta neljännekseltä alkaen on johtanut työllisyyden kasvuvauhdin voimakkaaseen hidastumiseen varsinkin loppuvuodesta. Myönteinen työllisyyskehitys on kääntynyt laskuun. Lomautettuna oli työ- ja elinkeinoministeriön tammikuun 2009 arvion mukaan 46 000 henkilöä. Työttömyysjaksojen kestot ovat alkaneet pitkittyä, sillä yli kolme kuukautta kestäneiden työttömyysjaksojen osuus alkaneista työttömyysjaksoista nousi tammi-syyskuussa 27 prosenttiin. Nuorten, alle 25-vuotiaiden työllisyysaste kääntyi voimakkaaseen laskuun. Työttöminä työnhakijoina työvoimatoimistoissa oli joulukuun 2008 lopussa 26 000 alle 25-vuotiaasta työtöntä. Heidän määränsä oli 4 000 suurempi kuin edellisen vuoden joulukuussa.

Taloustilanteessa tapahtuneen olennaisen muutoksen johdosta työllisyystilastoista nähtävän kehityksen perusteella ei voida juurikaan ennustaa tulevaa työllisyyden kehittymistä. Työllisten määrä tulee joka tapauksessa alenemaan tuntuvasti ja laskusuhdanteen pohjan oletetaan osuvan työllisyydessä vuoteen 2010. Työikäisten määrän väheneminen saattaa hidastaa talouden kasvun liikkeellelähtöä taantuman jälkeen.

Pitkään jatkunut työllisyyden kasvu pysähtyi keväällä 2008

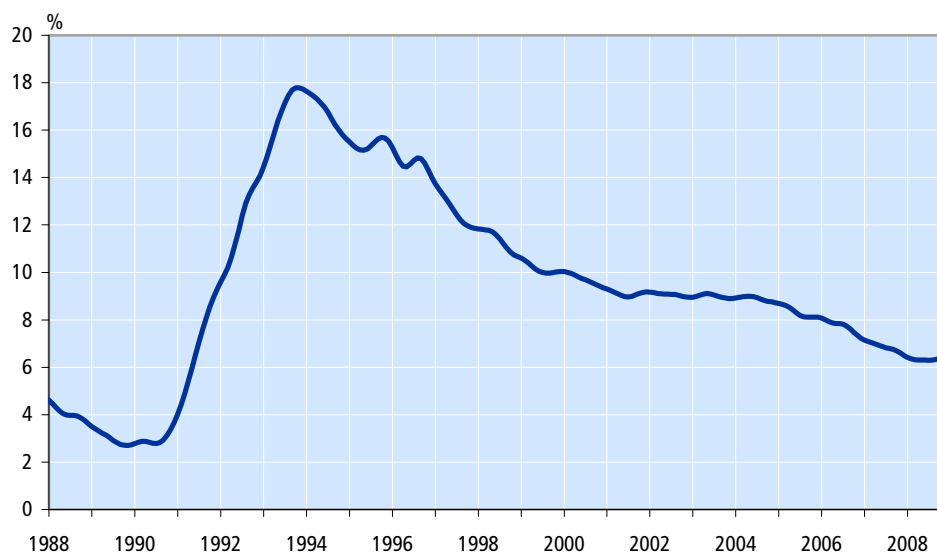


Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus.

Vuonna 2007 työttömiä oli noin 183 000, mikä vastasi 6,9 prosentin työttömyysastetta. Vuodesta 2006 työttömien määrä laski 21 000:lla ja työttömyysaste 0,9 prosenttiyksikköä. Vuoden 2008 joulukuussa työttömiä oli 161 000, mikä on 3 000 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Työttömyysasteen kausitasoitettu trendi oli joulukuussa 2008 6,6 prosenttia.

TEM:n työllisyyskatsauksen mukaan alueelliset erot työttömyydessä ovat työttömyysasteella mitattuna lähes kolminkertaisia. Työttömyysaste on vuonna 2008 ollut korkein Pohjois-Karjalassa, jossa työvoimasta 13,4 prosenttia oli työttömänä. Kainuussa työvoimatoimistoihin rekisteröityneiden työttömien osuus työvoimasta on myös ollut yli 13 prosenttia vuonna 2008. Alhaisin työttömyysaste oli Uudellamaalla, 5,1 prosenttia ja Pohjanmaalla 5,4 prosenttia.

Työttömyysasteen pitkään jatkunut lasku pysähtyi 2008 puolivälissä

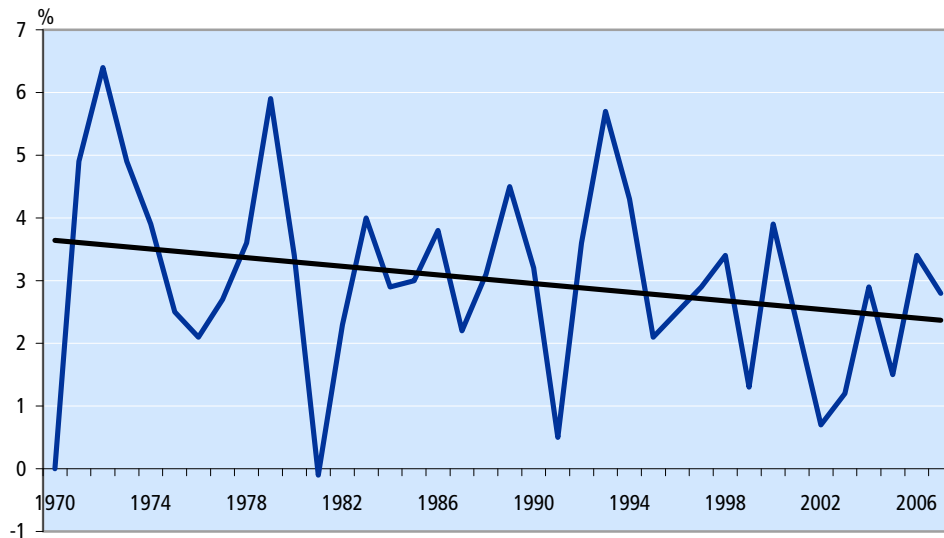


Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus.

Työn tuottavuus on kasvanut pitkällä aikavälillä Suomessa. Vuoden 1995 jälkeen kasvuvauhti on kuitenkin alkanut hidastua. Tilastokeskuksen laskema pitkän aikavälin kasvutrendi osoittaa, että työn tuottavuuden kasvuvauhti on hidastunut noin 2–2,5 prosenttiin vuoden 1995 jälkeen, kun sitä edeltävänä ajanjaksona 1975–1995 työn tuottavuuden kasvuvauhti on ollut noin 3 prosenttia vuodessa.

Kansantalouden tilinpidon ennakkotietoihin perustuva vuoden 2007 työn tuottavuuden kasvuvauhti oli 2,8 prosenttia koko kansantaloudessa, kun se oli 1,6 prosenttia vuonna 2005 ja 2,8 prosenttia vuonna 2004. Työikäisen väestön määrän kääntyessä laskuun ja talouden globalisaation takia talouskasvu on aikaisempaa enemmän tuottavuuden kasvun varassa.

Työn tuottavuuden kasvuvauhti on hidastunut 1990-luvun puolivälin jälkeen



Lähde: Tilastokeskus, kansantalouden tilipito.

2.1 Työvoiman täysmääräinen käyttö ja työvoiman saatavuus

Opinnoista työhön siirtymisen nopeuttaminen

Perusopetuksen päättäneiden välitön sijoittuminen toisen asteen koulutukseen on kansainvälisesti korkealla tasolla. Vuonna 2006 peruskoulun päättäneistä nuorista 93,2 prosenttia aloitti samana vuonna ammatillisessa koulutuksessa, lukiossa tai perusopetuksen lisäopetuksessa.

Toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle jäi 6,8 prosenttia ikäluokasta. Edellisenä vuonna osuus oli 5 prosenttia. Osittain ilmiötä selittää vuonna 2006 opinnot päättäneiden aiempaa suurempi ikäluokka. Lukioon siirtyneiden osuus on viimeisten kolmen vuoden aikana laskenut ja ammatillisen koulutukseen siirtyneiden osuus noussut.

Välittömästi perusasteen jälkeen jatko-opintoihin siirtyi 93,5 prosenttia nuorista vuonna 2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Ammatilliseen perustutkintoon johtavaan koulutukseen sijoittuneet (%)	37,0	38,4	39,4	40,1	40,7
Lukiokoulutukseen sijoittuneet (%)	55,1	54,1	53,3	51,1	50,8
Peruskoulun lisäopetukseen sijoittuneet (%)	2,4	2,5	2,5	2,0	2,0
Sijoittuneet yhteensä (%)	94,5	95,0	95,1	93,2	93,5
Opiskelua ei jatkanut (%)	5,5	5,0	4,9	6,8	6,5
Sijoittuneiden määrä	57 550	60 400	60 200	65 850	60 994

Lähde: Tilastokeskus.

Peruskoulun jälkeen jatko-opintoihin siirtyvien osuus on korkea, mutta korkea keskeyttämistä aiheuttaa sen että tutkinnon suorittaminen jää tätä huomattavasti heikommalle tasolle. Eniten keskeyttäneitä on nuorille suunnatussa ammatillisessa koulutuksessa ja vähiten lukiokoulutuksessa. Opintojen keskeyttäminen on lisääntynyt lukiokoulutuksessa ja vähentynyt ammatillisessa peruskoulutuksessa. Erityisesti ammattistartin toteutus ja osaamisen tunnistamisen menetelmien kehittäminen ovat vähentäneet keskeyttämistä ammatillisessa koulutuksessa. Ammattikorkeakouluopinnoissa keskeyttäminen on hieman lisääntynyt vuodesta 2002 lähtien. Yliopistokoulutuksessa kehitys on vaihdellut 2000-luvulla.

Naisilla tutkinnon suorittaneiden osuus on selvästi miesten osuutta suurempi. Vuonna 2006 25–29-vuotiaiden miesten ikäryhmästä 18 prosenttia oli vaille perusasteen jälkeen suoritettua tutkintoa. Pelkän ylioppilastutkinnon varaan eli vaille ammatillista tai korkea-asteen tutkintoa jäi miehistä 31,8 prosenttia, naisista vastaava osuus 22,2 prosenttia.

Pelkän perusasteen varaan jäävien miesten osuus 25–29-vuotiaiden ikäryhmästä on pysynyt pitkään samalla tasolla

%	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Naiset	12,3	11,5	11,1	10,8	11,1	11,2
Miehet	17,9	17,0	16,5	16,7	17,4	18,0
Yhteensä	15,2	14,3	13,9	13,8	14,3	14,7

Lähde: Tilastokeskus.

Tavoiteajassa lukioista valmistuu noin 87 prosenttia opiskelijoista, ammatillisesta koulutuksesta 68 prosenttia, ammattikorkeakouluista 62 prosenttia ja yliopistoista 45 prosenttia. Kaikilla asteilla, mutta erityisesti korkeakouluissa, naiset valmistuvat miehiä nopeammin.

Ylioppilastutkinnon ja ammatillisen koulutuksen jälkeen naiset työllistyvät ja siirtyvät jatko-opintoihin miehiä paremmin. Tähän vaikuttaa osin miesten asevelvollisuus. Korkeakoulututkintojen jälkeisessä työllistymisessä tai jatko-opintoihin siirtymisessä ei ole suuria sukupuolittaisia eroja, joskin miesten työllistyminen on hiukan parempaa. Luokassa "muuta" on muun muassa varusmiespalveluksessa olevat sekä äitiys- ja vanhempainvapaalla olevat.

Tutkinnon suorittaneiden työllistyminen ja jatko-opintoihin siirtyminen on pysynyt vakaana

	Työllisiä yhteensä	Päätoimisia opiskelijoita	Työttömiä	Muita
Vuonna 2003				
Ylioppilastutkinto	37,9	43,7	4,1	14,3
Ammatillinen tutkinto	67,3	10,6	14,3	7,8
AMK-tutkinto	85,6	3,9	7,1	3,4
Ylempi korkeakoulututkinto	86,7	5,1	5,0	3,3
Vuonna 2005				
Ylioppilastutkinto	39,9	42,2	3,3	14,6
Ammatillinen tutkinto	69,3	8,8	12,9	9,0
AMK-tutkinto	86,1	4,0	6,5	3,4
Ylempi korkeakoulututkinto	86,7	4,7	4,7	3,9

Lähde: Opetusministeriö.

Opiskelijoiden osuus 20–29-vuotiaiden ikäryhmässä on noin 43 prosenttia, joka on korkea erityisesti työllisyystavoitteen kannalta sekä huomattavasti korkeampi kuin OECD:n keskiarvo 25 prosenttia. Suomen osuus on OECD-maiden korkein ja selvästi korkeampi kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa. Suomessa työmarkkinoiden käytettävissä on keskeisiä verrokkimaita vähemmän 20–29-vuotiaita. Toisaalta tässä ikäryhmässä käy opintojen ohessa työssä huomattavasti suurempi joukko kuin useimmissa muissa maissa, mikä osaltaan voi viivästyttää valmistumista. Vaikka opintojen aikainen työssäkäynti opiskelun rahoittamiseksi on yksilön kannalta usein tarkoituksenmukaista, työn tuottavuuden kannalta on kansantalouden näkökulmasta parempi, että työura opinnot suoritettuna aloitetaan nykyistä varhaisemmin.

Myös korkeakouluista valmistumisikä on Suomessa muita OECD-maita korkeampi. Tähän vaikuttaa korkea opintojen aloittamisikä sekä opintojen pitkä kesto. Keskimääräinen opiskelu-aika korkeakouluissa on yli 6 vuotta, ja valmistumisikä on yliopistoista 28 vuotta ja ammattikorkeakouluista 26 vuotta. Valmistumisiät ovat pysyneet pitkään, 1990-luvulta lähtien lähes muuttumattomina.

Suomessa opiskelijoiden osuus OECD-maiden korkein ikäryhmässä 20–29-vuotiaat

	2000	2006
Kreikka	16 %	28 %
Itävalta	18 %	20 %
Ranska	19 %	20 %
Yhdysvallat	21 %	23 %
Alankomaat	22 %	27 %
Portugali	22 %	21 %
OECD:n keskiarvo	22 %	25 %
EU:n keskiarvo	22 %	25 %
Espanja	24 %	22 %
Iso-Britannia	24 %	17 %
Saksa	24 %	28 %
Norja	28 %	30 %
Tanska	35 %	38 %
Ruotsi	33 %	36 %
Suomi	38 %	43 %

Lähde: Education at a Glance 2008.

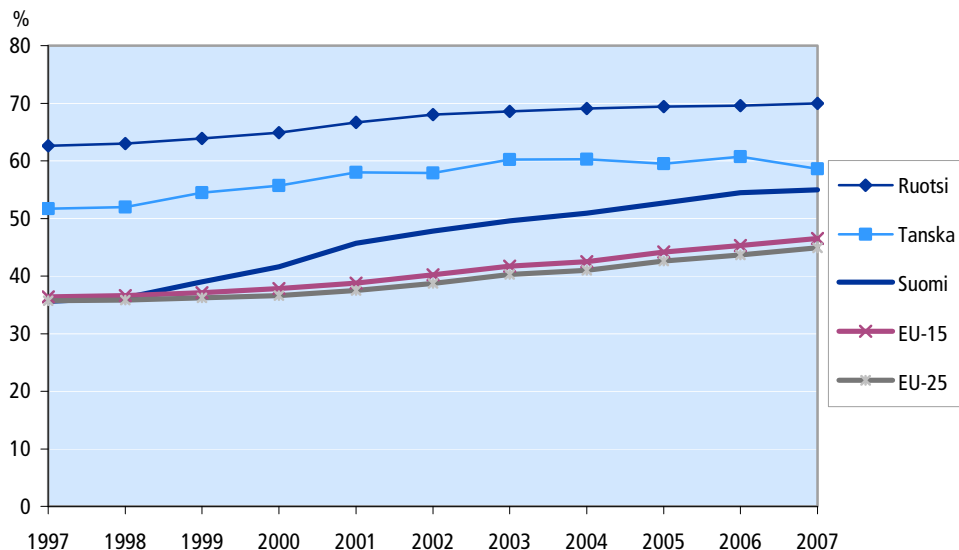
Työurien pidentäminen

Ikääntyneiden **työurat ovat pidentyneet** ja työllisyysasteet nousseet voimakkaasti 1990-luvun puolivälistä alkaen. Vuoden 2006 jälkeen työurien pidentyminen on hidastunut, erityisesti 55–59-vuotiaiden ikäryhmässä. 50-vuotiaan henkilön työllisen ajan odote on noussut 7 vuodesta 9,6 vuoteen. 55–64-vuotiaiden työllisyysaste oli 55,0 prosenttia vuonna 2007. Kokonaisuutena työurien pidentymisen arvioidaan kuitenkin jatkuvan vaikkakin hidastuvana.

Ikääntyneiden työllisyysaste oli vuonna 2006 EU-maiden viidenneksi korkein. 55–59-vuotiaiden ikäryhmässä työllisyysaste on Suomessa kuitenkin noin 10 prosenttiyksikköä ja 60–64-vuotiaiden ikäryhmässä peräti 20 prosenttiyksikköä matalampi kuin Ruotsissa.

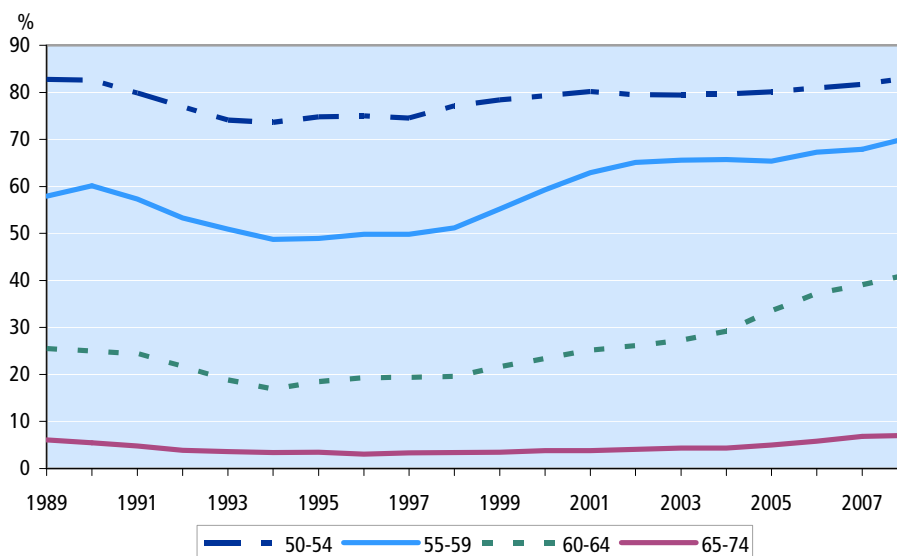
Eläkeiässä olevien 65 vuotta täyttäneiden työhön osallistuminen on noussut tämän vuosikymmenen aikana muun muassa hyvän talouskehityksen myötä jopa lamavuosia edeltänyttä tasoa korkeammalle. Vuoden 2006 lopussa 63–67-vuotiaista kokoaikaisella vanhuuseläkkeellä olevista työhön osallistui 13 000. Heidän määränsä oli jokseenkin yhtä suuri kuin niiden, jotka jatkoivat työssä ja lykkäsivät vielä vanhuuseläkkeelle siirtymistä (14 000 henkilöä).

55–64-vuotiaiden työllisyysaste Suomessa alhaisempi kuin Ruotsissa ja Tanskassa



Lähde: Eurostat, Labour Force Survey.

Työllisyysasteet ovat kasvaneet sekä naisilla että miehillä vanhemmissa ikäryhmissä



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus.

Työterveys ja -turvallisuus

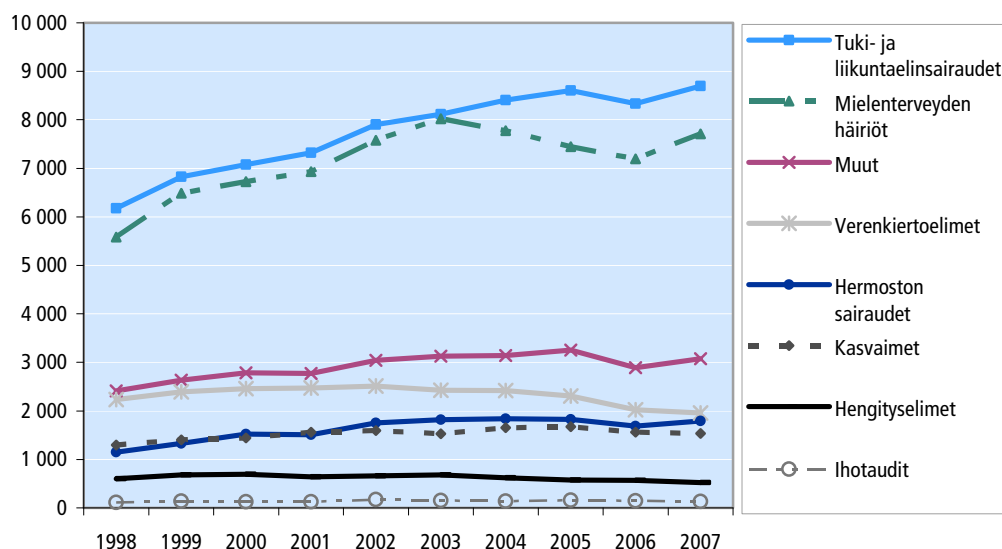
Vuonna 2006 korvattiin palkansaajille sattuneita työtapaturmia ja ammattitauteja noin 139 500 joista työpaikalla sattui 116 000 työtapaturmaa. Kuolemantapauksia korvattiin kaikkiaan 171. Näistä ammattitautien aiheuttamia oli 105, työpaikkakuolemia 46 ja työmatkakuolemia 20. Vuosittaiset vaihtelut työtapaturmien ja ammattitautien määrässä ja taajuudessa ovat olleet verrattain vähäisiä.

Vuonna 2006 työpaikkatapaturmia sattui eniten teollisuudessa, rakentamisessa ja kuntien töissä. Tehtyyn työmäärään suhteutettuna vaarallisin työ oli rakentaminen, seuraavana kuljetusala ja kolmantena teollisuus. Erillisten seurantatutkimusten mukaan samallakin toimialalla toimivien työpaikkojen erot tapaturmataajuuksissa voivat olla erittäin suuret. Työpaikkojen jakautuminen turvattomiksi ja turvallisiksi on entisestään lisääntynyt ja kärjistynyt. Turvallisuusasioiden hyvä johtaminen on noussut keskeiseksi asiaksi työturvallisuuden parantamisessa.

Korvattujen ammattitautien ja ammattitautiepäilyjen määrä on vähentynyt jonkin verran. Tapaturmavakuutuslaitosten liiton ennakkotiedon mukaan korvattiin vuonna 2006 palkansaajille sattuneita ammattitauti- ja ammattitautiepäilyä yhteensä noin 5 100.

Työkyvyttömyyseläkkeelle jäävien määrä on vuosittain hieman yli 24 000. Työkyvyttömyyseläkkeiden määrä on kasvanut tasaisesti aina vuoteen 2003 asti. Tämän jälkeen muutos on ollut parempaan suuntaan. Tuki- ja liikuntaelinsairaudet sekä mielenterveyden häiriöt ja näistä erityisesti masennus ovat selvästi suurimmat työkyvyttömyyttä aiheuttavat tautiryhmät.

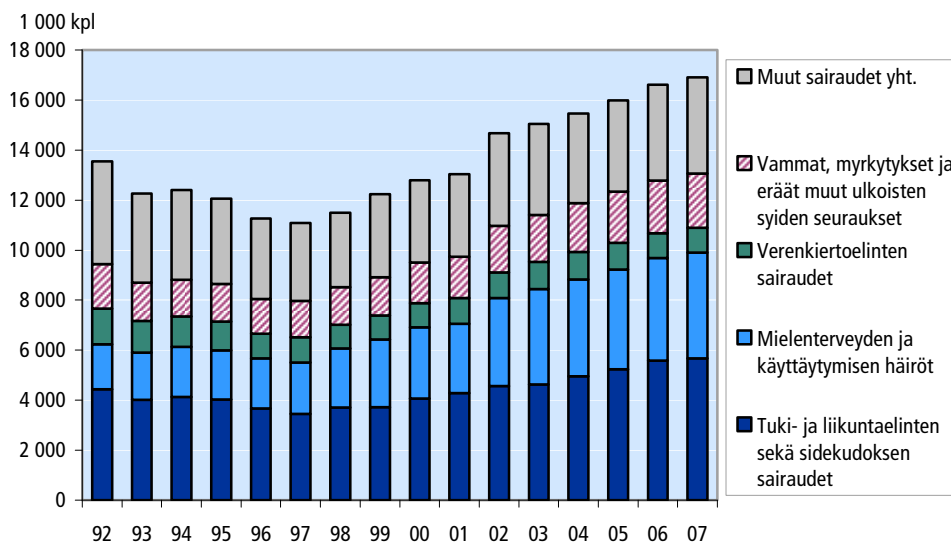
Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen syynä useimmiten tuki- ja liikuntaelin-sairaudet sekä mielenterveyden häiriöt



Lähde: Suomen työeläkkeen saajat vuonna 1996–2006, ETK, Keva, Valtiokonttori.

Työllisten määrän lisääntyessä myös sairauspoissaolopäivien lukumäärä on lisääntynyt selvästi 1990-luvun lopulta alkaen. Keskeiset sairauspoissaolojen aiheuttajat ovat tuki- ja liikuntaelinsairaudet sekä mielenterveyden häiriöt. Sairauspoissaolojen osuus kokonaistyöajasta on kuitenkin viime vuosina lisääntynyt vain vähän ja se on noin 4 prosenttia, mikä ei ole erityisen korkea kansainvälisessä vertailussa.

Korvatut sairauspäivärahopäivät kasvussa



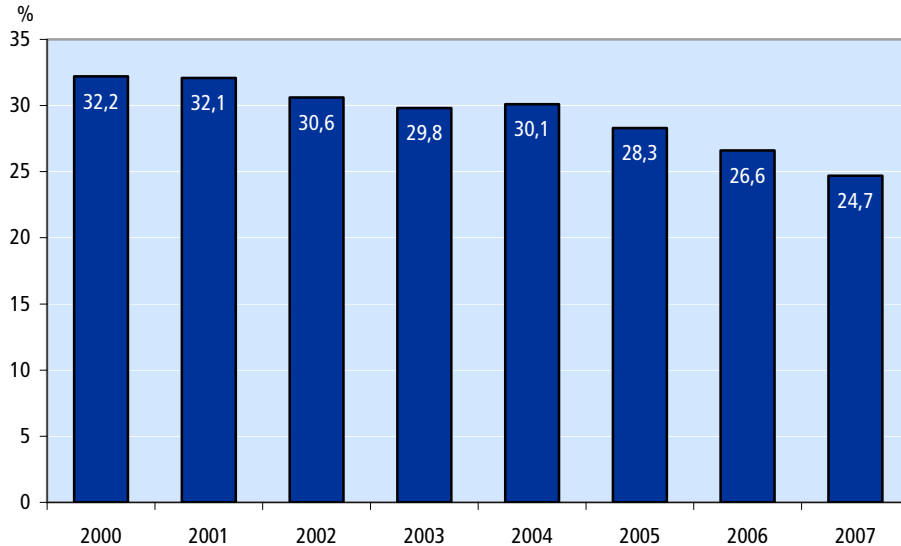
Lähde: Sairausvakuutus- ja perhe-etuustilastot, KELA.

Työvoimareservien käyttöön saaminen

Työmarkkinoiden toimivuus on pitkän aikavälin kuluessa parantunut. Työmarkkinoiden lisääntynyttä dynamiikkaa kuvaa työttömyysjaksojen entistä nopeampi päättyminen. Alkaneista työttömyysjaksoista yli 3 kuukauden kestoiseksi pitkittyi 24,7 prosenttia vuonna 2007. Kehitys on ollut myönteistä koko 2000-luvun. Suhdannetilanteen muutos on kuitenkin johtanut sii-

hen, että vuonna 2008 3 kuukautta ylittäneiden työttömyysjaksojen osuus alkaneista työttömyyksistä kääntyi kasvuun. Tammi-syyskuussa niiden osuus oli 27 prosenttia. Maailmantalouden käänne huonompaan on varsinkin loppuvuodesta 2008 näyttäytynyt lisääntyvinä lomautuksina ja myös irtisanomisina. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan lomautettuja oli tammikuun alussa 46 000.

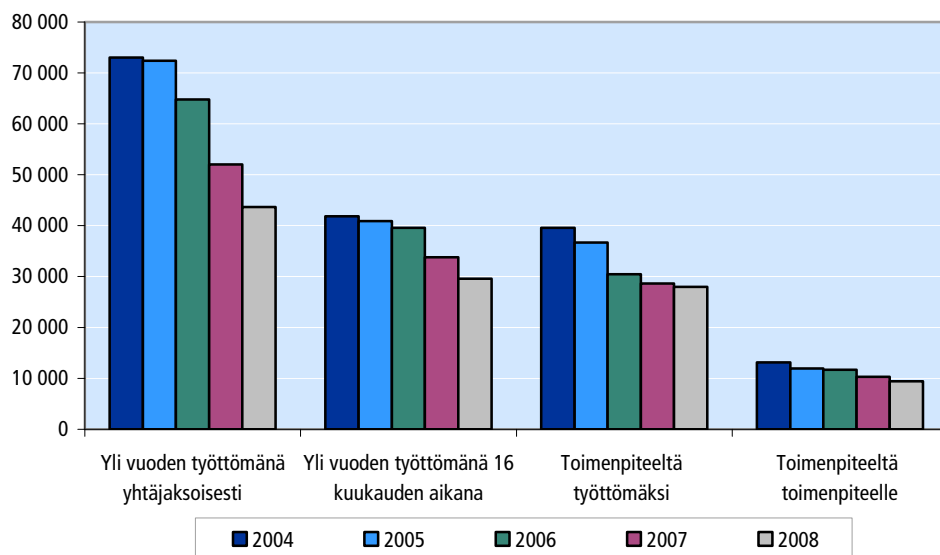
Virta yli 3 kk työttömyyteen on ollut laskussa mutta kääntyi nousuun 2008



Lähde: TEM, työnvälitysrekisteri: Virta yli 3 kk työttömyyteen (%-osuus alkaneista työttömyysjaksoista).

Työttömyyden alentamista vaikeuttaa jatkossa paitsi yleisen taloustilanteen heikkeneminen myös se, että suuri osa vallitsevasta työttömyydestä on rakenteellista. Työnvälitystilastosta laskettu vaikeasti työllistyvien määrä oli 2008 voimakkaasta laskusta huolimatta edelleen 110 600. Vuoden 2007 keskimääräinen taso oli 124 800. Vaikeasti työllistyvien määrä on vähentynyt muuta työttömyyttä nopeammin. Tähän ovat vaikuttaneet paitsi hyvä työvoiman kysyntä ja ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien siirtyminen vanhuuseläkkeelle, myös työvoiman palvelukeskusten toiminta ja työmarkkinatuen aktivointiudistuksessa onnistuminen.

Vaikeasti työllistyvien määrä laskussa



Lähde: TEM, työnvälitysrekisteri.

Nuoria työttömiä oli 2008 keskimäärin noin 21 700. Heistä 49 prosenttia on ilman ammatillista koulutusta. Nuorten työttömien määrä on laskenut 2,3 prosenttia edellisvuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna. Nuorten pitkäaikaistyöttömyys on harvinaista, mutta useista jaksoista muodostuva työttömyyden pitkittyminen on yleisempää. Kestävän työllistymisen kannalta on tärkeää, että nuoret sijoittuisivat heti perusopetuksen jälkeen heille soveltuvaan koulutukseen.

Työttömistä nuorista työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistui vuonna 2007 noin 40,5 prosenttia. Nuorten työpajatoiminnalla on tuettu erityisesti nuorten koulutukseen hakeutumista. Vuonna 2007 työpajatoimintaan osallistui noin 8 000 alle 29-vuotiasta nuorta. Niiden nuorten palveluihin hakeutumiseksi, jotka eivät ole palvelujärjestelmissä mukana mutta jotka ovat syrjäytymisvaarassa, on käynnistetty työpajojen etsivä toiminta.

Osatyökykyisistä täyttä työkyvyttömyyseläkettä saavista Eläketurvakeskuksen ennakkotietojen mukaan 5 prosenttia käy ansiotyössä, josta määrästä 4 prosenttia satunnaisesti. Osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevista 68 prosenttia käy työssä ja suurin osa säännöllisesti. Kaikkiaan työeläkejärjestelmän työkyvyttömyyseläkkeellä olevista noin 172 000:sta töissä käy noin 19 000 henkilöä. Eläketurvakeskuksen tutkimuksen mukaan ainakin satunnaiseen työhön haluvia ja pystyviä olisi noin 33 000, valtaosa kuitenkin halukkaita satunnaiseen/osa-aikatyöhön.

Työn ja perhe-elämän onnistuneella yhteensovittamisella on merkitystä myös työvoimapanosten turvaamisen kannalta. Vanhemmuuteen kuuluvien tehtävien tasapuolisempi jakautuminen isien ja äitien kesken parantaa naisten työmarkkina-asemaa. Miesten pitämien vanhempainvapaiden määrässä on myönteistä lisäystä kymmenvuotiskaudella 1998–2007. Vanhempainpäivärahaa saaneiden miesten määrä lisääntyi noin 40 000:sta 51 000:een. Miesten kohdalla lisäys oli prosentuaalisesti noin 26 prosenttia kun naisten kohdalla lisäystä oli 2 prosenttia. Isät pitivät myös entistä pidempiä vanhempainvapaita. Vuonna 1998 vanhempainpäivärahaa saanutta isää kohti korvattiin 15 päivää, kun vuonna 2007 päivien määrä kasvoi 19 päivään. Kaikista vanhempainpäivärahapäivistä isille korvattujen päivien määrän osuus on kasvanut neljästä prosentista kuuteen prosenttiin.

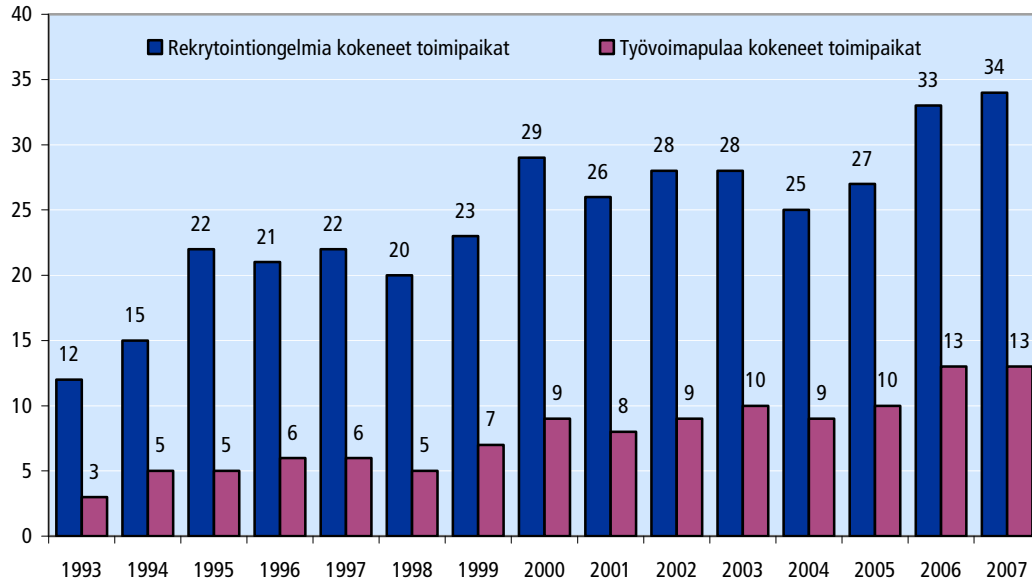
Isien isyys- ja vanhempainlomien kehittäminen näkyy näiden lomien lisääntyneenä käyttönä. Vuoden 2003 alusta bonus-isyysrahaa ja vuoden 2007 alusta isäkuukautta koskevat lakimuutokset ovat lisänneet vanhempainloman pitäneiden isien määrän yli viisinkertaiseksi tarkastelujakson alkuvuosiin verrattuna.

Työvoiman kohtaantoa parannetaan

Työpaikkojen täyttämisiin liittyviä rekrytointiongelmia oli vuonna 2007 kokenut 34 prosenttia työvoimaa hakeneista toimipaikoista. Vuoden 2008 toisella neljänneksellä osuus oli noussut jo 42 prosenttiin mutta laski kolmannella neljänneksellä 38 prosenttiin. Rekrytointiongelmia kokeneiden toimipaikkojen osuus on näihin päiviin asti lähes jokaisena vuotena lisääntynyt lamavuosien jälkeen. Maailmantalouden käänne huonompaan on vähentänyt rekrytointiongelmia. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tämänhetkisten talousennusteiden toteutuksessa rekrytointiongelmien taso asettuu 25–30 prosentin tasolle. Kun rekrytointiongelmien osuus on nyt ollut osin seurausta hyvästä suhdannetilanteesta, voidaan olettaa että taantuman

jälkeen talouden alkaessa uudelleen elpyä rekrytointiongelmia jälleen pahenevat, kun työvoiman saantiin alkaa vaikuttaa myös työikäisen väestön pieneneminen.

Rekrytointiongelmia ja työvoimapulaa kokeneiden toimipaikkojen osuus on edelleen suuri



Lähde: TEM analyysejä 5/2008, Työvoiman hankinta toimipaikoissa vuonna 2007.

Työperäisen maahanmuuton lisääminen

Ulkomaalaisten osuus Suomen väestöstä on ollut pitkään muihin Euroopan maihin verrattuna pieni ja Suomesta on tullut maahanmuuttomaa vasta parin viime vuoden aikana. Suomessa asui vuoden 2007 lopussa noin 133 000 ulkomaan kansalaista, joista työvoimaan kuuluu 60 prosenttia (suomalaisista 75 %). Työssä olevan ulkomaisen työvoiman määräksi on arvioitu vuositasolla noin 90 000 henkeä, joista noin 40 000 työskentelee Suomessa tilapäisesti.

Suomessa asuvien ulkomaalaisten työttömyysaste on laskenut voimakkaasti 2000-luvulla. Vuonna 2001 ulkomaalaisten työttömyysaste oli yli 30 prosenttia, kun se vuonna 2007 oli noin 21 prosenttia. Samassa ajassa koko väestön työttömyysaste on laskenut 9,1 prosentista 6,9 prosenttiin. Ulkomaalaisten työttömyysaste on edelleen kolminkertainen keskimääräiseen työttömyysasteeseen verrattuna. Lähtökohtana ulkomaisen työvoiman maahanmuuton lisäämiselle on, että ensisijaisesti työikäisen väestön vähenemisen aiheuttama työpanoksen vajaus on korvattava kotimaisin voimavarojin mukaan lukien täällä jo olevat maahanmuuttajat.

Työperusteinen maahanmuutto on kasvanut eniten. Vuonna 2008 oleskeluluvanhakijoita oli (ennakkotieto) kaikkiaan vajaa 23 000. Kasvua edellisvuodesta oli 11 prosenttia, kun kasvu-prosentti vuotta aiemmin oli 23. Oleskelulupahakemusten perusteena noin 30 prosentissa oli työnteko ja runsaassa 20 prosentissa opiskelu. Opiskeluperustein oleskelulupaa hakeneiden osuus oli yli viidennes enemmän kuin vuonna 2007.

Vuoden 2008 ensimmäisen kolmanneksen aikana tehdyistä oleskelulupapäätöksistä 42 prosenttia tehtiin työnteon perusteella ja 33 prosenttia perhesiteen perusteella. Työn perusteella muuttavien osuus on ollut suhteellisesti kasvusuunnassa.

On arvioitu, että Suomeen muuttaa seuraavan kahden vuosikymmenen aikana satojatuhansia, ennusteiden mukaan 300 000–400 000, maahanmuuttajia. Suomeen pysyvässä tarkoituksessa muuttavien lisäksi Suomen työmarkkinoille saapuu työvoimaa tilapäisiin ja lyhytaikaisiin työsuhteisiin. Vuonna 2007 Suomessa tilapäisesti työskentelevien määräksi on arvioitu 40 000 henkilöä.

Suomi tarvitsee maahanmuuttajia väestön ikääntymisen vuoksi, mutta myös säilyttääkseen kansainvälistä kilpailukykyä. Siksi maahanmuuttoa Suomeen pyritään hallitusti edistämään ja luomaan kansainvälisesti kilpailukykyinen maahanmuuttopolitiikka. Samalla on tärkeää, että maahanmuuttajat ovat yhdenvertainen osa suomalaista yhteiskuntaa. Maahanmuuttopolitiikan toimeenpanoon tulee kytkeä seuranta, työehtojen valvonta ja muun muassa tehokas puuttuminen rekrytointimenettelyihin ja ei-toivottuihin ilmiöihin.

2.2 Yrittäjyys ja yritysten kasvu

Suomessa oli yrityksiä työ- ja elinkeinoministeriön arvioiden mukaan vuoden 2007 lopussa reilut 263 000 (pois lukien alkutuotanto). Määrä on lisääntynyt tasaisesti vuodesta 1995. Aivan viime vuosina nettokasvu on ollut nousujohteista. Viime aikoina yrityskanta on kasvanut eniten rakentamisessa, kiinteistö- ja liike-elämän palvelualoilla, sosiaali- ja terveyspalveluissa ja muilla henkilökohtaisia palveluja tuottavilla toimialoilla. Sen sijaan teollisuudessa ja kaupassa kehitys on ollut hieman vaimeampaa.

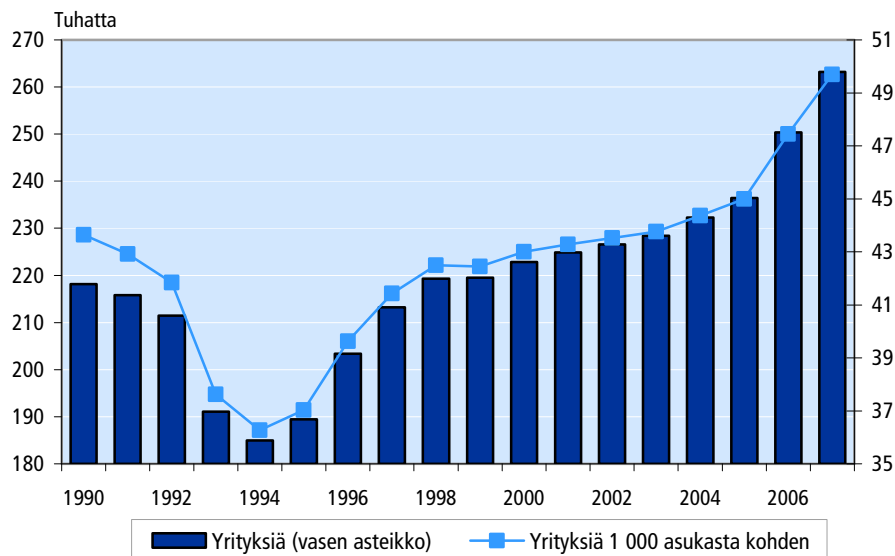
Kansainväliset pk-yritysten kehitystä kuvaavat tutkimukset osoittavat, että Suomessa uusien kasvuyritysten määrä ja osuus yrityskannasta on kansainvälisesti vertaillen matala. Voimakkaasti kasvuhakuisten uusien yritysten osuus (noin 6 %) on Suomessa selvästi alhaisempi kuin 21 tutkimassa Euroopan maassa keskimäärin (13 %). Se on alhaisin Pohjoismaista, joissa voimakkaasti kasvuhakuisia uusia yrityksiä oli lähes 15 prosenttia.

Arviolta 30 prosenttia Suomen kaikista alle 20 henkeä työllistävistä yrityksistä sijaitsee maaseudulla. Maatalouden ulkopuolisesta yritystoiminnasta on muodostunut myös noin 35 prosentille maatiloistamme uusi tulonlähde, jota ilman monen maatilan toiminnan jatkuminen voisi olla vaarassa. Kaikkiaan maaseutuyritysten määrä voi nousta 85 000:een, jos lukuun lasketaan maatilojen muu yritystoiminta, jota verotetaan maatalouden tuloverolain mukaan.

Yrittäjyys- ja yritysten kasvuhaluukkuuden vahvistaminen

Yritysten lukumäärää on käytetty usein yrittäjyysaktiivisuuden mittarina. Asukasta kohden laskettuna yritysten lukumäärä on Suomessa edelleen EU-keskiarvon alapuolella.

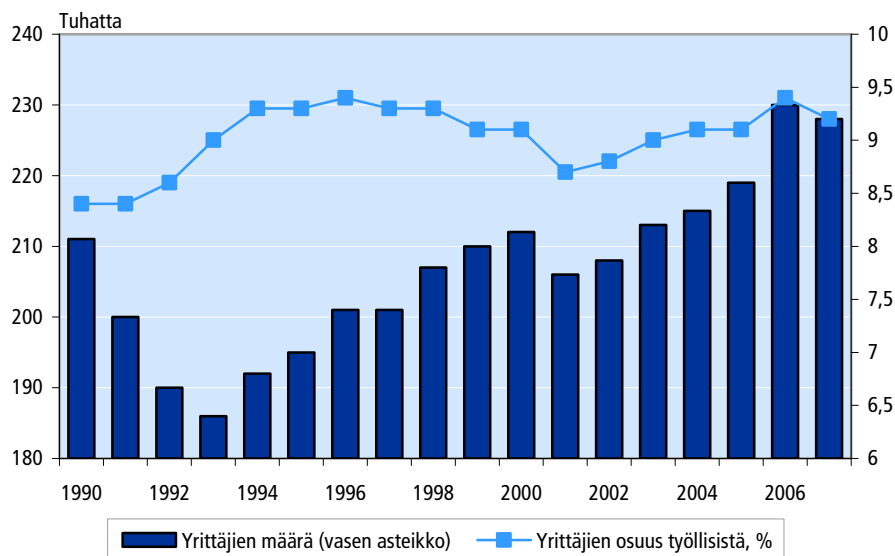
Yritysten lukumäärä on kasvanut merkittävästi vuosina 1990–2007



Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri ja väestötilasto, Tilastokeskus.

Vuonna 2007 Suomessa oli 228 300 yrittäjää, jos alkutuotantoa ja yrittäjien avustavia yrittäjäperheenjäseniä ei oteta lukuun. Yrittäjien määrä kääntyi ensimmäistä kertaa loivaan laskuun vuoden 2002 jälkeen. Työllisestä työvoimasta yrittäjät muodostivat 9,2 prosenttia.

Yrittäjien määrä kääntynyt loivaan laskuun

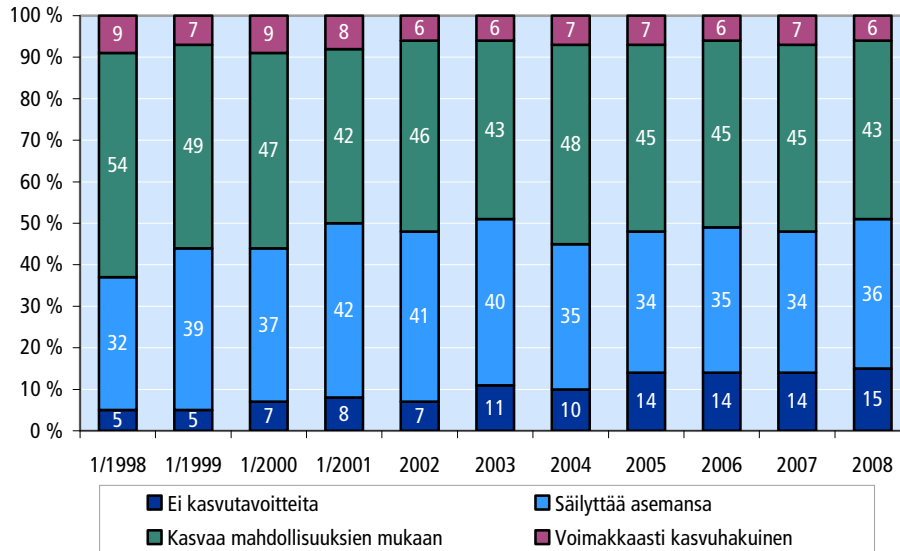


Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus.

Runsas neljännes yrittäjistä työskentelee jalostusaloilla (teollisuus ja rakentaminen, pl. alkutuotanto), ja vajaa neljännes kaupassa tai majoitus- ja ravitsemistoiminnassa. Loput 50 prosenttia yrittäjistä toimii muilla palvelualoilla. Yrittäjien prosenttiosuus päätoimialojen työllisistä on korkein rakentamisessa ja henkilöpalveluissa. Vaikka yrittäjien määrä on lisääntynyt, on heidän osuutensa työllisistä laskenut monilla toimialoilla. Huomattava poikkeus on sosiaali- ja terveyspalvelut, joissa julkisten hankintojen markkinat ovat vasta avautumassa yrittäjille.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2008 teettämän selvityksen ”Pk-yritysten toimintaympäristö- ja kehitysnäkymät” mukaan kuusi prosenttia yrityksistä oli voimakkaasti kasvuhakuisia. Selvityksen perusteella yritysten kasvuhakkuus ei ole lainkaan parantunut viimeisten 10 vuoden ajanjaksolla, pikemminkin heikentynyt. Selvitys nojautuu yritysjohdon ja muiden vastuuhenkilöiden subjektiivisiin mielipiteisiin heidän oman yrityksensä kasvutavoitteista ja -motivaatiosta.

Pk-yritysten kasvuhakuisuudessa ei muutoksia

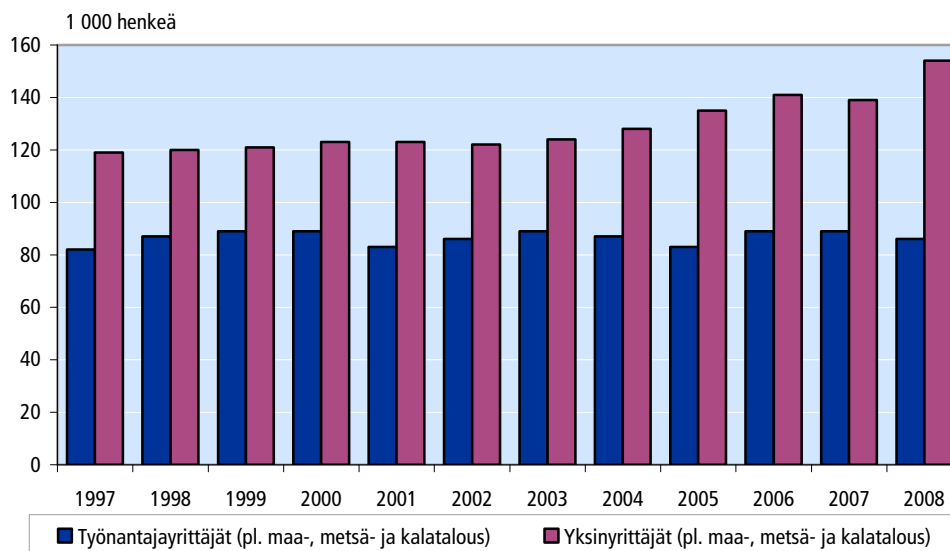


Lähde: TEM.

Suomessa vakiintuneiden yrittäjien, eli yrittäjinä yli 42 kuukautta toimineiden osuus aikuisväestöstä oli vuonna 2007 noin 7,6 prosenttia, mikä oli toiseksi korkein osuus Pohjoismaissa ja korkeampi kuin Euroopan maissa keskimäärin. Myös alkuvaiheen yrittäjyyttä ja vakiintunutta yrittäjyyttä yhdessä mittaava kokonaisyrittäjyys on Suomessa kuitenkin korkeampi kuin Euroopassa keskimäärin. Tulokset perustuvat kansainväliseen vuosittain tehtävään Global Entrepreneurship Monitor (GEM) -tutkimukseen, johon osallistui 42 maata vuonna 2007.

Suomalaisista yrittäjistä 59 prosenttia oli Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2007 yksinyrittäjiä. Yksinyrittäjien määrä on lähes joka vuosi kasvanut viimeisten 10 vuoden aikana. **Työnantajina toimivien** yrittäjien määrässä sen sijaan ei ole tapahtunut tänä ajanjaksona lisäystä. Heidän osuutensa yrittäjistä on hieman yli 40 prosenttia. Yksinyrittäjyys on selvästi yleisempää naisten kuin miesyrittäjien keskuudessa. Naisyrittäjistä kaksi kolmasosaa on yksinyrittäjiä. Selittäviä tekijöitä ovat yrittäjien erilaiset toimialat ja osittain myös se, että useat naisten yrityksistä ovat verrattain nuoria.

Työnantajayritysten lukumäärässä ei merkittäviä muutoksia



Lähde: Tilastokeskus.

Kansainvälisesti **naisten yrittäjyys** on Suomessa korkealla tasolla, sillä naisyrittäjiä on meillä suhteellisesti enemmän kuin Euroopassa keskimäärin. Tästä huolimatta naisten yrittäjäaktiivisuus on melkein kaksi kertaa vähäisempää kuin miehillä. Naisyrittäjien määrä on kuitenkin kasvanut jatkuvasti 2000-luvulla. Vuoden 2007 lopussa naisyrittäjiä oli noin 75 000, eli kolmannes kaikista yrittäjistä, jos maa- ja metsätalouden harjoittajia ei oteta lukuun.

Kotitalousvähennyksen käyttö on yleistynyt nopeasti. Vuonna 2006 vähennyksen piirissä oli maassamme 8–9 prosenttia kotitalouksista ja vuoteen 2010 mennessä osuuden ennakoidaan kasvavan vähintään kymmeneen prosenttiin.

Kotitaloustyön verovähennysjärjestelmän ja kuntien ostopalvelutoiminnan kasvun myötä kotipalvelualan yritysten määrä on lisääntynyt lyhyessä ajassa ennätyksellisen nopeasti 2000-luvulla. Järjestelmä on tuonut osan kotitalouksissa tehtävästä työstä tuotannollisen toiminnan piiriin, vähentänyt pimeän työn määrää kansantaloudessa ja antanut liiketoimintamahdollisuuksia uudentyyppiselle yritystoiminnalle, jossa enemmistö yrittäjistä on naisia.

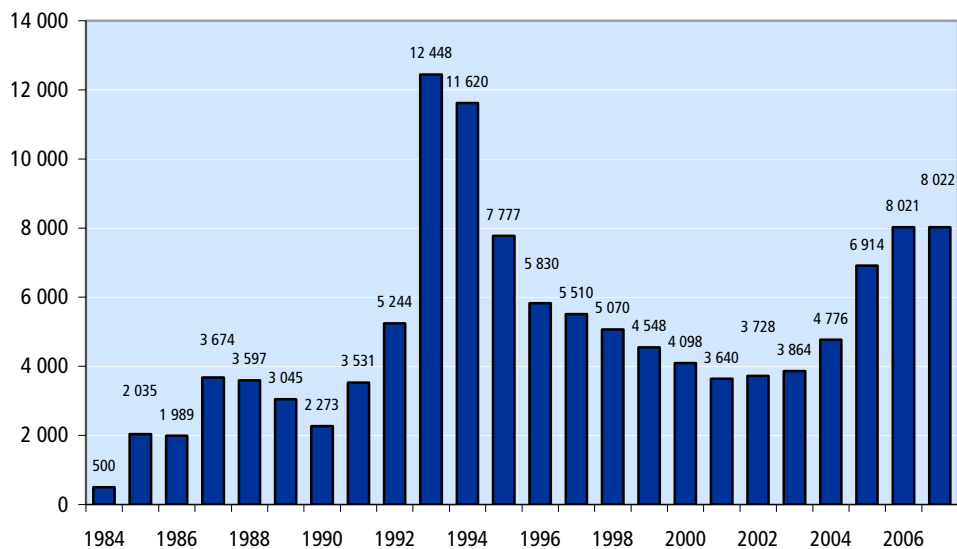
Vuonna 2006 laaditun tutkimuksen mukaan verovähennyksen työpaikkavaikutus oli vuonna 2004 noin 10 000 henkilötyövuotta eli 12 100 työpaikkaa. Nettomääräisesti vaikutus oli lähes 4 600 työpaikkaa, mikä tarkoittaa, että palveluja ei olisi ostettu ilman kotitalousvähennystä.

Starttirahalla turvataan yrittäjäksi ryhtyvän henkilön toimeentulo sinä aikana, jonka yritystoiminnan käynnistämisen ja vakiinnuttamisen arvioidaan kestävän. Starttirahajärjestelmä aloitettiin vuonna 1984 kokeiluna ja vakinaistettiin vuonna 1988. Vuoden 2005 alusta starttiraha laajeni myös muihin kuin työttömiin. Starttirahan saajista muita kuin työttömiä arvioidaan olevan noin 50 prosenttia.

Starttirahalla perustettujen yritysten eloonjäämisaste on sekä tukijakson aikana että sen jälkeen ollut erittäin korkea. Starttirahaa saaneista neljännes työllistää itsensä lisäksi vähintään yhden työntekijän. Starttirahayrittäjistä kolmannes arvioi henkilöstömäärän kasvavan seuraavan kolmen vuoden aikana. Starttirahakokeilun perusteella arvioituna tuen välilliset työllisyys-

vaikutukset ovat korkeat. Palkkatyöstä yrittäjäksi siirtyneen tilalle hänen aiempi työnantajan-
sa on palkannut uuden työntekijän yli 80 prosentissa tapauksista.

Tehtyjen starttirahapäätösten lukumäärä kasvussa



Lähde: Työhallinnon vuositilastot, vuoden 1984 osalta arvio*. Tilastot sisältävät ns. ensimmäisen starttipäätöksen ja ns. jatkopäätökset.

Maa- ja metsätalous- ja maaseutuyrittäjyyden kehittäminen

Suomessa oli vuonna 2007 runsaat 66 900 toimivaa maatilaa. Maatilojen määrä on puolittunut vuodesta 1990, ja kuluneen parin vuoden aikana niiden määrä on vähentynyt noin 2 500 maatilalla. Tilojen tuotantomäärät eivät ole kuitenkaan merkittävästi pienentyneet. Lihaa tuotetaan enemmän kuin vuonna 1990, mikä viittaa keskimääräisen tuottavuuden nousuun maataloudessa. Päätuotantosuunnista tärkein on kuitenkin viljanviljely, jota harjoittaa pääsuuntaana 40 prosenttia tiloista. Toiseksi eniten on lypsykarjatalouteen erikoistuneita tiloja.

Monialaisella maatilalla tarkoitetaan maatilaa, joka harjoittaa maa- ja metsätalouden lisäksi muun toimialan yritystoimintaa. Muun yritystoiminnan harjoittaminen on ollut aiemminkin yleistä viljelijöiden keskuudessa, mutta 2000-luvulla uutta toimintaa on aloitettu erityisen vilkkaasti. Vuonna 2007 monialaisten maatilojen osuus tilojen kokonaismäärästä oli noin 35 prosenttia (23 200 kpl).

Muuta yritystoimintaa oli rakennetutkimuksen mukaan eniten viljailoilla mutta sen merkitys oli kuitenkin viljelijäkotaloudelle vaatimatonta. Maatalouden ulkopuolinen yritystoiminta kattoi alle 25 prosenttia nettotuloista. Muun yritystoiminnan osuus nettotuloista oli suurin palveluita tarjoavilla maatiloilla. Monialaisista maatiloista 15 prosentilla ulkopuolisen toiminnan liikevaihdon osuus yli 100 000 euroa. Suurimmalla osalla (40 prosenttia) monialaisista maatiloista tämä liikevaihdon osuus oli alle 10 000 euroa.

Monialaisista maatiloista 70 prosenttia toimi palvelualoilla. Merkittävimpiä palveluja niin määrällisesti kuin liikevaihdon osalta olivat maatalouskoneurakointi sekä lumenauraus ja teiden kunnossapito. Uusista aloista tutkimuksessa oli ensimmäistä kertaa mukana bioenergiaurakointi, johon kuuluvat muun muassa biodieselin, etanolin ja biokaasun tuotanto. Bioenergiaurakointia harjoitti noin 200 maatilaa, joista 30 toimiala oli liikevaihdoltaan tärkein. Sen sijaan

elintarvikkeita tai matkailu- ja virkistyspalveluja päätoimialana tuottavien monialaisten tilojen määrä on vähentynyt.

Monialaiset maatilat päätoimialoittain 2000 ja 2007

	Vuonna 2000, lkm	Vuonna 2007, lkm	Osuus 2007, %
Alkutuotanto	744	1 505	6,5
Teollisuus	4 786	4 774	20,6
- Elintarvikkeet	1 065	620	2,7
- Puunjalostus	1 349	1 122	4,8
- Energian tuotanto	959	1 572	6,8
- Muu teollisuus	1 413	1 460	6,3
Rakentaminen	..	1 043	4,5
Kauppa	1 056	1 299	5,6
Palvelut	15 019	14 470	62,4
- Matkailu, majoitus yms.	2 272	1 627	7,0
- Urakointi	8 880	8 539	36,8
- Kuljetuspalvelut	1 055	782	3,4
- Muut palvelut	2 812	3 522	15,2
Erittelemätön toimiala	233	88	0,4
Yhteensä	21 838	23 179	100,0
Osuus maataloista, %	27,4	34,6	

Lähde: Tike.

Metsätaloudessa työ- ja yritysmahdollisuudet kasvavat aines- ja energiapuun hakkuiden sekä metsänhoitotöiden lisääntyessä. Metsien nykyiset ja uudet käyttömuodot tarjoavat uusia yritys- ja työllistymismahdollisuuksia, joilla on suuri merkitys erityisesti haja-asutusalueilla. Kasvavia mahdollisuuksia on metsäpalveluissa, kun metsätalouden töitä on kilpailutettu aikaisempaa enemmän, ja kun keski-ikältään korkea ja aikaisempaa kaupungistuneempi metsänomistajakunta tarvitsee entistä enemmän alan palveluita. Uutta työtä metsäalalle synnyttää myös lisääntyvä puuenergian tuotanto.

2.3 Työelämän laatu ja työn tuottavuus

Yrityskohtaista tietoa työelämän laadun paranemisen vaikutuksesta työn tuottavuuteen on niukasti saatavissa. Tässä työn tuottavuuden ja työelämän laadun mittarina käytetään Tykesin rahoittamien kehittämisprojektien seurantatietoja. Työn tuottavuus on Tykesin rahoittamiin kehittämisprojekteihin osallistuneista yritysjohtajista 76 prosentin mielestä parantunut yrityksen osallistuttua työelämän laadun kehittämistyöhön.

Työelämän laatua ja työoloja selvitetään useiden eri toimijoiden taholta joko lyhyellä tai pitkällä aikavälillä. Työ- ja elinkeinoministeriön vuosittaisen työolobarometrin vuoden 2008 ennakkotietojen mukaan nopeiden talouden muutosten seurauksena työelämän laadulliset muutokset ovat erilaisia eri toimialoilla ja sektoreilla. Ennakkotietojen mukaan työpaikkojen taloudellinen menestys ja työelämän laadullinen puoli ovat vahvassa vuorovaikutuksessa keskenään. Jos sekä laadulliset että taloudelliset asiat ovat työpaikalla kunnossa, niiden kyky selviytyä erilaisista kriiseistä on olennaisesti parempi kuin työpaikkojen, joilla vain toinen näistä on kunnossa tai joilla on ongelmia molemmissa. Työolobarometrissa työelämän laatua tarkastellaan oman työn varmuuden, esimiesten ja alaisten välisen yhteistyön, oman jaksamisen, vaikutusmahdollisuuksien, tietojen saamisen ja monien muiden vastaavien asioiden pohjalta. Palkansaajat ovat antaneet eri vuosina varsin hyvän arvosanan oman työpaikkansa laadulle. Yleiskeskiarvo on ollut eri vuosina lähellä kahdeksaa. Eri ulottuvuuksien välillä on eroja, mutta arviot niistäkin ovat olleet varsin tyydyttäviä. Eri työpaikkojen välillä on kuitenkin suuria eroja.

Suomesta löytyy kaikilta sektoreilta sekä sellaisia työpaikkoja, joita työntekijät pitävät työelämän laadun kannalta hyvin huonoina että sellaisia työpaikkoja, joiden saamat arviot ovat pelkästään kiitettäviä.

Vastikään julkaistun Tilastokeskuksen pitkän aikavälin työolotutkimuksen mukaan on 30 vuoden ajanjaksolla nähtävissä toteutettujen työelämän kehittämishankkeiden myönteinen vaikutus työoloihin yleisesti. Muun muassa työntekijöiden mahdollisuudet kehittyä työssä edelleen ovat parantuneet, työtehtävät muuttuneet monipuolisemmiksi ja itsenäisemmiksi ja työ nähdään entistä voittopuolisemmin tärkeänä ja merkittävänä. Kansainvälisessä vertailussa Suomi erottuu edukseen esimerkiksi matalien hierarkioiden, tiimityön yleisyyden, työnantajan kustantaman koulutuksen yleisyyden ja tietotekniikan soveltamisen suhteen.

1990-luvun laman vaikutuksesta ja sen jälkeen työtahti kiihtyi, yksityisellä sektorilla etenkin siinä vaiheessa, kun talous alkoi uudelleen nousta. Työtahti kiristyi erityisesti julkisella sektorilla, missä työtehtävät eivät olleet missään vaiheessa vähentyneet tuntuvista henkilöstövähennyksistä huolimatta. Laman jälkeen yksilöllisen työsuorituksen mittaaminen ja yksilöllinen palkkaus on lisääntynyt ja johtanut kilpailun lisääntymiseen, minkä painetta globalisaatiokehitys on lisännyt. Kiireen haittaavuus on lisääntynyt 2000-luvulla kaikilla palkansaaajilla. Julkisella sektorilla erilaiset työhyvinvoinnin mittarit ovat 1990-luvun lamasta alkaen näyttäneet huonoa kehitystä, ensin ennen muuta kuntasektorilla ja sittemmin myös valtiosektorilla. Kiire, henkilöstön riittämättömyys ja epävarmuus tulevaisuudesta ovat muodostuneet ongelmiksi myös valtiolla. On arvioitu, että mainituista kehityssuunnista johtuvalla valtion organisaatioiden työilmapiiriin huonontumisella on yhteys henkilöstön supistamistoimiin.

Työolobarometrin ennakkotietojen mukaan työn henkinen rasittavuus on nykyisin selvästi suurempaa kuin työn fyysinen rasittavuus. Palkansaaajista 60 prosenttia kokee työnsä henkisesti raskaaksi ja 40 prosenttia fyysisesti raskaaksi. Naiset kokevat miehiä enemmän sekä henkistä että fyysistä rasittavuutta. Palkansaaajista 87–92 prosenttia arvioi oman työkykynsä suhteessa työn henkisiin ja fyysisiin vaatimuksiin olevan erittäin tai ainakin melko hyvä ja 7–13 prosenttia arvioi työkykynsä huonoksi tai kohtalaiseksi.

3 Keskeiset toimenpiteet

Työikäisen väestön vähetessä pyritään siihen, että työpanoksen määrä kuitenkin supistuisi mahdollisimman vähän. Opinnoista työelämään siirtymistä tulee nopeuttaa, työuria on jatkettava sekä alku- että loppupäästä, käyttämättömiä työvoimareservejä on saatava käyttöön, työvoiman kohtaantoa on parannettava, työkyvyttömyysjaksoja sekä terveydellisistä syistä aiheutuvia keskeytyksiä tulee minimoida ja työvoiman maahanmuuttoa lisätä.

Opinnoista työhön siirtymisen nopeuttaminen

Päätoimisen opiskelun edellytysten parantamiseksi opintorahaa korotettiin 15 prosenttia 1.8.2008 lukien ja opiskelijoiden omia tulorajoja korotettiin 30 prosenttia vuodesta 2008 lukien. Lisäksi talousarvioehdotuksessa poistettiin opiskelijoiden asumislisästä puolison tuloihin perustuva tarveharkinta.

Opetusministeriö on helpottanut perusopetuksen päättäneiden sijoittumista muun muassa kehittämällä perusasteen oppilaan ohjausta ja lisäämällä opetuksen tukitoimia, käynnistämäl-

lä niin sanotun ammattistarttikokeilun ja lisäämällä ammatillisen peruskoulutuksen opiskelija-paikkoja.

Opiskeluaikeiden tiivistämistä ja opintoaikojen lyhentämistä tuetaan seuraavilla toimenpiteillä:

- Opetusministeriössä valmistellaan ehdotuksia opinnoista valmistumisen alentamiseksi erityisesti korkeakouluopinnoissa ja opintoaikojen lyhentämiseksi. Asia on esillä myös kohtaanto-työryhmässä ja SATA-komitean valmistelussa.
- Ammattistarttikokeilussa madalletaan peruskoulusta jatko-opintoihin siirtymisen kynnystä ja vähennetään mahdollista keskeyttämistä varsinaiseen tutkintoon johtavan koulutuksen alussa. Ammatillisessa perus- ja lisäkoulutuksessa vahvistetaan koulutuksen tuloksellisuutta yhtenä rahoitusperustana.
- Kaksiportainen tutkintorakenne on otettu käyttöön syksyllä 2005 ja opiskelijoiden oikeutta yliopisto-opintoihin rajattiin tutkinnon suorittamista koskevilla tavoiteajoilla. Aiemmin opitun tunnustamista korkeakouluissa on selvitetty ja tämän perusteella annettujen suositusten pohjalta yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rehtorineuvostot työstävät tarkempia alakohtaisia suosituksia, joiden toimeenpano aloitetaan korkeakouluissa pikaisesti.
- Korkeakouluverkon rakenteellisilla uudistamisilla ja korkeakoulujen toiminnan tehostamisella on tavoitteena vapauttaa voimavaroja opetukseen ja tutkimuksen laadun vahvistamiseen.
- Yliopistojen sähköinen hakujärjestelmä otettiin käyttöön syksyllä 2008 ja ensimmäinen laaja yhteishaku järjestetään keväällä 2009, jolloin haetaan syksyllä 2009 alkavaan koulutukseen.
- Keskeyttämistä vähennetään koko koulutusjärjestelmässä myös kehittämällä opinto-ohjausta, tiedotusta ja neuvontaa, opiskelun henkilökohtaistamista ja opintojen seurannan järjestelmiä, kodin ja koulun yhteistyötä sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa.

Työpaikalla tapahtuvan opiskelun laajentamiseksi toteutetaan seuraavia toimenpiteitä:

- Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2009 oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen lisäkoulutuksen kiintiöksi esitetään 27 200
- Työpaikalla tapahtuvaa oppimista on vahvistettu jatkamalla työssäoppimisen tukiohjelmia, jonka sisältöä ja toimintamalleja on kehitetty erilaisilla kokeilu- ja kehittämishankkeilla.
- Vuonna 2008 käynnistyivät laajennetun työssäoppimisen kokeilut, joiden tavoitteena on edistää työssäoppimisen yksilöllisempää ja monipuolisempaa hyödyntämistä opiskelijoiden ammattiosaamisen kehittämisessä sekä kehittää työssäoppimisen ohjausta, laatua ja laadunvarmistuksen menettelyjä.
- Ammatillisen koulutuksen järjestäjiä on tuettu ammattiosaamisen näyttöjen käyttöönotossa hallituksen esityksen (HE 41/2005) mukaisella yksikköhintojen korotuksella, toimeenpanoa tukevilla avustuksilla sekä kouluttamalla opettajia ja työpaikkaohjaajia opiskelijan arvioinnin kokonaisuuteen.

Työurien pidentäminen

Työurien pidentäminen ikääntyvien työhön osallistumista lisäämällä sisältää vielä tuntuja mahdollisuuksia. Työelämässä entistä pidempään jatkamiseen vaikuttavat eläkejärjestelmän kannustavuus, sosiaaliturvajärjestelmän mahdollisuudet varhaiseen eläkkeelle siirtymiseen, työelämän laatu ja kansalaisten tietoisuus eläkkeellä työskentelyyn liittyvistä asioista.

Ikääntyvän työvoiman työssä pysymistä edistetään seuraavilla toimenpiteillä:

- SATA-komiteassa valmistellaan muun ohella keinoja työelämässä pidempään jatkamiseksi ja muun muassa työttömyysturvan lisäpäiväjärjestelmän sekä vuorotteluvapaaajärjestelmän tarkoituksenmukaisuudet sekä osa-aikaeläke nykyisessä muodossaan ovat komiteassa arvioitavana. Näiltä osin komitean väliraportin mukaan työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden ikäraja nostetaan vuodesta 2011 lähtien, osa-aikaeläkkeen alaikäraja korotetaan ja karttumaetoja muutetaan, sekä vuorotteluvapaa vakinaistetaan mutta sen käytölle asetetaan ehtoja.
- Poliittikaohjelma hakee keinoja myös siihen, miten kansalaisia voidaan rohkaista ansiotyön tekemiseen vielä vanhuuseläkkeelle jäätyäkin muun muassa lisäämällä yleistä tietoisuutta, mitä eläkkeen ohessa tehtävä ansiotyö vaikuttaa taloudellisesti yksilön kannalta.
- "Seniorikansalainen työvoiman lähteenä" -hanke, kehittää toimintamalleja vanhuuseläkkeellä tapahtuvaan työntekoon ja valtioneuvoston kanslia on osana ikärakenteen muutokseen varautumista teettämässä arviota siitä, mitkä toimet tehokkaimmin vaikuttaisivat työurien jatkumiseen.

Työkykyisyyttä edistetään seuraavilla toimenpiteillä:

- Sosiaali- ja terveysministeriö on lokakuussa 2007 asettanut Masto-hankkeen vähentämään masennuksesta johtuvaa työkyvyttömyyttä. Hankkeessa paneudutaan työhyvinvoinnin ja mielenterveyden tukemiseen, masennuksen ehkäisemiseen, masennuksen hoidon tehostamiseen sekä kuntoutuksen ja hyvien sairauspoissaolokäytäntöjen kehittämiseen.
- Sosiaali- ja terveysministeriö lisää vuoden 2008 alussa käynnistyneen Työhyvinvointi-foorumin puitteissa verkostoyhteistyötä, jonka avulla pyritään tutkimustietoja ja hyviä käytäntöjä hyödyntämällä parantamaan työturvallisuutta, torjumaan tapaturmia ja estämään haitallista kuormittumista.

Työpanoksen täysipainoinen käyttäminen

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta on pyritty lisäämään. Hallitusohjelmassa asetetun tavoitteen mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden jälkeisen työllistymisen tulee nousta vaalikauden aikana keskimäärin vähintään 40 prosenttiin toimenpiteen päättäneistä. Vuonna 2007 avoimille työmarkkinoille 3 kuukautta ammatillisen työvoimakoulutuksen ja palkkatuen jälkeen sijoittuneiden osuus oli 35 prosenttia. TEM on vuoden 2009 talousarvioesityksessä asettanut tavoitteeksi, että 40 prosentin taso saavutettaisiin jo vuonna 2009. Avoimille työmarkkinoille sijoittuneiden osuudesta ei ole saatavissa aikasarjaa. Sosiaaliturvan, aktiivisen työvoimapolitiikan, työlainsäädännön ja aikuiskoulutuksen muodostama kokonaisuutta kehitetään tasapainoisesti siten, että työttömäksi jääneen mahdollisuudet nopeaan uudelleen työllistymiseen paranevat ja toisaalta yritystoiminnassa tarpeellisten joustavien toimintatapojen käyttömahdollisuus lisääntyy.

Työpanoksen täysipainoista käyttöä edistetään seuraavilla toimenpiteillä:

- Syksyllä 2007 asetetun kolmikantaisen joustoturvahankkeen päämääränä on turvata työmarkkinoiden toimivuus ja työn tuottavuuden nousu työvoimavarojen niukentuessa, työmarkkinoiden ja työelämän rakennemuutosten jatkuessa sekä taloudellisen laskusuhdanteen aikana että nousukauden jälleen koittaessa. Joustoturvahankkeessa on tehty laajapohjainen työmarkkinoiden toimivuutta, työelämän sääntelyä ja työelämän laatua koskeva analyysin, jonka pohjalta valmistellaan sekä konkreettisia uudistuksia että työmarkkinoiden kehittämisen yleisiä periaatteita. Valmistelu tapahtuu yhteistyössä SATA-komitean, AKKU-valmistelutyön, työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelman sekä kohtaantotyöryhmän kanssa. Jatkovalmistelu perustuu suomalaisen joustoturvän keskeiselle kolmelle tavoitteelle, joita ovat
 - 1) nopeasti työstä työhön – hyvät edellytykset jatkuvalle työllistymiselle,
 - 2) työvoiman ulkopuolelta työhön – työvoima ja osaaminen tehokkaampaan käyttöön ja
 - 3) työelämän korkea laatu
- Joustoturvahankkeen toimikausi ulottuu vuoden 2010 loppuun. Yhteiset joustoturvaperiaatteet pyritään kuitenkin valmistelevaan kevään 2009 aikana siten, että periaatteet osaltaan ohjaisivat hankkeen myöhempää etenemistä. Suomen joustoturvamalli on saanut positiivista huomiota myös EU-tasolla.
- Vuoden 2008 alusta tulivat voimaan lakimuutokset, joilla pyritään vähentämään perusteettomia määräaikaista työsuhteita. Muutosten myötä työsuhteen keskeisiä ehtoja koskevan selvitysvelvollisuuden rikkominen tulee rangaistavaksi. Tavoitteena on, että määräaikaisuuden perustetta harkitaan tarkemmin ja että peruste tulee työntekijän tietoon nykyistä paremmin.
- Työttömyysturvajärjestelmän kehittämisen tavoitteena on työttömyysjaksojen lyhentäminen samoin kuin muutokset, joilla ansiotyön tekeminen muodostuisi aina taloudellisesti kannattavammaksi kuin sosiaaliturvana saatavat etuudet. SATA-komitea valmistelee työttömyysturvan muuttamista suuntaan, joka palkitsee aktiivisuudesta ja rohkaisee tehokkaaseen työn etsintään. (Ks. erityisseurattava aihealue 5. Sosiaaliturva, syrjäytyminen ja sosiaaliturvauudistus)
- Työllisyyspolitiikassa on hallituskauden aikana tehty linjanmuutos suuntaamalla voimavaroja entistä enemmän yritysten kanssa tehtävään yhteistyöhön. Työllistyminen on todettu tuloksellisemmaksi, kun koulutus tai tukityöllistäminen tapahtuu yrityksissä.
- Muotosturvan toimintamalli on osana talouden laskusuhdanteeseen sopeutumisen keinoja päätetty vuoden 2009 lisätalousarvioesityksessä laajentaa koskemaan myös lomautettuja.

- Selvitysmies Mika Vuorela esitteli maaliskuussa 2008 toimenpide-ehdotukset, joiden avulla voidaan parantaa osittain työkykyisten työkyvyttömyysetuuksia saavien mahdollisuuksia palata työhön. Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmistunut yksityiskohtainen suunnitelma, jonka mukaan selvitysmiehen esittämät muutokset toteutetaan työvoimapalveluihin, työvoimapolitiittisten tukien myöntämisen ehtoihin ja sosiaalisia yrityksiä koskevaan lakiin. SATA-komitean väliraportin peruslinjauksissa on ehdotuksia esteiden poistamiseksi osatyökykyisten työllistymiseltä.
- Vuoden 2008 talousarvion valmistelun yhteydessä valmisteltiin vajaakuntoisten työttömien työllistämiseen tarkoitettua matalapalkkatuen toteutusmalli ja vajaakuntoisten työllistämiseen varattiin vuositasona kaikkiaan 38,4 miljoonaa euroa, joka on kaksinkertainen edellisen vuoden tasoon verrattuna. Vajaakuntoisten työllistäminen on lisääntynyt selvästi vuonna 2008.

Vaikeasti työllistyvien henkilöiden sijoittumiseksi avoimille työmarkkinoille tarjotaan työhallinnon ja muiden toimijoiden yhteistyönä tuettuja työ- ja aktivointipaikkoja. Tavoitteena on parantaa työ- ja toimintakykyä, kehittää työelämävalmiuksia ja osaamista sekä hankkia työkokemusta avoimille työmarkkinoille siirtymisen helpottamiseksi. Näitä ns. **välityömarkkinaita** kehitetään myös aktiivisen sosiaalipolitiikan keinoilla, joiden toimeenpanosta vastaavat sosiaali- ja terveysministeriö ja kunnat. SATA-komitean valmistelussa on ollut esillä myös ehdotus työpankista, jonka kautta erityisesti vaikeasti työllistyviä voitaisiin työllistää.

Keskeisiä toimenpiteitä vaikeasti työllistyvien sijoittumiseksi työmarkkinoille ja nuorison työllisyyden edistämiseksi ovat:

- Välityömarkkinoiden kehittäminen ohjelmakaudella 2007–2013 ESR-ohjelman tuella. Työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt valtakunnallisen välityömarkkinoiden kehittämisohjelman, jonka puitteissa on 11 TE-keskukselle jaettu 8,7 miljoonaa euroa kehittämisohjelman toimeenpanoon vuodelle 2008. Kansalliseen kehittämisohjelmaan sisältyy myös sosiaalisten yritysten kehittämis-hanke.
- Jokaiselle nuorelle laaditaan yksilöity työnhakusuunnitelma, kotoutumissuunnitelma tai aktivointisuunnitelma ennen kolmen kuukauden työttömyyttä. Suunnitelman perusteella nuorelle tarjotaan työvoimapalveluja, joita järjestetään yhteistyössä työvoiman palvelukeskusten, työpajojen, koulutoimen, sosiaalitoimen ja oppilaitosten kanssa.
- Vuoden 2008 talousarvioon osoitettiin alun perin matalapalkkatuen toteutukseen kaavailtu 30,5 miljoonan euron lisärahoitus nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn ja työllisyyden parantamiseen. Määrärahasta on 8,75 miljoonaa euroa kohdennettu työ- ja elinkeinohallinnossa lisärahoituksena nuorten yhteiskuntatutkimuksen toimeenpanoon tukemalla vuositasona noin 2 700 nuoren työllistymistä ja oppisopimuskoulutusta palkkatuen avulla. Opetushallinnossa sitä on käytetty muun muassa nuorten työpajatoiminnan etsivään nuorisotyöhön (2,5 miljoonaa euroa), ammattistarttiin ja laajennettuun työssäoppimisen kokeiluun ammatillisessa peruskoulutuksessa ja oppisopimuskoulutuksessa (yht. 4,25 miljoonaa euroa). 15 miljoonaa euroa käytettiin opetushallinnon toimialueella muun muassa ammatillisen peruskoulutuksen (8 miljoonaa euroa) ja lisäkoulutuksen (3 miljoonaa euroa) opiskelijapaikkojen lisäämiseen, ammatillisen peruskoulutuksen ja peruskoulutuksen valmistavaan koulutukseen maahanmuuttajille (3 miljoonaa euroa) sekä opetushenkilöstön lisäkoulutukseen (miljoona euroa).
- Lisäksi politiikkaohjelman tehtävänä on kartoittaa niitä syitä, jotka voivat muodostua uusien työpaikkojen syntymisen ja erityisesti ensimmäisen työntekijän palkkaamisen esteeksi samoin kuin ryhtyä tarvittaviin toimiin esteiden poistamiseksi. Syiden selvittämiseksi on käynnissä tutkimushanke Turun Kauppakorkeakoulun kanssa. Tutkimus valmistuu kesällä 2009.

Työ ja perhe-elämän yhteensovittaminen

Politiikkaohjelman tehtävä on tukea työn ja perhe-elämän parempaan yhteensovittamiseen tähtävää selvitystyötä vanhempainvapaajärjestelmien laajemmaksi uudistamiseksi ja työntekijän vanhemmuudesta työntekijälle aiheutuvien kustannusten nykyistä paremmasta korvaamisesta. Kyseinen selvitystyö käynnistyy sosiaali- ja terveysministeriössä vuoden 2009 alku-puolella.

Työvoiman kohtaantoa parannetaan

Työvoiman kohtaanto-ongelmaan liittyvää valmistelua tehdään hallituskauden aikana useissa työryhmissä. Esillä ovat sekä lyhyen aikavälin lähinnä suhdannetilanteesta seuraavat kohtaanto-ongelmat kuin myös pitkän aikavälin ongelmien ratkaiseminen.

Työvoiman kohtaantoa parannetaan seuraavilla toimenpiteillä:

- Kohtaantotyöryhmän esityksestä valtiontalouden kehukseen ja vuoden 2009 talousarvioon lisättiin ammatillisen koulutuksen opiskelijapaikkoja määräaikaisesti vuosiksi 2009–2012 erityisesti pääkaupunkiseudulla ja kasvukeskuksissa.
- Metsäalan työvoiman saatavuuden helpottamiseksi lisättiin aikuiskoulutusmäärärahoja sekä ope-
tusministeriön että työ- ja elinkeinoministeriön pääluokissa.
- Ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus (AKKU), jossa selkiytetään hajanainen hallinto, rahoitus, lainsäädäntö ja etuudet on käynnistetty. Uudistus kattaa ammatillisen aikuiskoulutuksen, korkeakoulujen aikuiskoulutuksen, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ja henkilöstökoulutuksen. Valmistelu kattaa myös oppisopimuskoulutuksen kehittämistä ja oppisopimustyyppisen koulutuksen laajentamista korkeakoulutettujen täydennyskoulutukseen. Uudistuksen toimeenpano voi alkaa 1.1.2010 ja ehdotukset voidaan ottaa huomioon vuoden 2010 valtion talousarvion ja tarvittavan lainsäädännön valmistelussa.
- Työ- ja elinkeinoministeriössä on meneillään työssäkäyntialueiden uudelleenmäärittely. Toteutetut kuntaliitokset ovat vaikuttaneet myös näihin alueisiin. Työssäkäyntialueelta tarjotusta työpaikasta työnhakijalla on vain rajalliset mahdollisuudet kieltäytyä työttömyysturvaansa menettämättä.
- Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelman toimin on käynnistetty keväällä 2008 työvoima- ja koulutustarpeiden ennakoinnin kehittämistyö. Työ kytkeytyy erityisesti aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU-hanke) valmisteluun. Ennakointijärjestelmän kehittämistyön määräaika on hallituskauden ja politiikkaohjelman päättymisajankohta 2011.

Työperäisen maahanmuuton lisääminen

Työperäistä maahanmuuttoa edistetään muun muassa seuraavilla toimenpiteillä:

- Maahanmuutosta ja kotouttamisesta vastaava hallinnollinen kokonaisuus muodostettiin sisäasiainministeriöön vuoden 2008 alusta.
- Ulkomaalaisvirasto muutettiin vuoden 2008 alussa Maahanmuuttovirastoksi, josta kehitetään kaikkia maahanmuuton keskeisiä osa-alueita hallinnoiva keskusvirasto.
- Selvitysmies Ole Norrbackin 6.5.2008 luovuttaman raportin ehdotuksissa maahanmuuttohallinnon toiminnan kehittämiseksi on lähtökohtana työvoiman maahanmuuton lisääminen, kotouttamisen tehostaminen sekä maahanmuuttoviraston ja maahanmuuttohallinnon toimintakulttuurin uudistaminen.
- Hallituksen selonteko kotouttamislain toimeenpanosta annettiin eduskunnalle syksyllä 2008.
- Maahanmuuttajien kotouttamisen tehostamiseen tähtäävä poikkihallinnollinen Etnisten suhteiden ja kotouttamisen puiteohjelma on valmisteltu, mutta siitä ei ole päätetty hallituksessa.
- Kansalaisuuslain uudistus on valmisteilla.
- Metropolitoliittikahankkeen osana on käynnistetty aiesopimuksen valmistelu pääkaupunkiseudun kuntien kanssa yhteistyöstä työhallinnon kanssa. Tavoitteena on nopean työllistymisen ja koulutuksen kokonaisjärjestelmän luominen.
- Perusopetuksen valmistavan opetuksen laajentamiseksi on valmisteltu lainsäädäntöä tavoitteena syventää monikulttuurisuustaitojen opetusta osana esi- ja perusopetusta sekä ammatillista ja lukio-koulutusta.
- Ammatilliseen koulutukseen osallistumista ja maahanmuuttajien mahdollisuuksia korkeakouluopintoihin edistetään muun muassa kehittämällä opiskelijavaltintoja.

Hallituksen talousarvioneuvotteluissa 2008 sovitun mukaisesti ministeriöiden välinen johtotason virkamiesryhmä on sisäasiainministeriön johdolla koonnut yhdeksi esitykseksi eri hallinnonalojen toimenpiteitä maahanmuuttoon ja kotouttamisen edistämiseksi. Virkamiesryhmä on arvioinut tarvittavia taloudellisia voimavaroja ja käsitellyt maahanmuuttohallinnon uudistamista osana ALKU-hanketta.

Työryhmän maahanmuuttopoliittiset linjaukset liittyvät seuraaviin teemoihin:

- palvelut lähtömaissa
- kotouttaminen ja opastaminen
- koulutus, erityisesti kielitaito
- maahanmuuttajien työvoimapalvelut
- ulkomaalaisten työsuhteen ehtojen valvonta
- kuntien palvelut ja pakolaisten vastaanotto
- voimavarat ja hallinto

Hallitusohjelman mukaisesti työryhmän keskeisiä ehdotuksia ovat koulutus- ja työvoimapalvelujen lisäpanostuksen lisäksi oleskelulupajärjestelmän uudistaminen niin, että kaikkiin oleskelupiini jatkossa sisältyisi työnteko-oikeus, saatavuusharkinnasta luopuminen sekä kansalaisuuden saamiseen vaadittavan oleskeluajan lyhentäminen kuudesta neljään vuoteen.

Edistetään yrittäjyyttä ja yritysten kasvua

Politiikkaohjelman kaksi erityistä painopistealuetta yrittäjyyden edistämisessä ovat olleet yritysten kasvun edistäminen ja hallinnollisten velvoitteiden keventäminen. Näissä molemmissa on käynnistetty myös erilliset valmisteluhankkeet (kasvu- ja omistajayrittäjyyden seurantatyöryhmä, yritysten hallinnollisen taakan keventämisen ohjausryhmä). Kasvuyrittäjyyskysymyksiä varten työ- ja elinkeinoministeriöön perustettiin myös ministeriön innovaatio-osastolle erityinen kasvuyritysryhmä. Politiikkaohjelman tehtävänä on myös tukea selvitystyötä mahdollisuuksista lisätä verotuksen keinoin yrittäjyys- ja yritysten kasvuhakuisuutta. Toteutuneita ja käynnissä olevia hankkeita kasvuyritysten toimintaedellytysten ja toimintaympäristön kehittämiseksi kuvataan tarkemmin luvussa Innovaatiot ja osaaminen.

Yrittäjyyden ja yritysten kasvun edistämiseksi on toteutettu seuraavia toimenpiteitä:

- Kasvu- ja omistajayrittäjyyden seurantatyöryhmä (TEM) on aloittanut työnsä syksyllä 2008. Työn yhteydessä on käynnistetty selvitys innovatiivisten yritysten kasvuun ja kasvuhalukkuuteen vaikuttavista verotuksellisista tekijöistä. Seurantatyöryhmän ehdotukset on tarkoitus saada valmiiksi syksyyn 2009 mennessä.
- Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteltu kehittämis ehdotukset riskipääomalinjausten toteuttamiseksi. Ehdotuksiin sisältyy muutoksia muun muassa pääomasijoittajan luovutusvoiton verotukseen sekä viimeisten verotuksellisten esteiden poistamista Suomeen suuntautuvan ulkomaisen pääoman tarjonnalta.
- Kasvuyritysten näkökulmasta merkittävänä uutena rahoitusmahdollisuutena on 1.5.2008 otettu käyttöön Tekesin NIY-rahoitus nuorille ja innovatiivisille kasvuyrityksille. Lisäksi Suomen Teollisuus-sijoitus Oy on perustanut yhdessä työeläkeyhtiöiden kanssa pääomaltaan 135 miljoonan euron rahastojen rahaston, joka tulee tekemään sijoituksia kasvuyrityksiin varoja sijoittaviin pääomasijoitusrahastoihin.
- EU:ssa on asetettu tavoitteeksi vähentää EU-lainsäädännöstä ja sen täytäntöönpanosta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa 25 prosenttia vuoteen 2012 mennessä. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut yritysten hallinnollisen taakan keventämisen ohjausryhmän, jonka tehtävänä on laatia ohjelma keventämisen toteuttamiseksi myös kansallisella tasolla.
- Annettiin lakiesitys yritysten verotilijärjestelmästä, joka keventää yritysten hallinnollista taakkaa.
- Yrittäjyyskasvatuksen linjaukset kattavat läpäisyperiaatteella koko koululaitoksen ja kouluja kannustetaan yhteistyöhön yritysten kanssa osana normaalia koulutyötä ja opiskelua.
- Ammatillisessa peruskoulutuksessa yritykset ovat yhä laajemmin oppimisympäristönä työpaikalla tapahtuvan työssä oppimisen ja muun työpaikalla tapahtuvan oppimisen laajentamisen myötä. Yrittäjyys ja yritystoiminta -opintokokonaisuus on otettu käyttöön kaikissa ammatillisen koulutuksen perustutkinnoissa. Lisäksi kaikkiin uudistettaviin perustutkintoihin on laadittu yrittäjyysosat.
- Aikuiskoulutuksen osalta vuoden 2007 aikana uudistettiin yrittäjän ammattitutkinnon ja yrittäjän erikoisammattitutkinnon perusteet. Ammatti- ja erikoisammattitutkintoja uudistettaessa yrittäjyys liitetään soveltuviin tutkintoihin joko pakollisena tai valinnaisena osana.
- Valtion budjettivaroista on ohjattu opetushallituksen kautta yrittäjyyskasvatuksen ja työelämän yhteyksien kehittämiseen opetushenkilöstön täydennyskoulutuksen määrärahaa vuosittain (esim. vuonna 2007 1 000 henkilölle).

- Opetusministeriön yrittäjyyden ohjausryhmä on asetettu hallituskaudeksi 2007–2011 ja sen tehtävänä on yrittäjyysvalmiuksien valtakunnallinen kehittäminen ja koordinointi perusopetuksen, lukion ja ammatillisen koulutuksen osalta. Korkeakoulujen yrittäjyyttä edistävien valmiuksien parantamista käsitellään erillisessä yhteistyöryhmässä, jonka toimikausi päättyi 31.12.2008. Yhteistyöryhmä laati suositukset korkeakoulujen roolista yrittäjyysmotivaation tukijana, yritystoiminnan – erityisesti kasvuyrittäjyyden- edistäjänä ja korkeakouluinnovaatioiden synnyttäjänä ja kaupallistajana.
- Vuoden 2009 alusta kotitalousvähennyksen enimmäismäärä korotettiin 3 000 euroon.
- Starttirahajärjestelmän kesto on pidennetty 1.1.2008 voimaan tulleella lailla 10 kuukaudesta 18 kuukauteen. Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa laajennetusta starttirahajärjestelmästä saatavia kokemuksia.
- Yksinyrittäjän palkkatuki ensimmäisen työntekijän palkkaamiseen on laajennettu vuoden 2008 alusta äkillisen rakennemuutoksen alueille. Tukikokeilun laajentamista koko maan kattavaksi pohditaan.
- Yrittäjien sosiaaliturvan puutteiden korjaamiseen tähtäävä valmistelutyö on käynnistetty sosiaali- ja terveysministeriön työryhmässä, jossa työ kohdistuu muun muassa yrittäjän perheenjäsenten työtömyysturvaan, yrittäjien eläketurvaan sekä eräisiin yritystoiminnan ja yrittäjän perhe-elämän yhteensovittamista koskeviin kysymyksiin.
- Oikeusministeriössä on laadittu arvio tarpeista jatkaa niin sanottua henkilökohtaista konkurssia koskevaa selvitystyötä. Tässä vaiheessa on päädytty siihen, että nyt on perusteltua arvioida niitä vaikutuksia, joita maksukyvyttömyyslainsäädäntöön jo tehdyillä muutoksilla on yrittäjyshalukkuuden kannalta.
- Eduskunnalle annettiin ehdotus perintö- ja lahjaverolain muuttamisesta tavoitteena yritysten ja maatilojen sukupolvenvaihdojen verotuksen keventäminen.
- Perheyriyten kannattavuutta, työllistävyyttä ja kansantaloudellista merkitystä koskeva Jyväskylän yliopiston tutkimus valmistuu maaliskuussa 2009.
- Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut 26.5.2008 työryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotukset naisyrittäjyyden edistämiseksi ja sen edellyttämien kehittämistoimien ja -voimavarojen kokoomiseksi.
- Vuoden 2009 talousarviossa hyväksyttiin naisyrittäjyyden tukemiseksi sijaisjärjestelmän laajentaminen asteittain valtakunnalliseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut **luovan talouden** kehittämishankkeen. Sen tavoitteena on edistää luovien alojen yritysten kasvua ja kansainvälistymistä sekä nostaa luovan talouden merkitys näkyväksi osaksi yritysten kilpailukyyn kehittämistä. Kehittämishankkeella pyritään vahvistamaan ja synnyttämään luovien alojen pk-yritystoimintaa sekä vauhdittamaan tuotekehitystä ja innovaatioiden kaupallistamista. Luovien alojen yritystoiminnan kasvun ja kansainvälistymisen kehittämisohjelman toimeenpanolla vahvistetaan luovaa taloutta ja kulttuuritoimialojen yritysten kasvun ja kansainvälistymisen mahdollisuuksia. Luova Suomi-koordinoiva hanke vahvistaa alan toimijoiden ja yritysten tietoperustaa ja ennakointia, verkostoitumista, neuvoa hanketoiminnassa ja kerää sekä välittää hyviä käytäntöjä. Käynnistymässä olevat muut hankkeet parantavat yritysten kasvu- ja kansainvälistymisvalmiuksia muun muassa räätälöidyn koulutuksen ja mentoroinnin avulla. Myös kulttuurimatkailun tuoteistamista tukevia toimia ja kulttuurin ansaintamahdollisuuksien laajentamista toimeenpannaan opetusministeriön asettamassa poikkihallinnollisessa työryhmässä.

Kansallisen innovaatiostrategian tehtävänä on luoda edellytyksiä laaja-alaiselle innovaatiopolitiikalle suomalaisessa yhteiskunnassa, varmistaa innovaatioympäristömme kansainvälinen kilpailukyky sekä edistää innovaatioiden syntyä ja käyttöönottoa. Hallitusohjelman mukaisesti kansallisen innovaatiostrategian valmistelusta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Myös **kansallinen teollis- ja tekijänoikeuksien** strategia on valmisteilla. Valtioneuvoston periaatepäätös tästä on tarkoitus tehdä vuoden 2009 alkupuolella. Innovaatioiden, kansainvälistymisen ja verkostoitumisen edistämisessä palvelee luotu FinNode-innovaatiokeskusverkosto. Innovaatiopolitiikan onnistuminen merkitsee tuottavuuden parempaa kehitystä ja sen myötä suomalaisen työn kilpailukyyn parantumista. Tarkemmin osaamisen ja innovaatiotoiminnan kehittymistä on kuvattu tämän raportin luvussa Osaaminen ja innovaatiot.

Maa- ja metsätalouteen on rakennemuutoksen myötä syntynyt uusia yhtiömuotoisia yrityksiä. Elinkeino on kehittynyt kohti tavanomaista yrittäjyyttä, kun perheviljelmään perustuva maatilatalous on vähentynyt. Maatilojen pohjalta on syntynyt osakeyhtiöitä, joissa koneet, laitteet ja muut tuotannontekijät ovat yhteiskäytössä.

Kansallisen maaseutupolitiikan kokoajana toimii maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä YTR, joka on valtioneuvoston asettama yhteistyöelin. YTR:n alla toimii yrittäjyyden teemaryhmä, joka laatii maaseudun yrittäjyyden kehittämisohjelmaa 2020.

Vuosina 2007–2013 kaikki EU-rahoitteiset maaseudun kehittämistoimet on koottu yhteen ohjelmaan: Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan. Ohjelmakaudella 2007–2013 Suomen maaseudun kehittämistä linjaa maaseudun kehittämisstrategia ja kaksi ohjelmaa. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 lisäksi itsenäisellä Ahvenanmaalla on oma maaseudun kehittämisohjelma.

Maaseudun yrittäjyyden edistämiseksi on toteutettu seuraavia toimenpiteitä:

- Osakeyhtiömuotoisten maatalousyritysten eläkejärjestelmien kehittämistä valmistellaan yrittäjien sosiaaliturvaa selvittävässä työryhmässä.
- Maatalousmaata koskevan vuokralainsäädännön toteuttamiseksi valmistellaan maatalousmaata koskevan lainsäädännön muutoksia.
- Tilusjärjestelyjen jatkamiseksi tilusjärjestelmien suunnittelua rahoitetaan alueellisesti osana Manner-Suomen maaseutuohjelmaa.
- Maatalousyrittäjien yritysjohtajuusvalmiuksia kehitetään ja johtajavalmiuksia kehittävää koulutusta ja maatalouden kilpailukykyä kehittäviä hankkeita rahoitetaan alueellisesti osana Manner-Suomen maaseutuohjelmaa.
- Maatilojen ja alkutuotannon työvoiman saatavuuden kehittämiseksi ollaan asettamassa työryhmää, jossa mukana viljelijöiden, maaseutuyrittäjien ja työ- ja elinkeinoministeriön edustajat.
- Maaseudun mikroyritysten toiminnan edistämiseksi Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2007–2013 toimin rahoitetaan maaseudun yritystoiminnan kehitystä, yritysten aloittamista ja uusien työntekijöiden palkkausta, sekä investointeja ja kehittämistoimia.
- Maaseudun palvelualan yrittäjyyden ja yrityspalveluiden kehittäminen -yrittäjyyden teemaryhmä kartoittaa palvelualan yrittäjyyden ja yrityspalveluiden nykytilaa ja kehittämistarpeita.
- SOTE-alan yrittäjyyden kehittämiseksi maaseudulla valmistellaan periaatteet osana toimialan kehittämistä.
- Maaseudun yrityspalveluja kehitetään osana Yritys-Suomi-ohjelmaa varmistamalla erityisesti seudullisten yrityspalvelujen rahoitus ja valmistellaan pysyviä ratkaisuja. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman hankkeilla pyritään varmistamaan maaseutuyrityksille asiakasvastaavapalvelut (Masva) niillä seuduilla, joilla muuta rahoitusta näihin ei ole saatavissa.
- Maaseudun nuorten yrittäjyyden ja työelämän valmiuksien edistämistä tuetaan ja nuoret ovat yrittäjyyskampanjan yhtenä erityisenä kohderyhmänä (ks. edellä oleva kohta "Maaseudun mikroyritysten toiminnan edistäminen").

Metsäalan rakennemuutokseen reagoimiseksi työ- ja elinkeinoministeriö päätti vuoden 2008 lopussa asettaa metsäalan strategisen ohjelman. Ohjelman tehtävänä on seurata ja ennakoida metsäalalla tapahtuvaa muutosta ja koordinoida toimenpiteiden valmistelua eri hallinnonaloilla yliasiamies Esko Ahon johdolla työskennelleen metsäteollisuuden ja metsäsektorin toimintaedellytystyöryhmän esitysten toimeenpanemiseksi. Ohjelma raportoi talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle.

Metsätalouden työ- ja yritysmahdollisuuksien parantamiseksi on toteutettu seuraavia Kansallinen metsäohjelman 2015:n toimenpiteitä yhdessä useiden eri ministeriöiden ja yhteistyötahojen kanssa:

- Metsätalouden harjoittamisen edellytysten parantamiseksi hallitus on tehnyt päätökset puun myyntitulojen määräaikaudesta osittaisesta verovapaudesta, ensiharvennustulojen verovapaudesta sekä metsävähennyksen korottamisesta.

- Valtioneuvoston kehyspäätöksissä on osoitettu lisärahoitusta metsänhoito- ja perusparannustöiden toteutukseen.
- Metsätalouden työmenetelmien kehittämiseksi on käynnissä useita hankkeita, jotka edistävät tuotavuutta, parantavat työoloja ja mahdollistavat ympärivuotisen työllistymisen.
- Metsäkonealan koulutusta ja aikuiskoulutusta vahvistetaan vuosina 2008–2011.
- Lainsäädäntöä uusien metsänomistumuotojen perustamiseksi kehitetään.
- Edistetään luontomatkailuun perustuvaa yrittäjyyttä toteuttamalla toimintaohjelmaa luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun edistämiseksi (VILMAT-ohjelma).
- Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmalla edistetään myös metsiin perustuvien elinkeinojen toimintaedellytyksiä.
- Tekes on lisännyt metsäalan tutkimus- ja kehityshankkeiden rahoitusta.
- Puu-Suomi-verkostohanketta toteutetaan ja sen myötä jokaiseen TE-keskukseen on nimetty vastuuhenkilö puutuotehankkeiden seuraamiseen.
- Metsätalousyrittäjyyden toimintaedellytysten kannalta tärkeän liikenneinfrastruktuurin parantamiseksi on kohdennettu merkittäviä määrärahoja. Perusväylänpidon ja yksityisteiden rahoitusta lisätään vaalikauden aikana yhteensä 165 miljoonalla eurolla. Lisäpanostus kohdennetaan erityisesti puuhuollon turvaamiseen. Esimerkiksi 42 milj. euroa kohdennetaan rataosuuden Savonlinna-Huutokoski perusparannukseen ja jota on perusteltu puuhuollon tarpeilla.
- Metsäteollisuus ry:n johdolla on laadittu puutuoteklusterin tutkimusstrategia.
- Vuonna 2007 perustettiin Metsäklusteri Oy tehtävänään käynnistää strategisen huippuosaamisen keskittymän tutkimusohjelmat ja kanavoida niille yksityistä ja julkista rahoitusta.
- Talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi 16.12.2008 TEM:in Metsäalan strategisen ohjelman.

Muu yrittäjyyden edistäminen

Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hanke on asetettu valtiovarainministeriön toimesta 6.11.2007 hankkeen. Hanke päättyy 31.3.2009. Hankkeen tehtävänä on edistää kuntien palvelutuotannon uudistamista, tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämistä sekä parhaiden käytäntöjen ja innovaatioiden leviämistä. Hanke täydentää ja vauhdittaa kunta- ja palvelurakennemuutosta ja siinä huomioidaan muut käynnissä olevat valtion- ja kuntahallinnon sekä muiden toimijoiden samansuuntaiset toimet. Osana hanketta valtiovarainministeriö on asettanut 21.1.2008 Kuntien palvelukäytäntöjen foorumin, jonka tarkoituksena on keskusteluillaan ja suosituksillaan antaa suuntaa kuntien vastuulla olevien palveluiden kehittämisestä. Foorumi identifioi tuloksellisia palveluinnovaatioita ja hyviä käytäntöjä, edistää niiden hyödyntämistä sekä edistää kumppanuutta julkisen sektorin, yritysten ja kolmannen sektorin välillä ja pyrkii synnyttämään seudullisia palvelumarkkinoita. Forumin toimikausi päättyy 31.3.2009.

Julkisten tai osittain julkisesti rahoitettujen yrityspalvelujen uudistaminen on meneillään. Valtioneuvoston periaatepäätös vuodelta 2006 linjaa valtakunnallista Yritys-Suomi-palvelujärjestelmän uudistusta ja toimeenpanoa vuoden 2008 loppuun. Palvelu-uudistuksen tavoitteena on tarjota yrittäjien ja yrittäjiksi aikovien käyttöön helposti tunnistettavat YritysSuomi -palvelut monikanavaisesti puhelinpalveluna, verkkopalveluna tai fyysisissä palvelupisteissä. Uudistuneen valtakunnallisen Yritys-Suomi -palvelujärjestelmän toimeenpano toteutetaan vuoden 2009 aikana ja samalla kehitetään eteenpäin. Yritys-Suomi-palvelujen jatkokehitystyössä nojaututaan hallinnonalalla yhteiseksi tunnistettuihin asiakassegmentteihin ja työtä linjaamaan laaditaan hallinnonalan asiakas – ja palvelustrategiat.

Tilinpäätöstietojen toimittamisessa siirrytään yhden luukun menetelmään. Vuonna 2008 päättyvien tilikausien osalta riittää, että osakeyhtiöt, osuuskunnat ja vakuutusyhtiöt liittävät tilinpäätöksensä veroilmoitukseen eikä sitä tarvitse erikseen ilmoittaa patentti- ja rekisterihallitukselle. Verohallinto välittää vuodesta 2009 alkaen veroilmoitukseen liitettyt tilinpäätösasiakirjat patentti- ja rekisterihallitukselle. Tämä keventää yritysten ilmoittamista, kun tietoja ei tarvitse lähettää enää kahdelle viranomaiselle.

Verohallinnon ja patentti- ja rekisterihallituksen yhteinen tietojärjestelmä YTJ mahdollistaa yrityksen perustamiseen, muuttamiseen ja lopettamiseen liittyvien tietojen ilmoittamisen yhdellä ilmoituksella molemmille em. viranomaisille Y-tunnuksella. Yritysten ja yhteisöjen sähköinen yhteystietojen muutospalvelu on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2009.

Työelämän laatua ja tuottavuutta parannetaan

Työelämän laadun ja tuottavuuden samanaikainen parantaminen on tärkeää ja haasteellista. Poliittikaohjelman tehtävänä on keskittyä työelämän laatua ja tuottavuutta kehittäviin olemassa olevien ja luotavien tuotteiden markkinointiin ja tiedottamiseen alueiden yhteistyöverkostoissa, eri osaamisalueiden vahvistamiseen (johtaminen, lähijohtaminen) ja eri toimijoiden yhteistoiminnan parantamiseen käytettävissä olevien resurssien optimoimiseksi.

Työelämän laatua ja tuottavuutta parannetaan seuraavilla toimenpiteillä:

- Työelämän laatua ja tuottavuutta parantavia rakenteita on uudistettu yhdistämällä Tykesin toiminnot Tekesin toimintoihin keväällä 2008.
- Tykesin kehittämisprojektien pk-sektorien hakemukset lisääntyivät keväällä 2008 noin 70 prosenttia, joten syksyllä 2008 tehtiin lisätalousarvioesitys rahoituksen riittävyyden varmistamiseksi.
- Tuottavuutta edistävien työelämän laadun kehittämistoimien tunnetuksi tekemistä on jatkettu ja aloitettu kolmikantaisesti siten, että syksyllä 2008 valmistui yritysneuvojen valmennusohjelman osana koulutusmoduli kaikista työelämän laatua ja tuottavuuden parantamista yhdistävistä tekijöistä. Lähi- ja henkilöjohtamiseen liittyviä tekijöitä on alettu kartoittaa yhteistyössä eri toimijoiden kanssa (Tekes, Työterveyslaitos, TEM).
- Työyhteisöjen työelämän laadun kehittämistä estävien tekijöiden tunnistamiseksi tehtiin kysely yrityksille.

4 Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä

Hallitusohjelman tavoitteena on varmistaa mahdollisimman pitkälle **työvoimapanoksen riittävyys**, vaikka työiässä olevien kansalaisten lukumäärä alkaakin vähetä. Tämän tavoitteen toteutumisen kannalta on työurien pidentymisessä loppupäästä tapahtunut myönteistä kehitystä mutta työuran alkua ei ole onnistuttu aikaistamaan. Työvoiman ja työpaikkojen alueellisen kohtaamattomuuden korjaamiseksi jatketaan työtä.

Opintojen suorittamisajat eivät ole lyhentyneet eivätkä opinnoista valmistumisiät ole alentuneet toimenpiteistä huolimatta. Hallituksen viimeaikaisten toimenpiteiden vaikutuksia ei vielä voida arvioida.

Ikääntyneiden työhön osallistuminen on viime vuosien aikana parantunut huomattavasti. Työurien pidentyminen on ollut osaltaan eläkejärjestelmään tehtyjen muutosten ja muiden politiikkatoimien seurausta. Työuria on mahdollista vielä pidentää kohdentamalla toimenpiteitä ennenaikaisesti pois työelämästä siirtymiseen liittyviin etuuksiin.

Työttömyys on vuoden 2008 loppupuolelle saakka ollut laskussa. Virta yli 3 kuukauden työttömyyteen sekä vaikeasti työllistyvien määrä ovat pienentyneet. Vuoden 2008 aikana alkanut talouden muutos on muuttanut trendit hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamisen kannalta kielteisiksi. Hallitusohjelman työllisyystavoitetta ei taloudellisesta muutoksesta johtuen tulla saavuttamaan. Työttömyys on kasvussa ja laajat lomautukset synnyttävät lisätarvetta työvoimapolitiittisille toimenpiteille. Tässä muutostilanteessa on tärkeää turvata työvoimahallinnon palvelut ja työttömyysturvajärjestelmä on saatava sopeutettua talouden heiken-

tymiseen sekä toisaalta pitkällä tähtäimellä vähenevän työvoiman oloihin. Työnteon ja työnhaun kannustimia on parannettava työttömyysjaksojen lyhentämiseksi.

Ulkomaista työvoimaa tarvitaan siltä osin, kuin kotimaiset työvoimavarat eivät riitä kattaamaan ikääntymisestä seuraavaa työvoiman vähentymistä. Taloudellisen taantumien vaikutuksia maahanmuuttoon ei voida tällä hetkellä arvioida pitävästi, mutta maahanmuuton arvioidaan jatkuvan. Maassa jo asuvien maahanmuuttajien työttömyysasteen voi arvioida kääntyvän nousuun kantaväestön työttömyysasteen nousua nopeammin. Työttömyyden kasvaessa tarve ulkomaisen työvoiman rekrytoinnille todennäköisesti vähenee.

Hallitusohjelman mukaisia maahanmuuttopoliittisia tavoitteita ei saavuteta ilman johdonmukaista työperäistä maahanmuuttoa ja kotoutumista tukevaa politiikkaa, mikä vaatii myös taloudellisia voimavaroja ja osaavia henkilöstöresursseja. Monikulttuuristuminen edellyttää Suomen maahanmuuttajien palvelujen ja myös perinteisten toimintatapojen ja asenteiden muutosta. Kotoutumisen tukeen tulee luoda toimivat rakenteet ja varmistaa julkiset palvelut, jotka vastaavat maahanmuuttajien määrän lisääntymisen tarpeisiin.

Työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen osalta kehitys on ollut myönteistä koskien isien pitämiä vanhempainvapaita mutta naisten työmarkkina-asemassa on kuitenkin edelleen parannettavaa. Tämä edellyttää vanhemmuudesta työntantajille koituvien kustannusten nykyistä parempaa korvaamista, mikä vaatii yhteiskunnan rahoitusosuuden lisäämistä.

Yritysten lukumäärä on ollut kasvussa ja yrityksiä oli vuoden 2007 lopussa noin 263 000 pois lukien alkutuotanto. Työnantajayritysten määrässä ei ole tapahtunut muutosta. Myös tehtyjen starttirahapäätösten määrä on ollut kasvussa. Kotitalousvähennyksen käyttö on lisääntynyt ja on kasvattanut huomattavasti kotipalveluyritysten määrää. Vuoden 2009 alussa tehdyt muutokset kotitalousvähennykseen vahvistanevat myönteistä kehitystä.

Yritysten kasvuhaluukkuus ei ole parantunut viimeisen 10 vuoden ajanjaksolla ja voimakkaasti kasvuhakuisten yritysten määrä on jopa lievästi laskenut. Yritysten kasvuhaluukkuus on kuitenkin välttämätöntä tuottavuuden hyvän kehityksen kannalta. Voimakkaaseen kasvuun kannustaminen tarkoittaa myös kannustamista tuntuvaan riskinottoon. Verotuksen avulla on mahdollista rohkaista yritystoiminnan laajentamista.

Yritysten hallinnollisten velvoitteiden keventäminen 25 prosentilla on aloitettu. Tavoite on vaativa mutta vaikuttaa toteutuessaan selkeällä tavalla yritysten jokapäiväiseen toimintaan ja siten yrittämisen edellytyksiin. Hallinnolliset velvoitteet rasittavat suhteellisesti tuntuvammin pieniä yrityksiä, joten keventämisellä on erityistä merkitystä juuri näille.

Yrittäjän sosiaaliturvaa kehitettiin viime hallituskaudella. Joitakin uudistuksia saatiin toteutettua mutta edelleen yrittäjän sosiaaliturva poikkeaa useissa kohdin palkansaajan turvasta. Merkittävin eroavuus on perheenjäsenen työttömyysturvassa. Sosiaaliturvan puutteet korostuvat naisten kohdalla. Sosiaaliturvan eroja kaventamalla voidaan vähentää esteitä yrittäjäksi ryhtymiselle.

Innovaatioiden, kansainvälistymisen ja verkostoitumisen edistämiseksi luotu FinNode-innovaatiokeskusten verkosto (USA, Kiina, Japani ja Venäjä), jonka toimintaedellytyksiä tulee vahvistaa. Osaamiskeskusohjelman täysipainoisen hyödyntämisen pullonkaulana on eri alueilla sijaitsevien toimijoiden yhteisrahoituksen kokoaminen hankkeille.

Maatalousyrittäjyyden edellytyksiä edistetään siten, että päämaataloustuotteiden tuotanto säilyy nykyisellä tasolla. Maa- ja elintarviketalouden kilpailukykyä parannetaan erityisesti tukemalla investointeja. Maatalouden uudet tuotantotavat sekä tuotteiden laatu ja markkinalähtöisyys ovat merkittäviä tekijöitä maatalousyrittäjyyden myönteiselle kehitykselle. Tilojen elinkeinotoiminnan monipuolistaminen vahvistaa maatalouden monivaikutteisuutta. Haasteita ovat erityisesti kannattavuus ja maatalouden yrittäjätulon kilpailukykyisyys suhteessa muihin yrittäjiin.

Metsätalousyrittäjyydestä suurin osa on 1–5 henkilön yrityksiä ja näiden yrityskulttuuri on usein vielä varsin kehittymätön. Metsätalousyrittäjyyden haasteita ovat kausiluonteisuus, työvoiman saatavuus, yritystoimintaa tukevan osaamisen ja koulutuksen puutteet sekä suuret investointikustannukset erityisesti metsäkone-, autokuljetus- ja energiapuualalla. Perusmetsätyön osaaminen on korkealla tasolla, mutta hallintoon ja talouteen liittyvissä asioissa yrityksissä on paljon kehittämishaasteita. Kehittämistarpeita on etenkin liiketalousosaamisen, henkilöstöhallinnon ja verkostoitumisen osalta. Osana TEM:in metsäalan strategista ohjelmaa tulisi käynnistää valtakunnallinen metsätalouden monialayrittäjyyden kehittämisohjelma.

Työelämän laadun vaikutuksista työn tuottavuuden parantumiseen on saatavilla vähän tietoja mutta olemassa olevan aineiston perusteella panostaminen työelämän laatuun parantaa työn tuottavuutta. Työtyytyväisyys on pysynyt melko hyvänä mutta kiireen haittaavuus on lisääntynyt kaikilla palkansaajilla. Työelämän laadun kohottaminen on välttämätöntä niin työn tuottavuuden parantamiseksi kuin työurien pidentämiseksi erityisesti loppupäästä.

II TERVEYDEN EDISTÄMISEN POLITIIKKAOHJELMA

1 Hallitusohjelman ja politiikkaohjelman tavoitteet

Hallitusohjelman mukaan terveyden edistämisen politiikkaohjelman tavoitteena on väestön terveydentilan parantuminen ja terveyserojen kaventuminen.

Vaikuttamalla keskeisiin kansansairauksien syihin voidaan hillitä terveydenhuollon palveluista, sairauspoissaoloista ja varhaisesta eläköitymisestä aiheutuvia huomattavia kustannuksia. Mikäli tupakoinnista, alkoholinkäytöstä, vakavasta ylipainosta ja masennuksesta johtuvia sairauspoissaoloja, varhaista eläköitymistä ja enneaikaisia kuolemia pystyttäisiin ratkaisevasti vähentämään, saataisiin huomattava työvoimapotentiali. On arvioitu, että viidenneksen vähennys em. tekijöistä johtuvissa sairauksissa merkitsisi 3 prosentin lisäystä työllisyysasteessa. Jos koko väestön terveydentila olisi yhtä hyvä kuin korkeasti koulutetuilla, olisi monien kansansairauksien esiintyminen merkittävästi harvinaisempaa, esim. hengityselinten sairauksia olisi noin 50–75 prosenttia, alkoholikuolemia noin 50–60 prosenttia, diabetesta noin 30 prosenttia ja hampaattomuutta noin 80 prosenttia vähemmän. Väestön terveyden ja toimintakyvyn edistämällä ja ylläpitämällä on siis merkittävä kansantaloudellinen ja työllisyyspoliittinen merkitys.

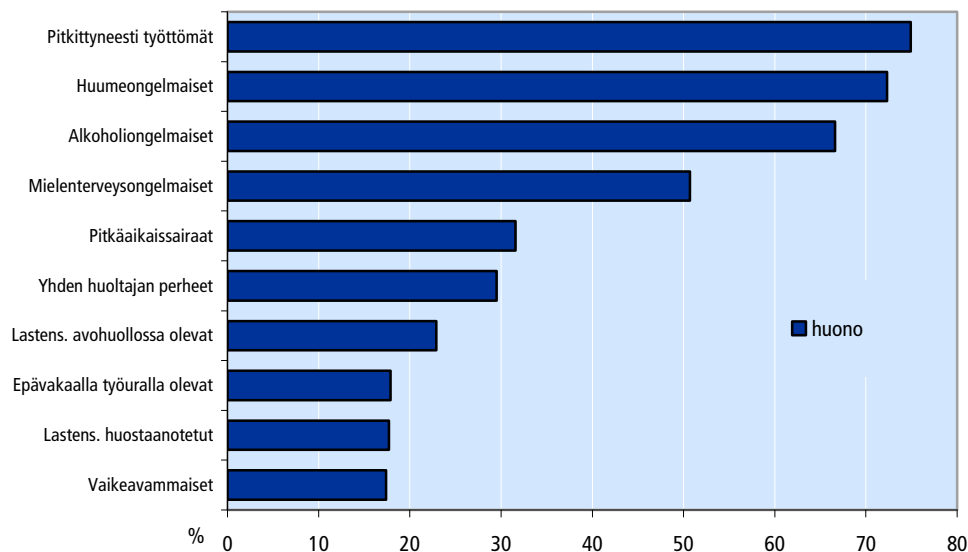
Koska hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen yhteiskunnalliset hyödyt ovat kiistattomat, "Terveys kaikissa politiikoissa" -ajattelu tulee integroida niin valtion-, alue- kuin paikallistasonkin päätöksentekoon. Yhtä tärkeää se on elinkeinoelämässä, työpaikoilla ja järjestöissä. Tavoitteen saavuttamiseksi terveyden edistämisen rakenteiden luominen ja vahvistaminen on avainasemassa. Lisäksi tarvitaan osaamisen vahvistamista ammatillisessa ja täydennyskoulutuksessa sekä järjestelmä vaikuttavuudeltaan hyviksi arvioitujen käytäntöjen ja toimintamallien levittämiseen.

Yksilöiden elintapoihin vaikuttamisessa on kaksi toimintalinjaa. Ensinnäkin on kysymys terveyttä edistävästä olosuhteista eli terveyden edistämisen edellytyksistä, jotka liittyvät rakennettuun ympäristöön, liikennejärjestelyihin, liikunta- ja muiden vapaa-ajanpalvelujen saatavuuteen, kouluympäristön terveellisyteen ja mahdollisuuksiin tehdä terveellisiä valintoja ravitsemuksen suhteen. Toiseksi on kysymys peruspalvelujärjestelmän kyvystä siirtää painopistettä ennaltaehkäiseviin palveluihin ja varhaisen puuttumiseen.

2 Toteutunut kehitys

Hyvinvoinnissa eri väestöryhmien välillä on merkittäviä eroja ja julkisten palveluntuottajien näkökulmasta heikoimmassa asemat ovat pitkittyneesti työttömät, huumeongelmaiset ja alkoholiongelmaiset. Kokonaisuutena tilanne aiempiin vuosiin verrattuna on säilynyt pääsääntöisesti ennallaan.

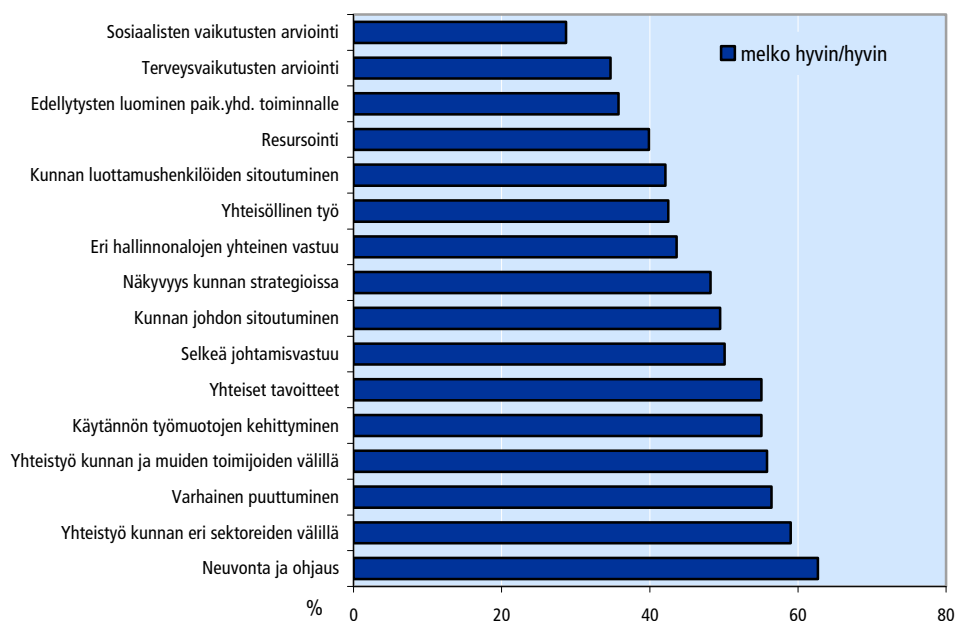
Hyvinvoinnin kannalta heikoimmassa asemassa ovat pitkittyneesti työttömät ja päihdeongelmaiset



Lähde: Sosiaalibarometri 2008: Julkisten palveluntuottajien arvioita eräiden väestöryhmien hyvinvoinnista.

Sosiaali- ja terveystalvovluiden toteuttamisessa pyritään ennaltaehkäisevään työotteeseen. Sosiaalitoimet arvioivat parhaiten toteutuvan yhteistyön kunnan eri sektoreiden välillä, neuvonnan ja ohjauksen, varhaisen puuttumisen, johtamisen ja käytännön työmuotojen toteutumisen. Heikoimmin julkisten palveluntuottajien näkökulmasta toteutuu sosiaalisten vaikutusten arviointi, resursointi, terveysvaikutusten arviointi sekä yhteisöllinen työ, jonka toteutumista lähes viidesosa ei osannut arvioida. Myös kunnan luottamushenkilöiden sitouttamisessa ja eri hallinnonalojen yhteisessä vastuuttamisessa on haasteita.

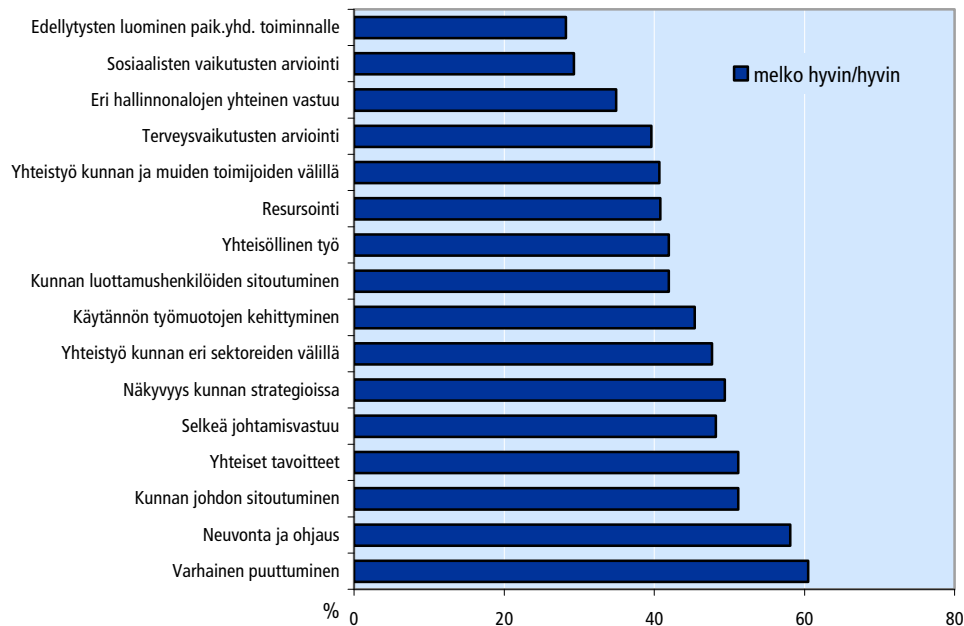
Ehkäisevän työotteen haasteina sosiaalitoimissa sosiaalisten ja terveysvaikutusten arviointi



Lähde: Sosiaalibarometri 2008: Sosiaalitoimien arviot ehkäisevän työotteen toteutumisesta.

Terveyskeskusten johto arvioi parhaiten toteutuvan selkeän johtamisvastuun, varhaisen puuttumisen ja kunnan johdon sitouttamisen. Heikoimmin puolestaan toteutuvat eri hallinnonalojen yhteinen vastuu, sosiaalisten vaikutusten arviointi ja yhteistyö kunnan muiden toimijoiden kanssa. Poliitiikkaohjelman kuntien johdolle suunnattu työkokoussarja, kuntakyselyt terveyden edistämisen laatusuosituksen seurannasta ym. sekä uuden terveydenhuoltolain esitykset terveyden edistämistä koskeviksi velvoitteiksi tähtäävät tilanteen parantamiseen.

Ehkäisevän työotteen haasteina terveyskeskuksissa edellytysten luominen paikallisyhdistystoiminnalle, sosiaalisten vaikutusten arviointi ja eri hallinnonalojen välinen yhteistyö

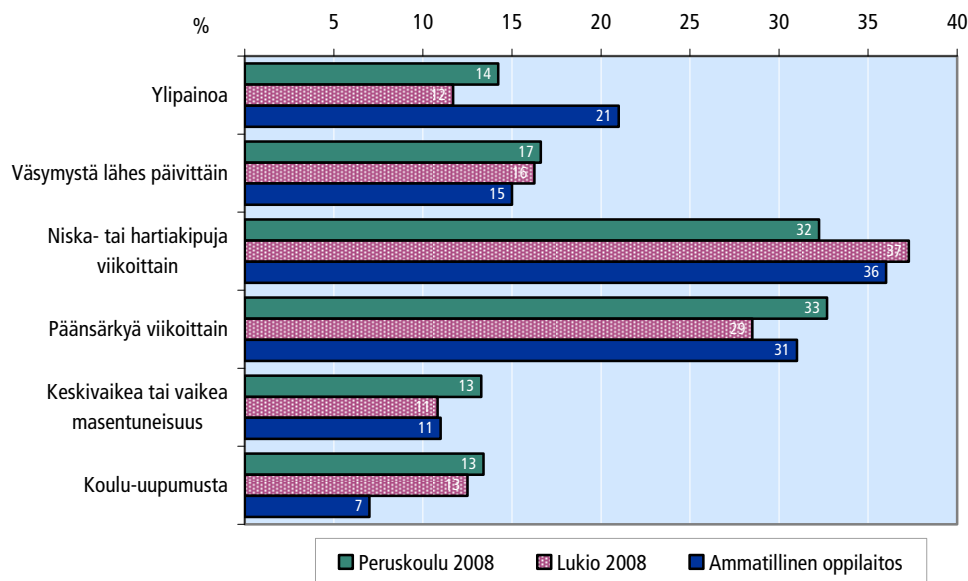


Lähde: Sosiaalibarometri 2008: Terveyskeskusten arviot ehkäisevän työotteen toteutumisesta.

2.1 Lapset ja nuoret

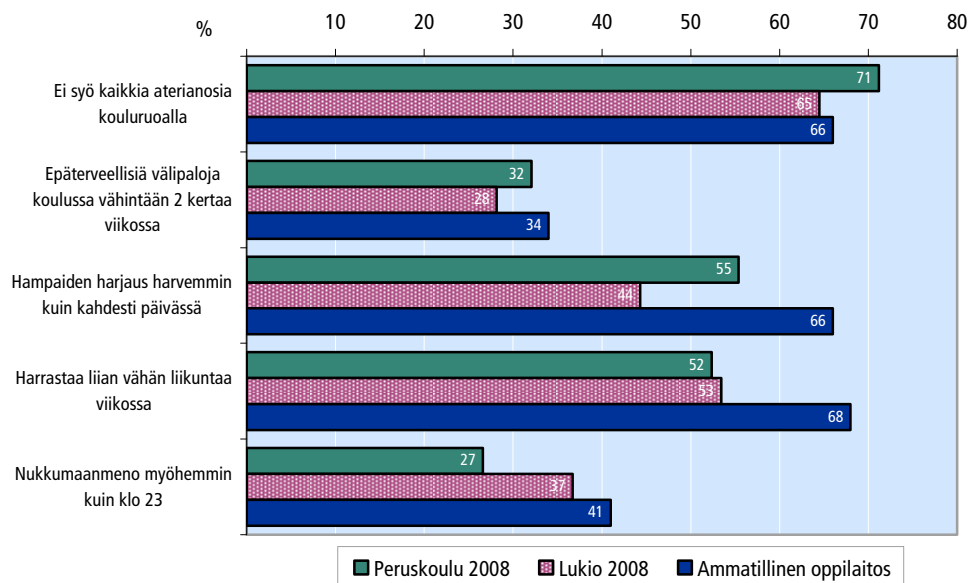
Kouluterveyskyselyn tulosten perusteella terveydentilansa keskinkertaiseksi tai huonoksi kokee 17 prosenttia peruskoululaisista ja 21 prosenttia ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevista nuorista. Lukion ja ammatillisten oppilaitosten opiskelijoiden välillä on selkeä ero; ammattikoululaisten koettu terveys ja terveystottumukset ovat heikommalla kuin lukiolaisilla. Peruskoululaisilla monet terveyden osoittimet ovat jatkaneet negatiiviseen suuntaan, muun muassa ylipaino, väsymys, niska- ja hartiakivut ovat lisääntyneet. Ilahduttavia muutoksia on sen sijaan tapahtunut tupakoinnissa, humalahakuisuudessa ja huumeiden käytössä. Terveystottumukset, muun muassa kouluruokailutottumukset ja suun terveys sekä liikunnan määrä ovat kehittyneet lievästi negatiiviseen suuntaan. Terveysosaamisessa on parannettavaa eli terveystiedon opetus halutaan kiinnostavaksi. Puutteita koetaan myös koulu- ja oppilashuollossa.

Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevien nuorten terveydentila on heikompi kuin peruskoululaisten ja lukiolaisten



Lähde: Stakes, Kouluterveyskysely 2008. Koettu terveys.

Nuorten terveystottumukset ammatillisissa oppilaitoksissa huonoimmat



Lähde: Stakes, Kouluterveyskysely 2008: Terveystottumukset.

15–34-vuotiaiden miesten ja naisten kuolleisuudessa (/100 000) itsemurhiin, tapaturmiin ja väkivaltaan merkittäviä eroja sukupuolten välillä

	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Itsemurhiin</i>					
Miehet	33,7	31,4	34,9	25,5	33,4
Naiset	8,4	8,3	9,7	10,3	8,3
Yhteensä	42,1	39,7	44,6	35,8	41,7
<i>Tapaturmiin ja väkivaltaan</i>					
Miehet	40,2	37,2	36,9	36,2	41,0
Naiset	10,8	8,5	12,7	7,0	6,9
Yhteensä	51,0	45,7	49,6	43,2	47,9

Lähde: Kansanterveyslaitos.

2000-luvulla itsemurhien ja tapaturmien määrässä on vuosittaista vaihtelua eikä alenevaa trendiä voi havaita. Miesten ja naisten välinen ero on huomattava – nuorten miesten itsemurhat ja tapaturmat ovat yli neljä kertaa niin yleisiä kuin naisten. Miesten suuri kuolleisuus itsemurhiin johtuu ainakin osittain siitä, että he käyttävät kuolettavampia itsemurhamenetelmiä kuin naiset. Riskiryhmässä ovat erityisesti heikosti koulutetut ja työelämän ulkopuolelle jääneet miehet.

Itsemurhan yleisiä riskitekijöitä ovat muun muassa vaikeat elämänotot ja elämänkriisit, syrjäytyminen, sosiaalisen tuen puute, erilaiset muut stressitekijät, masennus ja muut mielen-terveysongelmat sekä päihdeongelmat. Nuoren itsemurha on yleensä pitkään kasautuneiden vaikeuksien päätepiste. 15–24-vuotiaiden miesten itsemurhien lisääntymisen on nähty olevan yhteydessä kasvavaan epävarmuuteen tulevaisuudesta, työttömyyteen ja epävarmuuteen omasta pärjäämisestä.

Suomalaisissa pahoinpitelyrikoksissa alkoholin merkitys on suuri; enemmistö pahoinpitelyistä on tehty joko alkoholin tai huumeiden vaikutuksen alaisena. Miesten kokemissa väkivaltatilanteissa väkivallantekijä on useammin päihtynyt kuin naisten kokemissa väkivaltatilanteissa. Kokonaisuutena poliisin tietoon tulleiden henkeen ja terveyteen kohdistuneiden rikosten määrä on ollut lievässä kasvussa ja erityisesti naisten kokema väkivallalla uhkailu on lisääntynyt.

Kouluterveyskyselyn tulosten mukaan koulukiusaaminen on kasvanut valtakunnallisesti sekä tyttöjen että poikien osalta. Toistuvasti kiusaamisen kohteeksi joutuminen on yleisintä yläkoululaisten poikien kohdalla.

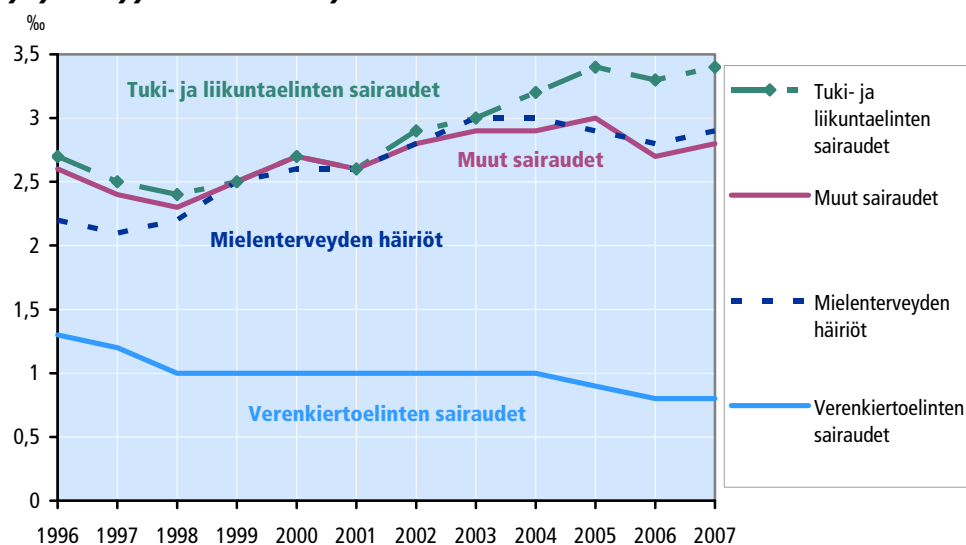
2.2 Työikäiset

Työikäisten osalta ylipainoisuus on lievässä nousussa, tupakointi suunnilleen ennallaan ja humalahakuinen juominen lievässä nousussa. Myönteistä on vapaa-ajan liikunnan lievä kasvu, vuosista 2002–2004 vuoteen 2007 kasvu on 7 prosenttia.

Työkyvyttömyyttä aiheuttavat eniten tuki- ja liikuntaelinsairaudet, mikä on yhteydessä työntekijöiden ikääntymiseen. Mielenterveyden häiriöiden vuoksi eläköityminen on noussut 2000-luvulla noin 0,5 promillea ja on toiseksi suurin eläköitymisen syy. Verenkiertoelinten sairauksien vuoksi eläköityminen on vähentynyt noin 0,5 promillea.

2000-luvulla miesten työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus on laskenut lievästi, mutta naisten on pysynyt samalla tasolla. Naisten työkyvyttömyyseläkealkavuus poikkeaa miesten tilanteesta ensinnäkin siten, että missään sairausryhmässä ei ole merkittävää alkavuuden vähenemistä. Toiseksi, masennukseen perustuvien eläkkeiden alkavuus on kasvanut naisilla vielä viime vuosinakin, kun miehillä kasvu kääntyi hyvin lievään laskuun 2000-luvun puolivälissä. Miesten työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden väheneminen liittyy myös verenkierroelinten sairauksien vähenemiseen, jota ei ole vastaavasti tapahtunut naisilla.

Tuki- ja liikuntaelinsairaudet sekä mielenterveyden häiriöt ovat suurimpia työkyvyttömyyseläkkeiden syitä



Vakioväestö= Yksityisen sektorin ei-eläkkeellä oleva työeläkevakuutettu väestö vuonna 2007.

Lähde: Eläketurvakeskus: Varsinaisten työkyvyttömyyseläkkeiden ikävakioitu alkavuus 25–62-vuotiailla sairausryhmittäin vuosina 1996–2007, promillea (yksityinen sektori).

Työtyytyväisyys on ollut lievässä laskussa

	1997	2000	2003	2006
Miehet	84	83	76	75
Naiset	82	85	81	81
Yhteensä	83	84	81	78

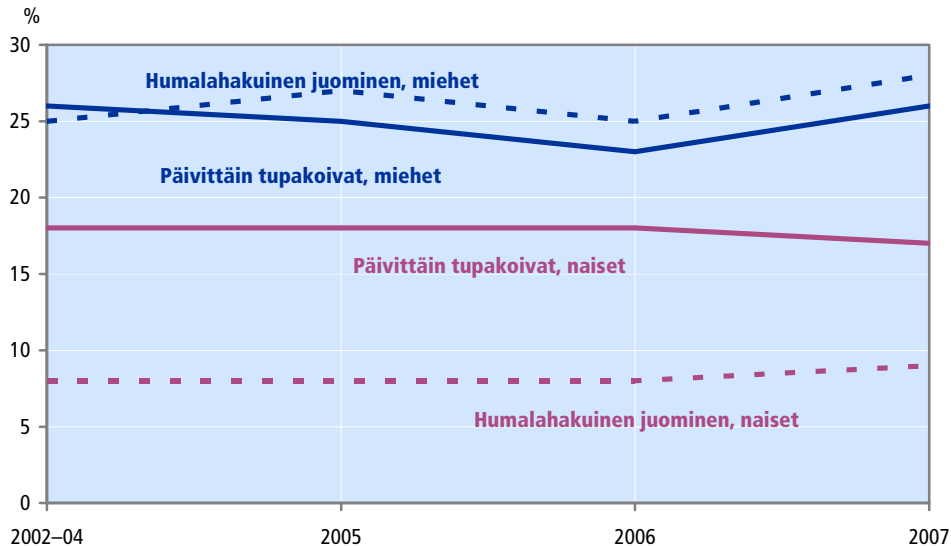
Lähde: TTL/Työ ja terveys Suomessa 2006, Työhönsä tyytyväisten osuus työllisistä.

Työterveyslaitoksen Työ ja terveys-haastattelututkimuksessa on haastateltu eri vuosina 2 900–3 331 työikäistä henkilöä. Tulosten mukaan sekä miesten että naisten työtyytyväisyys on lievästi laskenut vuodesta 1997 lähtien. Selittävästä tekijöistä tärkein lienee työssäkäyvien kiireen ja kuormituksen lisääntyminen. Toisaalta Työolobarometrin mukaan työ koetaan aiempaa mielekkäämmäksi.

Miesten alhaisempaa työtyytyväisyyttä selittää muun muassa se, että toimialoittain tarkasteltuna selvästi ruumiillisesti rasittavimmat työt olivat maa- ja metsätaloudessa, rakennuksilla sekä majoitus- ja ravitsemusalalla. Teollisuudessa sekä kuljetus- että tietoliikennealalla koettiin lisäksi olevan eniten epäselvyyttä työn tavoitteista. Edellä mainitut alat ovat enimmäkseen miesvaltaisia. Toisaalta eniten henkistä rasittavuutta koettiin koulutuksessa sekä terveys- ja sosiaalipalveluissa, jotka ovat naisvaltaisia aloja.

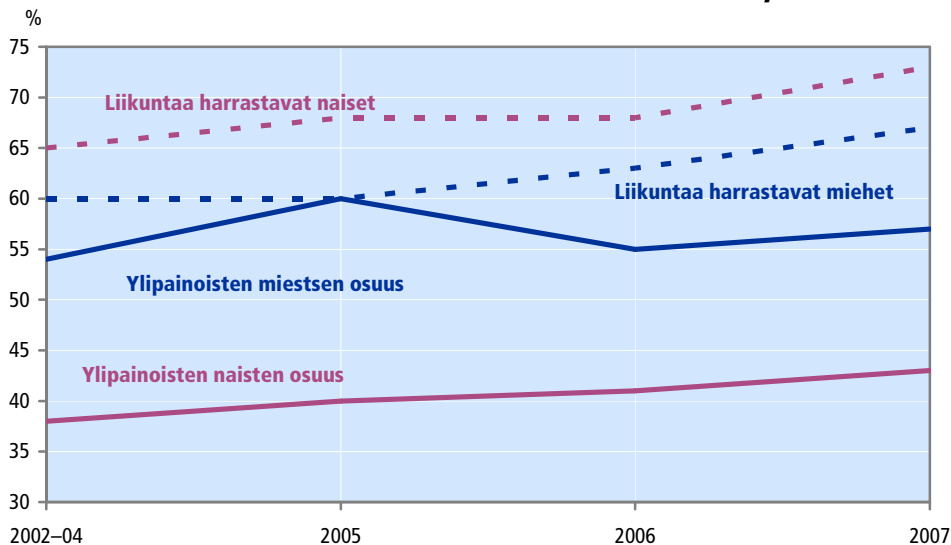
Yleisimpiä työtä haittaavia pitkäaikaissairauksia ovat tutkimuksen mukaan tuki- ja liikuntaelin-sairaudet. Toimialoittain tarkasteltuna näitä oireita esiintyy eniten maa- ja metsätalouden, rakentamisen sekä majoituksen ja ravitsemuksen piirissä. Maa- ja metsätalouden toimialalla koettiin myös työkyky heikoimmaksi. Muista terveysongelmista eniten ylipainoisia ja lihavia oli maa- ja metsätalouden sekä rakentamisen toimialoilla, ja liian vähän nukkuvia erityisesti kul-jetuksen ja tietoliikenteen toimialoilla. Suurin osa näidenkin alojen työntekijöistä on miehiä.

Humalahakuinen juominen on edelleen kasvussa



Lähde: KTL/AVTK: Päivittäin tupakoivat ja humalahakuinen juominen (6 annosta tai enemmän kerralla vähintään kerran viikossa) 15–64 vuotiaista, prosenttia.

Ylipainoisten osuus kasvaa mutta liikuntaa harrastetaan aiempaa enemmän



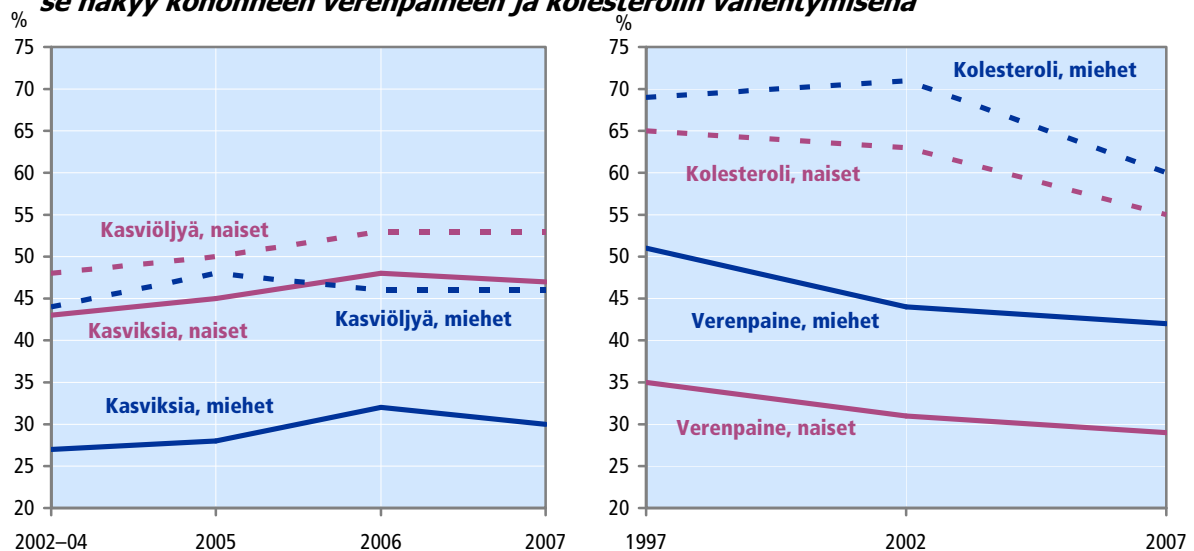
Lähde: KTL/AVTK: Vähintään kaksi kertaa viikossa vapaa-ajan liikuntaa harrastavien ja ylipainoisten (BMI 25 kg/m² tai enemmän) osuus 15–64-vuotiaista, prosenttia.

Alueellisesti tarkasteltuna on havaittavissa jonkin verran eroja työikäisten terveydessä. Seuraavassa taulukossa on kuvattu alueittain ja sukupuolittain muutamia terveysosoittimia, jotka osoittavat muun muassa alkoholikuolleisuudessa merkittäviä alueellisia eroja.

Terveysosoitin	Parhaat alueet	Heikoimmat alueet	Koko Suomi
Päivittäin tupakoivien osuus % (AVTK 1998–2007)	Miehet Pohjois-Karjala 22,1 % Naiset Keski-Suomi 15,1 %	Miehet Kanta-Häme 33,9 % Naiset Lappi 24,5 %	Miehet 26,9 % Naiset 19,3 %
Alkoholia humalahakuisesti käyttävien osuus % (AVTK 1998–2007)	Miehet Etelä-Pohjanmaa 18 % Naiset Etelä-Pohjanmaa/ Etelä-Savo 3,8 %	Miehet Kanta-Häme 33 % Naiset Uusimaa 10,5 %	Miehet 28,1 % Naiset 8 %
Kuolleisuus (100 000 asukasta kohti) alkoholisyöyt (Kuolemansyytilastot 1998–2002)	Miehet Pohjanmaa 22,2 Naiset Pohjanmaa 5,9	Miehet Kymenlaakso 95,5 Naiset Etelä-Savo 21	Miehet 58,1 Naiset 14
Vapaa-ajan liikuntaa harrastamattomien osuus % (AVTK 1998–2007)	Miehet Etelä-Savo 21,1 % Naiset Etelä-Savo 21,3 %	Miehet Itä-Uusimaa 35,3 % Naiset Itä-Uusimaa 34,1 %	Miehet 30 % Naiset 26,8 %
Lihavien osuus % (BMI väh. 30kg/m2) (AVTK 1998–2007)	Miehet Päijät-Häme 13,4 % Naiset Päijät-Häme 13,5 %	Miehet Itä-Uusimaa 22,3 % Naiset Etelä-Karjala 22,7 %	Miehet 18 % Naiset 17,5 %

Lähde: www.terveytemme.fi, KTL.

Aikuisten ravintotottumukset ovat kehittyneet pääosin myönteiseen suuntaan ja se näkyy kohonneen verenpaineen ja kolesterolin vähentymisenä



Lähde: KTL/FINRISKI/AVTK: Kohonnut verenpaine, verenpainetauti tai kohonnut veren kolesterolit (yli 5 mmol/l), osuus 25–64-vuotiaista (vasen kuva) sekä päivittäin tuoreita kasviksia syövien ja enimmäkseen kasviöljyä ruuan valmistuksessa käyttävien osuus 15–64-vuotiaista, (oikea kuva) prosenttia.

Terveellisiä ruokatottumuksia mittaavissa indikaattoreissa ei ole merkittävää kohentumista; suunta on kuitenkin positiivinen. Kansanterveyslaitoksen Finravinto-tutkimuksen mukaan suomalaisten aikuisten ravintotottumukset ovat kehittyneet pääosin myönteiseen suuntaan. Rasvan laatu on edelleen parantunut ja suolan saanti pienentynyt. Molemmissa on kuitenkin edelleen parantamisen varaa. Energiansaantiin suhteutettu kasvien ja hedelmien kulutus oli naisilla merkitsevästi suurempi kuin miehillä.

Terveysosoitin	Parhaat alueet	Heikoimmat alueet	Koko Suomi
Korkea verenpaine % (väh. 140/90 mmHg) (Finriski 2002–2007)*	Miehet Varsinais-Suomi 37,8 % Naiset Varsinais-Suomi 22,7 %	Miehet Kainuu 51,2 % Naiset Kainuu 40,5 %	Miehet 42,6 % Naiset 28,8 %
Korkea kolesterolipitoisuus % (väh. 5 mmol/l) (Finriski 2002–2007)*	Miehet Pohjois-Savo 57,1 % Naiset Varsinais-Suomi 53,1 %	Miehet Lappi 73,7 % Naiset Lappi 70,9 %	Miehet 60,6 % Naiset 55,2 %
Niukasti kasviksia käyttävien osuus % (AVTK 1998–2007)	Miehet Kymenlaakso 29,3 % Naiset Etelä-Karjala/ Etelä-Savo/ Pohjanmaa 16,2 %	Miehet Lappi 49,9 % Naiset Lappi 28,1 %	Miehet 34,4 % Naiset 20,1 %

Lähde: www.terveytemme.fi, KTL. *Tietoja ei saatavilla kaikilta alueilta.

Elintapojen lisäksi työikäisten terveyteen vaikuttavat myös liikenne ja tapaturmat. Miesten ja naisten liikenneasenteet eroavat toisistaan. Naiset ovat miehiä turvallisuusmyönteisempiä ja suhtautuvat myös omaan ajotaitoonsa kriittisemmin. Miehillä ja naisilla sattuu myös erityyppisiä onnettomuuksia.

Nuorten kuljettajien väestöön suhteutettu kuolemanriski on yli kolminkertainen muuhun väestöön verrattuna. Nuoret 18–24-vuotiaat kuljettajat aiheuttavat kuolinkolareista 25 prosenttia, kaikista yhden ajoneuvon onnettomuuksista 28 prosenttia ja yhteenajoista 20 prosenttia. Humalassa kuolinonnettomuuden aiheuttaneista nuorista kuljettajista oli 31 prosenttia, kun yli 24-vuotiaista humalassa oli 26 prosenttia. Nuorten aiheuttamista kuolinonnettomuuksista miehet aiheuttivat 86 prosenttia. Heistä ylinopeutta ajoi lähes kaksi kolmannesta.

Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien määrä kääntynyt laskuun

	1980	1988	1993	1997	2003	2006
Kotitapaturmat	141 678	141 431	196 906	204 839	272 521	225 288
Liikuntatapaturmat	210 296	194 867	231 702	265 327	334 591	273 697
Muut vapaa-ajan tapaturmat	73 873	85 595	119 519	100 958	94 588	76 143
Yhteensä	425 847	421 893	548 127	571 124	701 700	575 128

Lähde: Kansanterveyslaitos.

Koti- vapaa-ajan tapaturmat ovat lisääntyneet aina vuoteen 2003 asti, jonka jälkeen ne ovat selkeästi vähentyneet. Muutos voi kertoa siitä, että kotona ja vapaa-ajalla sattuvien lievempien tapaturmien (jotka eivät johda kuolemaan) määrä on kääntynyt laskuun tai ainakin niiden lisääntyminen on tasaantunut 2000–luvun puolivälissä. Myös sisäasianministeriön kansalaisten tapaturmatietoisuutta kartoittava selvitys kertoo, että tietoisuus koti- ja vapaa-ajan tapaturmien suuresta määrästä on lisääntynyt. Toisaalta kielteistäkin kehitystä on tapahtunut koti- ja vapaa-ajan tapaturmaisten kuolemien lisääntymisessä. Vuonna 2000 kuolemaan johtaneita tapaturmia oli 2 225, vuonna 2003 jo 2 433 ja vuonna 2006 2 710. Kasvu on ollut voimakkainta tapaturmaisissa myrkytyskuolemissa. Alkoholimyrkytykset ovat lisääntyneet 200:lla ja muut myrkytykset 100:lla (etupäässä huume- ja lääkeainemyrkytyksiä). Tarkastelu-ajanjaksolla myös kaatumiskuolemien määrä kasvoi sadalla vuosina 2000–2003.

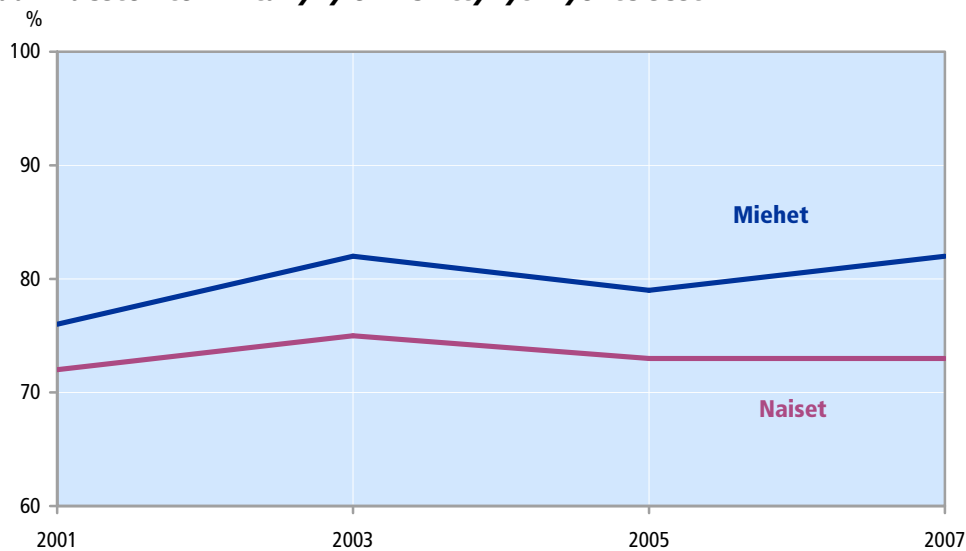
Tapaturmien määrän myönteisen muutoksen taustalla lienee myös jo 1990-luvulla alkanut aiempaa systemaattisempi koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisytyö. Ehkäisevä työ on voimistunut 2000–luvulla. Valtakunnallisissa ohjelmissa (mm. Terveys 2015, Sisäisen turvallisuuden ohjelma, Terveiden edistämisen politiikkaohjelma) koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisy on kirjattu tavoitetasolle. Kansalaisjärjestöt ovat osaltaan lisänneet aktiivisuuttaan Terveiden edistämisen keskuksen toteuttaman järjestöohjelman kautta. Kansanterveyslaitokselle perustettiin vuonna 2004 koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisyn yksikkö. Lisäksi

UKK-instituutin yhteydessä toimiva Tampereen Urheilulääkäriasema on koordinoanut vuonna 2005 käynnistynyttä valtakunnallista liikuntatapaturmien ehkäisyn ohjelmaa.

2.3 Ikäihmiset

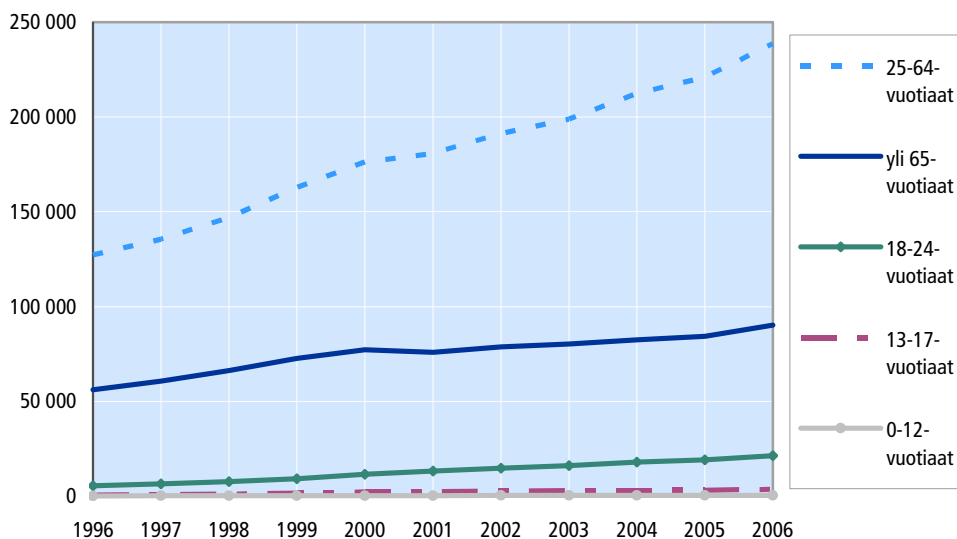
Iäkkään väestön asuminen kotona ja tätä kautta myös toimintakyky on pysynyt viimeisen kymmenen vuotta lähes samalla tasolla. 85-vuotiaista miehistä kotona asuu 83,5 prosenttia ja naisista 75,4 prosenttia. Samaan aikaa on kuitenkin tapahtunut merkittävää kasvua yli 65-vuotiaiden depressiolääkkeitä käyttävien joukossa. Vuonna 2006 noin 95 000 yli 65-vuotiaasta sai korvausta depressiolääkkeiden käytöstä, joka on noin 11 prosenttia vastaavanikäisestä väestöstä. Myös unilääkkeiden käyttö on lisääntynyt sekä naisilla että miehillä. Unilääkkeiden käyttö on tosin lisääntynyt kaikissa ikäryhmissä.

Iäkkään väestön toimintakyky on kehittynyt myönteisesti



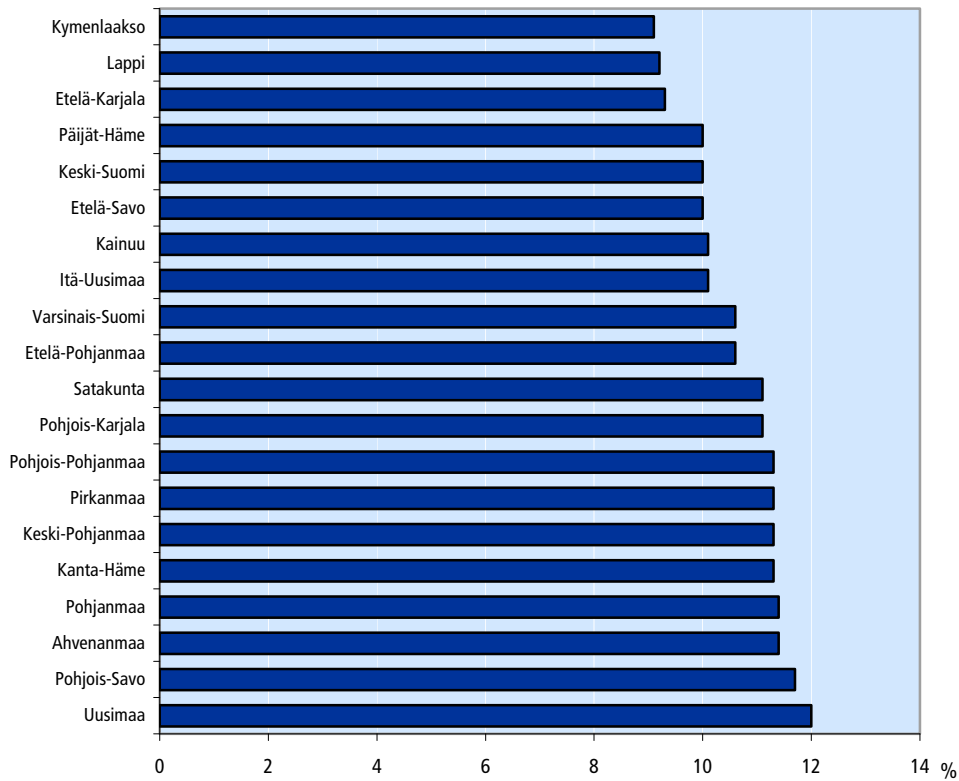
Lähde: KTL/EVTK: Niiden osuus yli 75–84-vuotiaista, jotka kykenevät liikkumaan ulkona yksin (%).

Depressiolääkkeiden käyttö on lisääntynyt kaikissa ikäryhmissä, myös yli 65-vuotiaiden joukossa



Lähde: KELA: Depressiolääkkeistä korvausta saaneet 65 vuotta täyttäneet.

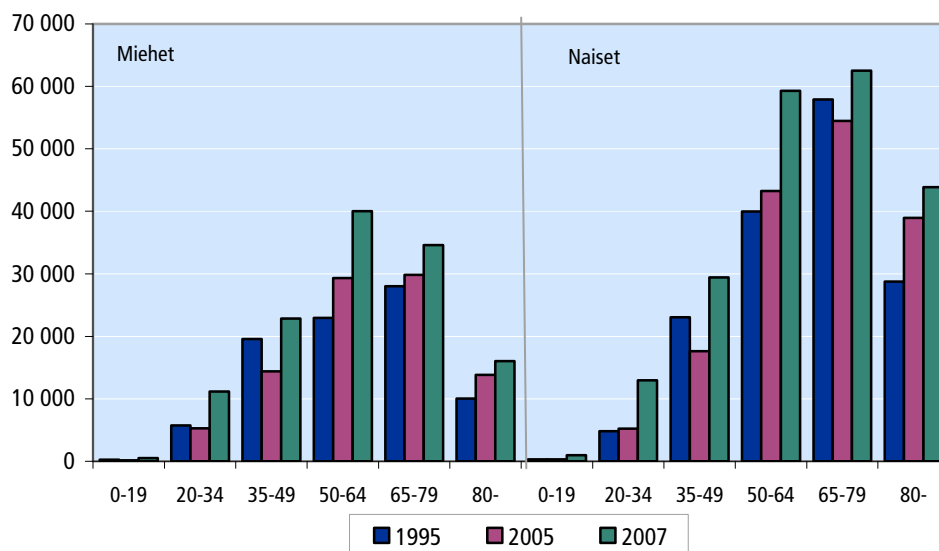
Yli 65-vuotiaiden depressiolääkkeiden käytössä on alueellisia eroja



Lähde: Sotkanet: Depressiolääkkeistä korvausta saaneet yli 65-vuotiaat alueittain prosentteina samanikäisestä väestöstä.

Alueellisesti tarkasteltuna depressiolääkkeistä korvausta saaneissa on jonkin verran alueellisia eroja. Vähiten korvausta saaneita on Kymenlaakson ja Lapin alueilla kun Uudellamaalla saajia on jopa 12 prosenttia vastaavanikäisestä väestöstä.

Unilääkkeiden käyttö on lisääntynyt viime vuosina erityisesti naisilla kaikissa ikäryhmissä



Lähde: Kela: Unilääkkeiden käyttö vuosina 1995–2007.

Toimeentulotukea saaneiden yli 65-vuotiaiden määrä on laskenut

Ikä	1996	2000	2004	2005	2006	Muutos 2005–2006 %
65–74	12 112	10 422	8 942	8 246	7 853	-4,8
75–	7 630	6 595	6 125	5 974	5 785	-3,2

Lähde: Stakes.

Ikäihmisten ruokatottumukset ovat seurannan aikana kehittyneet jatkuvasti terveellisempään suuntaan. Voin käyttö on vähentynyt merkittävästi ja maitolaaduksi valitaan yhä useammin rasvaton maito. Kasvisten sekä hedelmien ja marjojen käyttö on lisääntynyt pitkällä aikavälillä, vaikka miehillä se olikin hieman vähentynyt vuosien 2005 ja 2007 välillä. Vuonna 2007 eläkeikäisistä miehistä tupakoi 11 prosenttia ja naisista 5 prosenttia. Alkoholin käyttö on lisääntynyt etenkin 65–74-vuotiailla, ja raittiiden eläkeikäisten osuus on pienentynyt jatkuvasti.

Eläkeikäisten toimintakyky ja arkitoiminnoista selviytyminen ovat kohentuneet seurannan aikana ja hieman myös vuosien 2005 ja 2007 välillä. Yli 80 prosenttia eläkeikäisistä ilmoitti kävelevänsä ainakin puoli tuntia vähintään kaksi kertaa viikossa ja noin puolet raportoi harrastavansa muuta liikuntaa vähintään kahdesti viikossa. Turvattomuutta aiheuttavat eniten eläketulojen niukkuus, toisten avusta riippuvaiseksi joutuminen, muistin heikkeneminen sekä laitoshoitoon joutuminen. Turvattomuuden kokeminen ei ole lisääntynyt vuodesta 2005.

2.4 Väestötaso

Vastasyntyneen elinajan odote on kasvanut

	2003	2004	2005	2006	2007
Miehet	75,1	75,3	75,5	75,8	75,9
Naiset	81,8	82,3	82,3	82,8	82,9

Lähde: Tilastokeskus.

Terveystilansa hyväksi tai melko hyväksi kokeneiden osuus 15–64-vuotiaista pysynyt lähes samalla tasolla

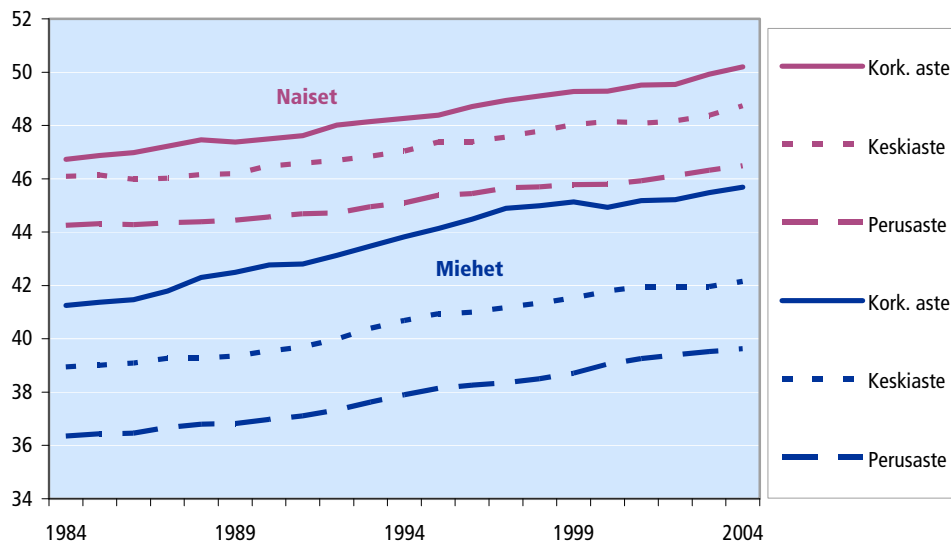
	2002–2004	2005	2006	2007
Miehet	66 %	64 %	65 %	67 %
Naiset	68 %	68 %	70 %	68 %
Yhteensä	67 %	66 %	68 %	68 %

Lähde: KTL/AVTK.

Terveysosoitin	Parhaat alueet	Heikoimmat alueet	Koko Suomi
Terveytensä enintään keskitasoisiksi kokevien osuus % (AVTK 1998–2007)	Miehet Kanta-Häme 32,8 % Naiset Etelä-Pohjanmaa 31 %	Miehet Keski-Pohjanmaa 43,4 % Naiset Kainuu 38,8 %	Miehet 38 % Naiset 34,2 %
Vastasyntyneen elinajanodote (vuotta) (Väestö- ja kuolemansyy-tilastot 2008)	Miehet Pohjanmaa 77,54 Naiset Pohjanmaa 84,16	Miehet Kainuu 73,43 Naiset Kainuu 81,59	Miehet 75,55 Naiset 82,46

Lähde: www.terveytemme.fi, KTL.

35-vuotiaan elinajan odote nousussa mutta erot sosiaaliryhmittäin, koulutuksen ja sukupuolen mukaan ovat pysyneet suurina



Lähde: Terveiden eriarvoisuus Suomessa, STM 2007:23.

Korkeakoulututkinnon suorittanut suomalainen 35-vuotias mies elää keskimäärin lähes 81-vuotiaaksi, mutta enintään perusasteen tutkinnon suorittanut alle 75-vuotiaaksi. Tämä ero on kasvanut 1980-luvun alun jälkeen 4,7 vuodesta 6,2 vuoteen pitempään koulutettujen hyväksi. Naisilla vastaava ero on kasvanut 2,7 vuodesta 3,6 vuoteen. Terveyserojen kaventamisen toimintaohjelmalla osana Terveiden edistämisen politiikkaohjelmaa ja Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista kehittämisohjelmaa (KASTE) pyritään erojen kaventamiseen.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) terveysosoitintyöryhmä viimeistelee terveysosoitinpakettia, joka kattaa laajan kansanterveyskentän tärkeimmät ilmiöt ja vastaa myös erilaisien terveystieteiden asiakirjojen (kuten Terveys 2015, terveyden edistämisen politiikkaohjelma, terveyserojen kaventamisen kansallinen toimintaohjelma) seurantaosoitintarpeisiin sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla. Osoitinjärjestelmää ja sen toimeenpanoa koskeva esitys luovutetaan Sosiaali- ja terveysministeriölle keväällä 2009.

Terveystietoa internetistä hakeneiden määrä

Lääkäriseura Duodecimin ylläpitämän Terveyskirjasto.fi-sivuston tavoitteena on tukea perusterveydenhuoltoa ja antaa kansalaisille käytännön neuvoja, miten ottaa vastuuta omasta terveydestään. Lähes kaikki Suomen kunnat välittävät kotisivujensa kautta Terveyskirjaston asukkaitensa käytettäväksi. Myös lääkärit ja muu hoitohenkilökunta ohjaavat potilaitaan yhä useammin luotettavan hoitosuosituksen perustuvan tiedon äärelle. Terveyskirjastossa on kuukausittain yli 650 000 käyttäjää.

- Vuonna 2006 alkoi Terveyskirjaston valtakunnallinen pilotointi, jonka aikana sivuja ladattiin noin 1,2 miljoonaa ja kävijöitä oli hieman yli 450 000.
- Vuonna 2007 Terveyskirjasto lanseerattiin suurelle yleisölle ja heti aloitusvuonna sivustoja avattiin yli 25 miljoonaa. Kävijöitä oli kaikkiaan noin 5,9 miljoonaa eli vajaat 500 000 kuu-kautta kohden.
- Vuonna 2008 ylitetään viime vuoden kävijämäärät. Viimeisen 30 vuorokauden aikana Terveyskirjastossa vieraili jo lähes 700 000 kävijää (tieto 14.11.2008).

Terveyskirjaston omaan käyttäjäkyselyyn vastanneista lähes 60 prosenttia totesi Terveyskirjaston käytön vähentäneen tarvetta ottaa yhteyttä terveyskeskukseen. Vastanneista 22 prosenttia totesi tarpeen vähentyneen merkittävästi.

Palvelua kehitetään sisällöllisesti yhä eheämmäksi kokonaisuudeksi ja uusia toimintoja kehitetään jatkuvasti. Kirjastoon tuotetaan lisää tietoa myös erityisesti pitkäaikaissairauksista. Tulevaisuudessa kansalaisille tarjotaan mahdollisuus syöttää järjestelmään omia terveystietojaan, joiden perusteella voidaan antaa entistä henkilökohtaisempaa neuvontaa. Terveyskirjastoa ovat rahoittaneet vuonna 2008 Raha-automaattiyhdistys (RAY), Sitra ja Lääkäriseura Duodecim. Vuoden 2009 rahoitus on vielä auki ja vuositasolla kustannusarvio on noin 600 000 euroa.

Terveyserojen kaventaminen

Terveyserojen kaventaminen on jo pitkään ollut Suomen terveystalouden tavoitteena. Viime vuosina eri sosioekonomisten ryhmien väliset erot elinajan odotteessa ovat kasvaneet ja terveysongelmat kasautuvat vähiten koulutetuille ja pienituloisimmille. Syksyllä 2006 Vanhasen I hallituksen sosiaalipoliittisen ministerityöryhmän toimeksiannosta aloitettiin terveyserojen kaventamisen toimintaohjelman valmistelu ja ohjelma hyväksyttiin vuoden 2008 kesällä sosiaalipoliittisessa ministerityöryhmässä ja sen toimeenpano on käynnistetty.

Toimintaohjelma määrittelee käytännön toimintalinjat sosioekonomisten terveyserojen vähentämiseksi. Ohjelman toteutetaan osana terveyden edistämisen politiikkaohjelmaa, johon sisältyy osa niistä toimenpiteistä, joilla terveyseroja voidaan kaventaa.

Ohjelman toimenpiteitä ovat muun muassa:

- Oppilas- ja opiskelijahuoltoa kehitetään erityisesti toisen asteen ammatillisissa oppilaitoksissa.
- Työpaikoilla, joilla terveyttä kuormittavat haittatekijät ja haitalliset elintavat ovat yleisiä, juurrutetaan terveyden edistäminen osaksi työpaikan toimintakulttuuria.
- Ammattiryhmittäisiä terveyseroja kavennetaan, tehostetaan ammattitautien ehkäisyä ja kehitetään toimialakohtaista työterveyshuoltoa.
- Työttömien työterveyshuolto järjestetään kattavasti osana perusterveydenhuoltoa.
- Terveellisen joukkorukoukailun saatavuutta edistetään erityisesti pientyöpaikoilla ja liikkuvaa työtä tekevillä.
- Luodaan terveyserojen seurantarjestelmä.

3 Keskeiset toimenpiteet

Tavoitteiden saavuttamiseksi keskeiset toimenpiteet voidaan tiivistää seuraaviin kolmeen osioon:

1. Lainsäädännön uudistaminen ja sen edellyttämän hyvinvointi- ja terveystietojen kunta- ja aluekohtaisen tieto- ja seurantarjestelmän luominen.
2. Paikallis- ja aluehallinnon keskeisiin päättäjiin ja virkamiehiin vaikuttaminen
3. Keskeisten kansansairauksien syntyyn vaikuttavien elintapojen muuttaminen

Tärkein lainsäädäntöuudistus on uusi terveydenhuoltolaki, johon on esitetty sisällytettäväksi velvoite, jonka mukaan kuntien on laadittava kunnanvaltuuston hyväksyttäväksi suunnitelma terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä ja terveysongelmia ennaltaehkäisevistä toimista ja palveluista sekä niihin varattavista voimavaroista. Suunnitelman toteutumisen seuranta on kytkettävä osaksi kunnan kokonaisvaltaisia arviointi- ja seurantarjestelmiä. Lakiehdotuksessa on velvoite myös sairaanhoitopiireille terveyden, toimintakyvyn ja sosiaalisen turvallisuuden

edistämisestä alueellaan. Asetus neuvolatoiminnasta, kouluterveydenhuollosta ja opiskeluterveydenhuollosta vahvistaa myös ennaltaehkäisevää työtä.

Kuntien ja kuntayhtymien korkeimman luottamushenkilö- ja virkamiesjohdon sitouttaminen laaja-alaiseen, poikkihallinnolliseen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen ja valmistautumiseen uuteen lainsäädäntöön on ollut politiikkaohjelman 2008 syksyn painopiste. Tähän liittyen vuoden 2009 aikana tehtävillä kuntakyselyllä selvitetään, miten terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen näkyy kuntastrategiassa ja toiminta- ja taloussuunnitelmassa ja mikä on ko. prosessin johtamisjärjestelmä.

Elintapoihin vaikuttamisessa (ylipaino, riittämätön liikunta, runsas alkoholinkäyttö, tupakointi) pääpaino on vaikuttaviksi arvioitujen hyvien käytäntöjen levittämisessä, muun muassa päihteidenkäytön mini-interventio, Diabeteksen ehkäisyohjelman (Dehko-ohjelma) jalkauttaminen kaikkiin sairaanhoitopiireihin, Sydänliiton Neuvokas-neuvolaohjelma sekä Varusmiehille suunnattu Aikalisä-hanke. Terveysliikunnan ja terveellisen ravitsemuksen opetuksen sisällyttäminen terveydenhuoltohenkilökunnan perusopetukseen on edellytys yksilökohtaisen elintapa-neuvonnan onnistumiselle.

3.1 Terveyden edistämisen rakenteet, päätöksenteko, johtaminen ja juurruttaminen

Terveyden edistäminen kunta- ja palvelurakennehankkeessa

”Hyvinvoiva ja terve kunta” -ministerin työkokouksia järjestettiin syksyn 2008 aikana seitsemällä paikkakunnalla. Ne on suunnattu kuntien ja maakuntatason luottamushenkilö- ja virkamiesjohdolle. Työkokousten ydinviesti oli johdon sitouttamisen välttämättömyys ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen poikkihallinnollisuus sekä kytkeminen kuntastrategiaan ja toiminnan ja talouden suunnitteluun. Stakes on valmistellut Hyvinvoiva ja terve kuntatukiaineistoa kunnanjohtajien, ylimmän viranhaltijajohdon sekä kunnanvaltuustojen ja -hallitusten käyttöön.

Terveyden edistämisen rakenteita, johtamista, organisointia ja toimintakäytäntöjä on käsitelty alueiden kanssa Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE) kehikossa. Stakes on tehnyt useiden alueiden kanssa yhteistyötä ja vahvistanut terveyden edistämisen rakenteiden, johtamisen ja toimintakäytäntöjen välttämättömyyttä alueilla. Stakesin Terveyden edistämisen paikalliset rakenteet ja johtaminen-hankkeen (TEJO-hanke) tuloksia ja kokemuksia on välitetty kansalliseen kehittämistyöhön, Kaste-ohjelman perustaksi ja lainsäädäntötyöhön. TEJO-hankkeen osana on käynnistetty terveyden edistämisen kustannusvaikuttavuuden arvioinnin mallinnustyö. TEJO-hankkeessa lähiohjaajina toimivat ammattikorkeakoulut ovat myös järjestäneet alueellisia koulutustilaisuuksia.

Stakes on tukenut Alueellisen terveyden edistämishankkeen puitteissa alueellisten pysyvien terveyden edistämisen rakenteiden ja toimijoiden verkoston syntymistä ja laajenemista.

Terveyden edistäminen valtionhallinnossa

Valtionhallinnossa poikkihallinnollisen terveyden edistämisen foorumeita ovat kansanterveyden neuvottelukunta sekä Terveyden edistämisen politiikkaohjelman ohjausryhmä.

Ympäristöperäisen sairastumisen ja tartuntatautiin ehkäisemiseksi on toteutettu seuraavia toimia:

- Tartuntatautiin on lisätty muutokset, jotka mahdollistavat tartuntatautiin entistä suuremman sähköisen ilmoittamisen ja suoran etäkäytön asianomaisille tartuntatautiviranomaisille.
- Tartuntatautirekisterin etäkäyttö sairaanhoitopiireissä ja suurimmissa terveyskeskuksissa on laajentunut.
- KTL on yhteistyössä Eviran kanssa vahvistanut epidemianselvitystyötään ja aktiivisesti osallistunut esim. Nokian vesiepidemian selvittämiseen ja torjuntatyöhön.
- Koko väestölle on hankittu prepandeemiset influenssarokotteet (n. 5,3 miljoonaa rokoteannosta)
- KTL on vahvistanut seksitautien torjunnan toimintaa, osallistuen muun muassa uusien STD-testaussuositusten laadintaan sekä maahanmuuttajien terveystarkastusohjeiden laatimiseen
- Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) toimeksiannosta.

Terveyden edistämisen politiikkaohjelman ministeriryhmän ehdotuksesta kuntien valtion-osuusuudistusta valmistelevalle työryhmälle annetaan ehdotus terveyden edistämisen toimia ja tuloksellisuutta mittaavista indikaattoreista, joilla olisi vaikutus kunnan saaman valtion-osuuden määrään.

Valtioneuvosto on käynnistänyt Kunnon ministerit -kampanjan, jonka aikana jokainen ministeri sitoutuu omaa terveyttä ja jaksamista edistäviin toimiin työterveyshuollosta saamiensa suositusten perusteella. Lisäksi ministerit sitoutuvat oman työyhteisönsä hyvinvoinnin edistämiseen. Toimenpiteiden toteutumista seurataan määrääjain ja niistä raportoidaan. Tarkoituksena on esimerkiksi johtaminen ja hallituksen tahtotilan viestittäminen terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen merkityksellisyydestä.

Stakes on toteuttanut vuonna 2008 yhteensä neljä koulutustilaisuutta ihmisiin kohdistuvien vaikutusten (IVA) arvioinnista. Yksi koulutus on suunnattu erityisesti lainsäädäntösuunnitelma-hankkeiden vetäjille.

Terveyden edistäminen työelämässä

Terveyttä edistävän työpaikan kriteeristön kehittäminen etenee yhteiskehittelynä hanketyöpaikkojen ja niiden työterveyshuoltojen välillä. Työterveyslaitos (TTL) kerää, kokoaa, tuottaa ja levittää uusia innovaatioita ja hyviä käytäntöjä työhyvinvoinnin kehittämiseksi erityisesti pk-yrityksissä. Palvelujärjestelmää koskevassa osiossa on raportoitu muita työhyvinvointiin liittyviä toimenpiteitä.

Terveyden edistämisen resursointi

STM:n sektorilla olevien hanke- ja terveyden edistämisen määrärahojen sekä osa KASTE-ohjelman rahoituksesta suunnataan politiikkaohjelman tavoitteiden toteuttamiseen. KASTE-ohjelman rahoitusta kohdennetaan laajoihin alueellisiin kokonaisuuksiin muun muassa lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi, terveyden edistämisen rakenteiden vahvistamiseksi sekä terveyden edistämisen osaamisen kartuttamiseksi palveluntuottajien ja kouluttajien yhteistyönä.

Vuosina 2008–2011 KASTE-ohjelman rahoitus on noin 100 miljoonaa euroa, joista vuodelle 2009 on kohdennettu 25,8 miljoonaa euroa. Terveyden edistämisen määrärahoja on vuodelle 2009 jaettu 9,3 miljoonaa euroa, mikä on 0,3 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2008.

Osaaminen, hyvät käytännöt ja viestintä

Opetusministeriö (OPM) on nostanut esille eri oppilaitosten koulutusalojen vastuushenkilöille järjestetyissä neuvotteluissa terveyden edistämisen opetuksen tarpeellisuuden. Tammikuussa 2009 järjestetään OPM:n seminaari aiheesta: ”Korkeakoulutus ja tutkimus politiikkaohjelmien toimeenpanon vauhdittajina”. II-asteen opetussuunnitelmien uudistamisen yhteydessä esimerkiksi lähihoitajakoulutukseen sisällytetään terveyden edistämisen opetusta. Politiikkaohjelman toimesta on esitetty yliopistojen rehtorien neuvostolle terveysliikunnan ja terveellisen ravitsemuksen opetuksen sisällyttämistä lääkärikoulutukseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon innovaatiohankkeen osana luodaan hyvien käytäntöjen ja toimintamallien osio. Innokylä – sosiaali- ja terveydenhuoltoa uudistava innovaatioympäristö – työskentelee suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseksi. Keskeinen keino on innovaatiotoiminnan tehostaminen ja sen avulla luotujen hyvien käytäntöjen tunnistaminen, levittäminen ja käyttöönotto.

TerveSuomi-portaalin prototyyppi on julkaistu koekäyttöön 12.9.2008. Portaalin sisällöntuottajaverkoston ydin on koottu (KTL, Stakes, TTL, UKK-instituutti, suurimmat järjestöt Terveystieteiden edistämisen keskuksen koordinoimana) ja portaalin toimituspolitiikka ja laatuksiteerit on viimeistelty.

Kansallisia ja kansainvälisiä mielenterveyden edistämisen hyviä käytäntöjä on koottu ProMenPol-projektissa internet-pohjaiseen tietopankkiin, joka löytyy osoitteesta www.mentalhealthpromotion.net. Tietopankki on parhaillaan koekäytössä ja valmistuu vuonna 2009. Suomenkielinen osa sisältää noin 100 mielenterveyden edistämisen työkalua kouluissa, työpaikoilla tai vanhusten asumispalveluissa käytettäväksi.

3.2 Terveyttä edistävät elinolosuhteet

Maankäyttö ja rakentaminen

Ympäristöministeriön toimesta on laadittu koulurakennusten oikeiden tutkimus- ja korjausmenetelmien käyttöä koskeva opas. Valtioneuvoston periaatepäätös korjausrakentamisesta on valmistunut keväällä 2008.

- Ympäristöministeriö ylläpitää sisäilmainfopiste-verkostoa ja kehittää sitä kautta jaettavaa aineistoa.
- Terve Kunta-verkosto, ympäristöministeriö ja Terveystieteiden edistämisen politiikkaohjelma yhteistyössä vahvistavat suunnittelijoiden ja kaavoittajien osaamista terveysnäkökulmien huomioonottamisessa muun muassa järjestämällä koulutustilaisuuksia.
- THL jatkaa sisäilman terveysvaikutuksia selvittävää tutkimusta muun muassa Suomen Akatemian, STM:n ja EU:n rahoittamissa hankkeissa järjestämällä muun muassa koulutustilaisuuksia.
- THL koordinoi EU-hanketta koulujen kosteus- ja homevaurioiden vaikutuksista oppilaiden ja opettajien terveyteen.
- Sisäilmaa ja terveyttä koskevaa koulutusta annetaan jatkuvasti erilaisissa tilaisuuksissa eri ammattiryhmille, potilasjärjestöille ja suurelle yleisölle.
- TTL on käynnistänyt sairaaloiden kiinteistökannan kehittämishankkeen kosteus- ja homevaurioiden korjaamisen hyvistä käytännöistä.
- TTL valmistelee yhdessä muiden tahojen kanssa työpaikkojen kosteus- ja homevaurioita koskevat tavoitearvot.

Liikenne ja liikenneväylät

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) on ilmoittanut, että Terveystieteiden edistämisen politiikkaohjelman tavoitteet ja linjaukset on huomioitu erityisesti liikenteen turvallisuuden parantamiseen tähtäävissä hankkeissa. LVM on esittänyt tavoitteeksi, että Suomi on vuonna 2009 liikenneturvallisuudeltaan Euroopan viiden parhaan maan joukossa. Lisäksi on asetettu tavoitteeksi että tieliikenteessä kuolee vuonna 2010 korkeintaan 250 henkilöä. Vuonna 2008 liikenteessä kuoli 343 henkilöä. Politiikkaohjelmien tavoitteet on soveltuvin osin viety liikenteen toimialojen strategioihin ja edelleen hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitteluun.

Lisäksi syksystä 2007 alkaen on neljän ministerin (LVM, OM, SM, STM) yhteistyöllä viety eteenpäin useita toimia rattijuopumuksen torjumiseksi ja ajonopeuksien hillitsemiseksi muun muassa valvontaa tehostamalla, varhaisen puuttumisen kehittämismalleja hyödyntämällä ja alkolukon käyttöä lisäämällä. Myös iäkkäiden liikenneturvallisuuteen ja heidän erityistarpeisiinsa kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota.

Elinympäristön esteettömyys

Elinympäristön esteettömyyden puolesta on useita toimijoita. THL valmistelee ohjetta ja malleja julkisten tilojen esteettömyyssuunnitelmien laatimiseksi ja Invalidiliitto valmistelee vastaavaa ohjetta koskien yksityisen sektorin tiloja. TTL puolestaan on tehnyt kehitystyötä esteettömien työympäristöjen aikaansaamiseksi sekä kehittänyt esteettömyysratkaisujen tietopankkia. Esteettömyyden vaatimus sisällytetään kaavoitusta ja yhdyskuntasuunnittelua koskeviin koulutus- ym. tilaisuuksiin, joita järjestetään muun muassa Terve Kunta-verkoston puitteissa.

Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien torjunta

Kansanterveyslaitokselle rakennetun tapaturmien seurantarjestelmän tietokantaratkaisu on valmis ja sen pääpaino on seurantaindikaattorien määrittämisessä ja säännöllisessä julkaisemisessa (KTL:n Terveystieteiden-järjestelmä). Alueellisena pilottina on toteutettu Kouvolan seudun tapaturmahanke START, jossa on luotu järjestelmä seuraamaan tapaturmien ilmaantuvuutta terveydenhuollon avo- ja laitoshoidossa, vanhustenhuollossa (sis. kotihoidon), päivähoidossa ja kouluissa.

Iäkkäiden kaatumistapaturmien ja murtumien ehkäisy (IKINÄ)-hankkeessa jatketaan iäkkäiden kaatumisten ehkäisyn edistämistä ja tehokkaaksi todettujen kaatumisten ehkäisyn toimintatapojen levittämistä ja juurruttamista.

KTL:n ikääntyneiden kotihoidon asiakkaiden toimintakykyä edistävä ja kaatumistapaturmia ehkäisevä interventiohanke on valmistunut. Kehitettyä ohjelmaa levitetään Kansaneläkelaitoksen tukemana.

Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisy kuuluu myös sisäasiainministeriön koordinoimaan sisäisen turvallisuuden ohjelmaan.

3.3 Elintapoihin vaikuttaminen

Painonhallinta, terveellinen ravinto ja liikunta

Valtioneuvosto on tehnyt kesällä 2008 periaatepäätöksen terveellisestä ravitsemuksesta ja liikunnasta. STM on asettanut poikkihallinnollisen joukkoruokailun seurantaryhmän. Terveyttä edistävän liikunnan (TELI)-neuvottelukunta on asetettu 1.9.2008 kolmivuotiskaudeksi. Se ottaa painopisteekseen Terveiden edistämisen politiikkaohjelman toimenpiteet muun muassa vähän liikkuvien, elintavoiltaan ongelmallisten miesten ja vaikeassa sosioekonomisessa asemassa olevien lasten liikunnan edistämisen osalta. Vuoden 2009 talousarviossa on lasten ja nuorten liikuntaan myönnetty 3,7 miljoonaa euroa ja terveystiliikuntaan 2,75 miljoonaa euroa.

Lisäksi on toteutettu seuraavia toimia:

- Valtion ravitsemusneuvottelukunta on keväällä 2008 julkaissut uudet kouluruokasuositukset. Kunnallisvaalien 2008 yhteydessä toteutetaan "Kouluruokavaalit"-kampanja.
- KTL on toteuttanut yläkoululaisten ravitsemus- ja hyvinvointitutkimuksen kolmen kaupungin 12 koulussa 8.-luokkalaisten nuorten ravitsemuksesta ja kouluaikaisesta ruokailusta sekä interventio-toimenpiteiden vaikutuksesta niihin.
- KTL on tukenut Päijät-Hämeen Ikihyvä-hankkeen osana ennaltaehkäisyn tehostetun toimintamallin juurruttamista perusterveydenhuollossa. Alueella on systematisoitu riskissä olevien henkilöiden identifiointi ja systemaattinen elintapaohjaus.
- KTL toteuttaa vuosina 2006–2010 varusmiesten ruokainterventiohankkeen (VARU) kahdessa varuskunnassa nuorten miesten ravitsemuksen parantamiseksi. Vuonna 2008 on toteutettu sotilaskotien ja muonituskeskusten kautta tarjontainterventio, jota jatketaan vuonna 2009. Lopullinen tulostulos ja levittämissuunnitelma tehdään vuonna 2010.
- TTL kehittää mallia ravitsemusryhmäohjauksesta työterveyshuoltojen käyttöön kakkostyyppin diabeteksen ehkäisemiseksi.
- TTL on järjestänyt koulutusta työterveyshuolloille ja työpaikoille työikäisten terveystiliikunnan hyvistä käytännöistä.
- TTL työstää toimintamalleja ammattikuljettajien työikäisen ruokailun kehittämiseksi.
- Stakes on valmistellut liikkumisreseptin saattamista sähköisen potilaskertomuksen liikuntaa koskevaksi ydintiedoksi ja UKK-instituutti on järjestänyt avoimia koulutustilaisuuksia koskien liikkumisreseptiä.

Päihteiden käyttö ja tupakointi

Alkoholiveroa on nostettu vuonna 2008 ja seuraava nosto toteutetaan vuonna 2009. Tupakkaveron nosto sisältyy vuoden 2009 talousarvioehdotukseen. Alkoholiohjelman toteutusta jatketaan.

Stakes ylläpitää ja on päivittänyt päihdestrategiatietokantaa, julkaissut päihdestrategioita koskevan selvityksen sekä jatkanut päihdekoulutuksen minimisisältösuosituksia koskevaa asiantuntija- ja vaikuttamistyötä alan oppilaitoksissa.

KTL on vuoden 2008 aikana toiminut asiantuntijatahona Kuopion yliopiston koordinoimassa valtakunnallisessa "Tehoa tupakasta vieroitukseen terveydenhuollossa" hankkeessa, jossa on kehitetty tupakasta vieroituskoulutusta sekä helppokäyttöisiä työvälineitä terveydenhuollon ammattilaisille sekä näiden koulutukseen.

TTL juurruttaa päihteiden käytön mini-interventiota työterveyshuollossa.

3.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut

Toimiva ja tehokas perusterveydenhuolto on terveyden edistämisen kivijalka. Erikoissairaanhoidon ja kansanterveyslain yhdistävällä uudella terveydenhuoltolailla tähdätään samaan päämäärään ja laissa määritellään terveyden edistämisen velvoitteet ja sisältö. Terveyskeskus 2015-hankkeessa tehdään toimenpide-ehdotuksia perusterveydenhuollon vahvistamiseksi ja sen houkuttelevuuden lisäämiseksi alan työntekijöille.

Lisäksi on toteutettu seuraavia toimia:

- THL ja TTL laativat aluetasoisia terveysseurantaosoittimia ja niiden tuottamista ja jakelua sekä täydentämistä koskevan esityksen.
- KTL on lanseerannut Terveystemme-järjestelmän terveys- ja hyvinvointitiedon välittämiseksi päätöksentekijöille, tutkijoille ja suunnittelijoille.
- Terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma toimeenpannaan osana Terveyden edistämisen politiikkaohjelmaa ja KASTE-ohjelmaa, ja toteutusta seurataan osana politiikkaohjelmaa, muun muassa sen ministeriryhmässä.
- STM, THL, TTL ja muut yhteistyötahot kehittävät terveyserojen kaventamiseen liittyviä toimia ja arviointimenetelmiä, joissa hyödynnetään tietoa terveyden determinanteista ja terveyseroista muun muassa kunta- ja aluetasolla.
- THL pilotoi aikuisväestön alueellista terveys- ja hyvinvointi(ero)seurantaa TEROKA -yhteistyöalueilla Turussa, Kainuussa ja Pohjois-Pohjanmaalla.

Neuvola- ja perhekeskustyö sekä päivähoito

Neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevää suun terveydenhuollosta on valmisteilla asetus, joka esitellään valtioneuvostolle vuoden 2009 alussa. Asetuksella myötävaikutetaan terveysseurannan ja terveystarkastusten määrään ja sisältöön. Asetuksessa kiinnitetään huomiota ennaltaehkäisyyn, erityisen tuen tarpeen tunnistamiseen ja tuen järjestämiseen. Tavoitteena on asetuksen voimaantulo 1.7.2009 ja terveystarkastusten osalta viimeistään 1.1.2011.

Lisäksi on toteutettu seuraavia toimia:

- Terveyden ja Hyvinvoinnin laitos (THL) kehittää PERHE-hankkeen tulosten pohjalta perhepalvelumalleja kuntien ja alueiden kanssa osana KASTE -ohjelmaa.
- THL valmistelee vuoden 2009 aikana tukiaineistoja ja koulutusta asetuksen toimeenpanon edistämiseksi.
- Lapsiperheiden terveyden edistämisen käytännöt-hankkeen etenee suunnitellusti.
- Sähköisen lastenneuvolakäsikirjan tuottaminen neuvolakentän kansallisen sisältöohjauksen tueksi on käynnistetty.
- KTL laati vuoden 2008 loppuun mennessä käsikirjan lastenneuvolassa ja kouluterveydenhuollossa tehtävistä mittauksista ja tarkastusmenetelmistä. Käsikirjan tavoitteena on yhtenäistää terveystarkastusten sisältöjä ja niissä tehtävien mittausten toteuttamista.
- Valtakunnallinen toimintaohjelma imetyksen edistämiseksi valmistuu alkuvuodesta 2009.

Koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, varusmiehet

Terveyden edistämisen politiikkaohjelma järjesti keväällä 2008 opiskelijoiden terveyttä ja hyvinvointia koskevan keskustelutilaisuuden. Hyvinvointifoorumi järjestettiin yhteistyössä toisen ja kolmannen asteen opiskelijajärjestöjen kanssa ja tilaisuudessa julkaistiin järjestöjen tekemät Hyvinvointiteesit.

Koululaisten ja opiskelijoiden terveydentilan seuranta toteutetaan säännöllisesti toistuvilla kyselyillä. Stakesin Kouluterveyskyselyn tulosten ja yhteistyöoppilaitosten kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta vuoden 2008 painoalueiksi on valittu tupakoinnin vähentäminen ja seksuaaliterveyden edistäminen. Lisäksi huomioita kiinnitetään II-asteen ammatillisiin oppilaitoksiin, joiden opiskelijoiden terveystottumuksiin on tarpeen vaikuttaa. THL toteuttaa kahdessa II-asteen ammatillisessa oppilaitoksessa terveyden edistämishankkeen.

Opiskelijoiden terveysseurannan kehittäminen on aloitettu vuoden 2008 alussa (OPTE-hanke). Tämänhetkisten opiskeluterveydenhuollon toimintakäytäntöjen ja terveystarkastusten sisältöjen toteutumisen kartoitus koskien ammatillisia oppilaitoksia raportoidaan vuoden 2009 aikana.

Oppilashuoltoa huoltoon koskevan lainsäädännön uudistamistyö on aloitettu. Uudistamistyössä on tarkoituksena muun muassa parantaa koulutoimen ja sosiaalitoimen välistä tietojensaantia, jotta oppilashuoltopalvelujen järjestäminen oppilaan ja opiskelijan kokonaisvaltaisen edun mukaisesti helpottuu. Tarkoitus on myös luoda ajantasainen tietojenkeruu- ja seurantajärjestelmä.

Varusmiehille suunnattu Time out! Aikalisä! Elämä raiteilleen -toimintamalli on otettu käyttöön noin 50 uudessa kunnassa siten, että toiminnan piirissä on yhteensä lähes 100 kuntaa. Toimintaa levitetään edelleen uusiin kuntiin. THL selvittää myös hankkeen laajentamista verkkopalveluksi. Varusmiesten terveydentilaan ja kuntoon liittyen on neuvoteltu yhteistyöstä jossa mukana puolustushallinto, politiikkaohjelmat sekä THL. Sotilaskotiliiton kanssa valmistellaan varusmiesten terveellisen ravitsemuksen edistämisestä ns. VARU-hankkeen toimintamallin levittämistä kaikkiin varuskuntiin. Pääesikunnalle on toimitettu päihdevalistusmateriaalia jaettavaksi muun muassa terveysasemille sekä sotilaskoteihin ja myös muun terveyst materiaalin jakamista varuskuntiin selvitetään.

Työterveyshuolto ja työttömien terveydenhuolto

Työterveyshuollon kehittäminen työelämän muutosten ja yhteiskunnan vaateiden mukaisesti on tärkeää muun muassa työvoiman riittävyyteen liittyen.

Tähän liittyviä toimenpiteitä on toteutettu seuraavasti:

- TTL vakiinnuttaa alkoholihaittojen varhaisen ehkäisyn osaksi työterveyshuoltojen ja työpaikkojen käytäntöjä ja tuottaa mallin alkoholihaittojen ehkäisyyn. Ehkäisevä työ ja mini-interventio vakiinnutetaan kokonaisvaltaiseen työterveyshuoltoon (terveystarkastukset ja sairaanhoito).
- TTL on tuottanut yrityksille ja muille organisaatioille työterveyshuollon tilaajan oppaan hyvän työterveyshuoltokäytännön laatukriteerit täyttävistä asiantuntijapalveluista.
- TTL on käynnistänyt kunnallisen työterveyshuollon palvelujärjestelmän kehittämisen tukemisen koulutuksen, konsultoinnin ja informaatio-ohjauksen kautta.
- Työttömien terveyspalveluhanke on käynnissä seitsemässätoista alueellisessa ja paikallisessa hankkeessa, joissa kehitetään toimintamalleja vaikeasti työllistyvien työttömien terveyspalvelujen järjestämiseksi osana kuntoutus- aktivointi- ja työllistymisprosesseja.

Mielenterveystyö

Psyykkiset syyt ovat suuri syy ennenaikaiseen eläköitymiseen ja myös suuri sairauspoissaolojen syy.

Tähän liittyviä toimenpiteitä on toteutettu seuraavasti:

- STM:n ”Mieli 2009”-työryhmän mielenterveys- ja päihdesuunnitelma valmistuu helmikuussa 2009.
- TTL:n johdolla on valmisteltu Depressio-suositus vuoden 2008 aikana ja se on julkaistu sähköisesti Terveystietokannassa.
- TTL on valmistellut stressin ehkäisy- ja hallintasuosituksen (Stressi-TAHKO) vuoden 2008 lopussa.
- Sosiaaliturvan kokonaisuudistusta käsittelevä SATA-komitea tekee esityksen osasairauspäivärahan saantiedellytysten mahdollisesta lieventämisestä.
- Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluiden kehittämisohjelma REMONTTI on käynnistynyt, ja kolmelle alueelliselle hankkeelle on myönnetty Kaste-rahoitusta, yhteensä noin 6 miljoonaa euroa. Lisäpäättöksiä ko. hankkeiden rahoituksesta tehdään vuoden 2009 alussa.

Kelan järjestämä kuntoutus

Kela aloittaa työttömien terveystutkimushankkeeseen liittyen selvityksen siitä, millaista kuntoutusta syrjäytymisvaarassa oleville, epäterveelliset elämäntavat omaksuneille henkilöille olisi tarkoituksenmukaista järjestää. Selvitykseen pohjautuen kehitetään räätälöityjä kuntoutusohjelmia.

Ikäihmisten palvelut

Ikäihmisten palvelujen laatusuositukset on hyväksytty ja niihin sisältyy terveyden edistäminen sekä muut Terveyden edistämisen politiikkaohjelman toimenpiteet, muun muassa ennaltaehkäisevien kotikäyntien laajentaminen, toimintakykyä vahvistava liikunta sekä ikäihmisten neuvontakeskusmallin levittäminen kuntiin.

Maahanmuuttajien palvelut

KTL on käynnistänyt tutkimuksen koskien maahanmuuttajien terveyttä ja terveystutkimusten tarvetta. Tutkimuksen tavoitteena on tutkia venäläisten, somalien ja Irakin sekä Iranin kurdien (aikuisten, lasten ja nuorten) terveyttä ja hyvinvointia, sairauksia, palvelukokemuksia ja -tarpeita sekä niihin vaikuttavia tekijöitä. Tutkimuksen suunnittelu on aloitettu vuonna 2008 laajana yhteistyönä KTL:n, TTL:n ja Tilastokeskuksen asiantuntijoiden sekä tutkimuspaikkakuntien, käytännön toimijoiden ja maahanmuuttajien kanssa. Tutkimus valmistuu vuonna 2011.

3.5 Järjestöt ja kulttuuritoiminta terveyden edistämisen, osallisuuden ja yhteisöllisyyden vahvistajina

Järjestöjen merkitys ja toimintaedellytykset

Politiikkaohjelman useiden toimenpiteiden toteuttamisessa järjestöt ovat vahvasti mukana, Eri yhteyksissä politiikkaohjelman toimesta on korostettu järjestöjen työn merkitystä erityisesti osallisuuden ja yhteisöllisyyden vahvistamisessa.

Järjestöjen epäyhtenäisen ja osin epäoikeudenmukaisen verokohtelun selkeyttämiseksi valtiovarainministeri Kataisen johdolla on pidetty syksyllä 2008 järjestökentän kuulemistilaisuus. Myös oikeusministeriön kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnassa (KANE) järjestöjen toimintaedellytyksiä, muun muassa verotuskäytäntöä, on selvitetty. Oikeusministeriö esitteli kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten parantamista koskevaa valmistelua hallituksen iltakoulussa. Iltakoulussa päätettiin, että asetetaan työryhmä selvittämään järjestöjen verotukseen liittyviä ongelmakohtia ja ratkaisuvaihtoehtoja. Työryhmään kootaan kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:n, keskeisten ministeriöiden ja verohallinnon edustajat sekä tarvittavat asiantuntijat. Työryhmä asetetaan valtiovarainministeriön johdolla.

Kulttuuritoiminta

Kulttuurin terveysvaikutuksia ja hyvinvointia edistävä hanke on käynnistynyt. OPM on nimenyt hankkeeseen selvityshenkilön valmistelevaan ehdotuksen poikkihallinnolliseksi kulttuurin hyvinvointivaikutusten toimintaohjelmaksi vuosille 2010–2014.

4 Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä

Terveyden edistämisen politiikkaohjelman tavoitteena on väestön terveydentilan parantuminen ja terveyserojen kaventuminen. Väestön terveydentilan osalta on havaittavissa myönteisiä kehityssuuntia mutta monet väestön terveydentilan kuvaajat ovat pysyneet ennallaan. Väestön terveydentilan parantamisessa ja terveyserojen kaventamisessa tarvitaan toimenpiteiden tehostamista. Toisaalta terveydentilassa ja terveyseroissa tapahtuvat muutokset näkyvät väestötasolla hitaasti ja pienetkin muutokset yksilö- ja alueitasolla voivat olla merkittäviä.

Väestöryhmien hyvinvointia koskevissa arvioissa voidaan havaita väestöryhmien tilanteen säilyneen pääsääntöisesti ennallaan tai joissain tapauksissa kohentuneen lievästi. Ainoastaan epävakaa työuralla olevien tilanne on selkeästi kohentunut. Tätä selittää ainakin osin hyvä työllisyystilanne. Taloudellisen toimintaympäristön muuttuessa tilanne muuttuu heikommaksi. Vaikeinta on arvioida elämäntapamuutosten suuntaa niin alkoholinkäytön, tupakoinnin, ylipainon kuin liikuntatottumustenkin suhteen. Ne väestöryhmät, joilla elintapaongelmat ovat kasautuneet ja joiden sosioekonominen asema on usein heikko, ovat haasteellisia.

Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin kehitys on polarisoitunut: suurin osa voi hyvin, mutta osalla sosiaaliset ja terveydelliset ongelmat kasautuvat ja ovat nähtävissä usein jo varhaislapsuudessa. Kouluterveyskyselyn tulosten perusteella lukion ja ammatillisten oppilaitosten opiskelijoiden välillä on selkeä ero; ammattikoululaisten koettu terveys ja terveystottumukset ovat heikommalla kuin lukiolaisilla. Toimenpiteitä on tarpeen suunnata erityisesti ammatillisiin oppilaitoksiin.

Varhainen puuttuminen ja ennaltaehkäisevä työ ovat ensiarvoisen tärkeitä niin neuvolatoiminnassa, päivähoitossa kuin koulu- ja opiskelijamaailmassakin. Siksi uuden neuvolatoimintaa, koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa sekä lasten ja nuorten ehkäisevää suun terveydenhuoltoa koskevan asetuksen edellyttämät voimavarat on turvattava tulevissa kehyspäätöksissä. Huostaanottojen vähentämiseksi tarvitaan panostusta perheille annettaviin kodinhoitajajärjestelmien perhetyöntekijöiden palveluihin.

Työikäisten osalta ylipainoisuus on lievässä nousussa, tupakointi suunnilleen ennallaan ja humalahakuinen juominen lievässä nousussa mutta myönteistä on vapaa-ajan liikunnan lievä kasvu. Väestön elinikä on kokonaisuudessaan noussut mutta erot eri koulutusryhmien välillä ovat kasvaneet. Myös alueelliset erot terveydentilassa ovat selkeästi havaittavissa.

Kokonaisuutena 2000-luvulla miesten työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus on laskenut lievästi, mutta naisten on pysynyt samalla tasolla. Mielenterveyden häiriöiden vuoksi eläköityminen on kuitenkin noussut 2000-luvulla ja on toiseksi suurin eläköitymisen syy. Myös mielenterveyssyistä myönnettyjen sairauspoissaolopäivien määrä on lisääntynyt erityisesti nuorilla, alle 35-vuotiailla. Perusterveydenhuollon kykyä vastata nopeasti mielenterveysongelmiin tulee vahvistaa ja tässä tarkoituksessa lisätä psykiatrasta asiantuntemusta terveyskeskuksissa.

Alkoholihaittojen lasku kansantaloudelle on mittava, kaikkine välillisine vaikutuksineen noin 5 miljardia euroa. Alkoholiongelmien heijastuvat vakavasti lapsiin ja perhesuhteisiin. Alkoholien kokonaiskulutuksen vähentämisellä vaikutetaan myönteisesti kansanterveyteen ja vähennetään myös sosioekonomisia terveyseroja. Valistuksen ja paikallisen päihdetyön lisäksi tarvitaan väestötason toimenpiteitä joilla vaikutetaan sekä hintaan, saatavuuteen että mainontaan. Mielikuvamainontaa koskevien rajoitusten valvonnan tehostaminen on tarpeen ja jatkossa mainontaa koskevien rajoitusten kiristämistä arvioidaan. Lisäksi tulee arvioida alkoholin hinnankorotuksen vaikutuksia kokonaiskulutukseen.

Terveyserojen vähentämisessä työttömien terveydenhuoltopalvelujen järjestäminen kattavasti osana perusterveydenhuoltoa on keskeinen toimenpidekokonaisuus. Miltei puolella ko. palveluhankkeen puitteissa tavoitetuilla pitkäaikaistyöttömillä on ollut vakavia, hoitamattomia sairauksia. Käynnissä olevien työttömien terveydenhuoltohankkeiden kokemusten pohjalta on kehitettävä toimintamalli perusterveydenhuoltoon osana Toimiva terveyskeskus-hanketta siten, että sen laajamittainen käyttöönotto on mahdollista (viimeistään) vuoden 2010 aikana.

Iäkkään väestön asuminen kotona ja tätä kautta myös toimintakyky on pysynyt viimeisen kymmenen vuotta lähes samalla tasolla. Depressio- ja unilääkkeiden käytössä on nähtävissä kasvava trendi, jonka taittamiseksi STM:ssä valmistellaan toimenpiteitä. Iäkkään väestön toimintakyvyn ylläpitämiseksi on syytä lisätä ikäihmisille räätälöityjä, edullisia liikuntapalveluja sekä toteuttaa ikäihmisten neuvontakeskusten kattava verkosto sekä ennaltaehkäisevät kotikäynnit ikäihmisten palvelujen laatusuosituksen mukaisesti.

Terveydenhuoltolakiehdotuksen alustava valmisteluakataulu siirtyy PARAS-lain mukaisen selonteossa tehtävän vaikutusarvion vuoksi suunnitellusta vuoden 2010 alkuun. Lausunnolla olleeseen ehdotukseen sisältyvät terveyden edistämistä ja terveysongelmien ehkäisemistä koskevat, kuntien ja laajan väestöpohjan kuntayhtymien velvoitteita koskevat pykälät. Uusi lainsäädäntö sekä helmi-maaliskuussa 2009 annettava asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta antavat hyvän selkänajan politiikkaohjelman keskeisten strategisten tavoitteiden toteutumiselle.

Terveyden edistämisen juurruttaminen hallinnon rakenteisiin eri tasoilla edellyttää määrätietoista vaikuttamis- ja koulutustoimintaa, joka on jo vahvasti aloitettu. Ensituntuma on, että "sanoman" läpimenolle on otollinen maaperä ts. terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen yhteiskunnallinen ja taloudellinen merkitys ymmärretään, mutta kaivataan konkreettisia esimerkkejä mitattavista hyödyistä. Terveyden edistämisen politiikkaohjelman ja KASTE- ohjelman yhteistyöllä rakenteiden kehittämistä viedään eteenpäin.

Monet käynnissä olevat projektit ja hankkeet tuovat paikallisia parannuksia, mutta oleellista on hyvien käytäntöjen ja toimintamallien levittäminen ja juurruttaminen. Terve Kunta-verkosto on yksi foorumi, jolla tieto hyvistä käytännöistä leviää. TerveSuomi.fi-portaali on tärkeä tietolähde sekä kansalaisten että alan toimijoiden kannalta. Kansalaisten ja alan ammattilaisten terveystiedon saamisen kannalta Duodecimin Terveyskirjasto on osoittautunut erittäin suosituksi ja verkkopalvelujen käyttö vähentää terveyspalvelujen kysyntää ja toisaalta ohjaa hoitoon hakeutumiseen oikea-aikaisesti. Kyseisten verkkopalveluiden kehittäminen ja ylläpitäminen on perusteltua turvata.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluinnovaatio-ohjelma kokoaa hyviä käytäntöjä, mutta toteutus osuu vasta hallituskauden lopulle. Politiikkaohjelman puitteissa on herätelty myös alan oppilaitoksia ja yliopistoja sisällyttämään muun muassa terveysliikunnan ja terveellisen ravitsemuksen opetusta peruskoulutukseen. Terveysliikuntaan ja terveelliseen ravintoon sekä elintapaongelmien puheeksi ottamista koskevaa koulutusta tulee lisätä.

III LASTEN, NUORTEN JA PERHEIDEN HYVINVOINNIN POLITIikkaOHJELMA

1 Hallitusohjelman ja politiikkaohjelman tavoitteet

Hallitus sitoutuu ohjelmassaan vähentämään lasten, nuorten ja perheiden pahoinvointia ja syrjäytymiskehitystä. Hallitusohjelman mukaan lapsiperheiden köyhyyttä vähennetään ja eriarvoistumiskehitykseen puututaan parantamalla lapsiperheiden taloudellista asemaa. Tavoitteiden toteuttamiseksi hallitus käynnisti lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman. Väestön ikääntyminen edellyttää entistä parempaa huolehtimista lasten ja nuorten hyvinvoinnista. Hallituksen tavoitteena on lapsiystävällinen Suomi.

Terveydelle ja hyvinvoinnille luodaan pohja lapsuus- ja nuoruusiässä. Politiikkaohjelman painopisteenä on ehkäisevä työ ja varhainen puuttuminen. Tavoitteena on vähentää korjaavien erityispalvelujen tarvetta. Ohjelma tukee lasten, nuorten ja perheiden arjen hyvinvointia, yhteisöllisyyttä, vanhemmuutta, lasten ja nuorten osallistumista ja kuulemista sekä lasten oikeuksista tiedottamista. Politiikkaohjelman toimilla vähennetään pitkällä aikavälillä syrjäytymisestä aiheutuvia kustannuksia.

Lasten, nuorten ja perheiden pahoinvoinnin taustalla on usein väkivalta, alkoholiongelmat ja köyhyys. Hallitus toimii näitä ongelmia vastaan kahdella ohjelmalla, sisäisen turvallisuuden ohjelmalla ja alkoholiohjelmalla. Hallitus käynnisti hallitusohjelmaan kirjatun sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen heti kautensa alussa ja asetti 14.6.2007 SATA-komitean valmistelemaan uudistusta. Lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelma toimii yhteistyössä näiden kanssa.

Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi tarvitaan useita samansuuntaisia toimia eri hallinnonaloilla. Politiikkaohjelman tavoitteena on parantaa hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja koordinaatiota lasten, nuorten ja perheiden asioissa. Politiikkaohjelman perustan luo valtioneuvostossa nuorisolain mukaisesti joulukuussa 2007 hyväksytty lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007–2011. Politiikkaohjelma seuraa ja tukee tämän ensimmäisen valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman toteutumista vaalikauden aikana.

2 Toteutunut kehitys

2.1 Lapsilähtöinen yhteiskunta

Hyvinvoinnin tietopohjan kehittäminen lasten ja nuorten hyvinvointia kuvaavien indikaattoreiden kautta on ollut työn alla jo ennen politiikkaohjelmaa. Erityisesti voidaan mainita lapsiasianeuvottelukunnan lapsitiedon työryhmä sekä Kuntaliiton tutkimus- ja kehittämisohjelmassa oleva LapsiArvi -kehittämishanke 2006–2008. Hankkeella tuetaan kuntien lasten ja nuorten hyvinvointityön johtamista ja kehittämistä työkaluna "Lapsitiedon mittaristo kunnille". Kuntaliiton LapsiArvi-hanke on laatimassa vuoden 2009 helmikuuhun mennessä kunnille ehdotuksen lasten ja nuorten hyvinvointityön suunnittelun sekä seurannan ja arvioinnin tueksi tarvittavista mittareista.

Kehittämistyötä on tehty myös Suomen ulkopuolella. Pohjoismaista Ruotsi on hallitustasolla päättänyt kehittää kansallisen strategian YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toteuttamista varten. Lapsitiedon indikaattorien laadintaa valmistelleen työryhmän loppuraportti valmistui maaliskuussa 2007 (Ett uppföljningssystem för barnpolitiken Ds 2007:9). Kansainvälisesti UNICEF:n Innocenti tutkimuskeskus koordinoi usein yhdessä OECD:n kanssa lasten hyvinvoinnin indikaattori-hankkeita.

Lapsivaikutusten arviointi yhteiskunnallisten päätösten valmistelussa on Suomessa vielä vähäistä johtuen siitä, että lapsivaikutusten arviointi ilmiönä on vielä varsin tuntematon. Perustuslain edellytys lasten tasa-arvoisesta ja yhdenvertaisesta kohtelusta palveluita järjestettäessä sekä vuonna 1991 voimaan tullut oikeudellisesti sitova YK:n lapsen oikeuksien yleis-sopimus velvoittavat lapsivaikutusten arvioinnin tekemiseen.

Ennakkoarviointia on kehitetty Stakesissa vuodesta 1993 alkaen, ensin SVA-nimellä (sosiaalisten vaikutusten arviointi) osana lakisääteisiä ennakkoarviointeja, myöhemmin myös koettujen terveysvaikutusten osalta ja viimeaikoina integroituna ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointina kuntapäätöksissä ja säädöksissä. Tavoitteena on tunnistaa ennalta päätösten vaikutuksia eri väestöryhmiin iän, sukupuolen, sosiaalisen aseman jne. perusteella. Tarkastelua varten on kehitetty kaksi ennakkoarviointiprosessia. Tavanomainen ennakkoarviointi sopii pitkäaikaiseen ohjelmatyöhön ja nopea ennakkoarviointiprosessi muutaman tunnin pituiseen ad hoc -työhön esimerkiksi kuntien lautakuntavalmisteluun.

Esimerkkejä toteutetuista lapsivaikutusten arvioinneista kunnissa ovat lasten kodinhoidontuen kuntalisä Riihimäellä, Luvissa ja Tampereella, Nuorten huvimajaan Turun Runosmäessä, Päiväkotijohtajien toimintaan Kauniaisissa, esikoulun tilaratkaisut, kieliluokka ja kirjastoauto Närpiössä, koululaisten iltapäivätoiminta ja kehitysvammaisten jatko-opetus Salossa.

Ajankohtaiseksi lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin tekee kunta- ja palvelurakenneuudistus (PARAS). Kunta- ja palvelurakenteiden uudistuminen tuo tarpeen myös näihin päätösten lapsivaikutusten arviointiin niin prosessin aikana ja sen päätyttyä. Tästä syystä kuntien päättäjien osaamista ja teeman sisällymistä kuntien strategiatyöhön tulee edistää voimakkaammin. Tämä olisi mahdollista esimerkiksi huomioimalla teema sosiaali- ja terveysministeriön tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoitushakemuksista päätettäessä.

Lapsen oikeuksien sopimus (LOS) hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa vuonna 1989. Suomessa Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus tuli voimaan 1991. Sopimuksella on kaksi lisäpöytäkirjaa, lisäpöytäkirja lasten osallistumisesta aseellisiin konflikteihin ja lisäpöytäkirjaa lapsikaupasta, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta. Suomi on allekirjoittanut molemmat lisäpöytäkirjat ja ratifioinut lisäpöytäkirjan Lasten osallistumisesta aseellisiin konflikteihin. Suomi ei ole ratifioinut tätä pöytäkirjaa. Lapsen oikeuksien sopimuksen noudattamista valvoo YK:n Lapsen oikeuksien sopimuksen komitea, jolle maat laativat määräaikaissäraportit lasten oikeuksien tilanteestaan.

Lapsen oikeuksien sopimus sisältää ihmisoikeusasiakirjalle poikkeuksellisen artiklan 42, joka velvoittaa valtioita tiedottamaan sopimuksesta niin aikuisille kuin lapsillekin. Suomea on arvosteltu määräaikaissäraporttien yhteydessä puutteellisesta tiedottamisesta. Suomen UNICEFin vuonna 2006 tekemän tutkimuksen perusteella Suomen yläkoululaiset tuntevat lapsen oikeudet heikosti. Lisäksi vuonna 2004 lapsijärjestöt tekivät yhteishankkeena selvityksen Lapsen

oikeuksien sopimusta koskevasta tiedotuksesta, joka paljasti hajanaisuutta ja järjestöpainotteisuutta lapsen oikeuksien tiedottamisessa.

Media on digitalisoitumisen ja tarjonnan lisääntymisen myötä kehittynyt valtavalla vauhdilla ja sen rooli on kasvanut tällä vuosituhanalla niin lasten ja nuorten kuin aikuisten arjessa. Hyötyjen ohella jokainen uusi mediateknologia on herättänyt myös huolia ja tarjonnut helpon syntipukin erityisesti nuorten ongelmakäyttytymisen syihin ja seurauksiin. Media muokkaa ihmisten käsityksiä itsestään. Tämä koskee lapsia ja nuoria sekä subjekteina että objekteina.

Monipuolinen lasten ja nuorten mediamaailma laajentaa ja osin korvaa arjen toimintaympäristöjä. Lasten ja nuorten mediakulttuuria voidaan luonnehtia yhdeksi aikamme merkittävimmäksi kulttuuriseksi tilaksi. Lähes kaikilta yksilön kannalta merkittäviltä elämäalueilta voidaan löytää yhtymäkohtia mediakulttuuriin. Samalla median fyysinen muoto ja käyttötottumukset muuttuvat: televisio siirtyy kännykän ruudulle ja sanomalehdet luetaan verkosta. Lasten ja nuorten median käyttöä leimaakin monikanavaisuus. Medioita käytetään limittäin ja yhtäaikaaisesti.

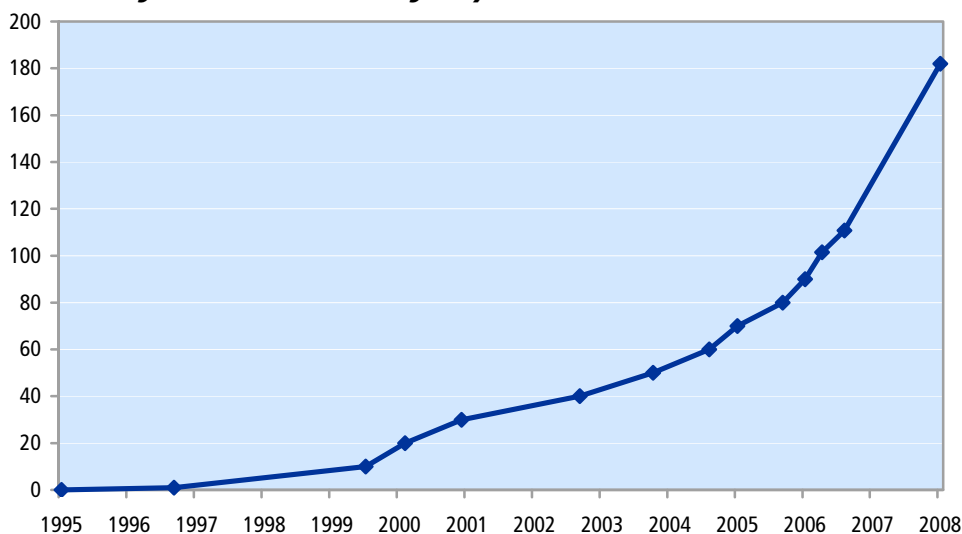
Lasten ja nuorten ääni kuuluu digitaalisen ajan kulttuurissa paremmin kuin koskaan aikaisemmin. Nuoret tuottavat tottuneesti mediasisältöjä ja tuovat ajatuksiaan julki videoimalla ja bloggaamalla. Julkinen ja yksityinen tila verkossa ovat läsnä yhtäaikaaisesti.

Nuorten mediamaaisema on muuttunut radikaalisti lyhyessä ajassa

Media	1980-luku	1990-luku	2000->
<i>Televisio</i>	Televisiossa vain kaksi kanavaa Kaapelikanavat ylellisyyttä	Mainostelevisio ja Nelonen syntyvät	Siirtyminen digiaikaan Kanavapaketit markkinoille → rajoittamaton valikoima, sirpaloitunut kulutus
<i>Radio</i>	Paikallisradiot ja kaupalliset kanavat perustetaan	Nettiradiot ja nettilähetykset syntyvät	Nettiradiota kuuntelee suuri osa väestöstä
<i>Pelit</i>	C64 ja Amiga suositut kotitietokoneet Tietokoneet poikien harrastuksena	Playstation-pelikonsoli julkaistaan Pelaaminen siirtyy tietokoneelta television ääreen	Nettipelaaminen, itse tekeminen sosiaalisuus
<i>Internet</i>	Modeemiyhteys harvoilla Tietokoneharrastajien sosiaalinen netinkäyttö vielä marginaalista	www tulee tutuksi, kaikki haluavat omat kotisivut Graafiset selaimet julkaistaan ja netti popularisoituu	Laajakaista Sosiaalinen media Kotisivukulttuurista yhteisökuulttuuriin
<i>Elokuvat</i>	Teatterilevitys Videot	Videokamerat popularisoituvat Kotivideot	Elokuvia ladataan netistä Uudet tallennusmediat (DVD, Blu-Ray) Youtube-kulttuuri syntyy
<i>Lehdet</i>	Tietokoneet tulivat sanomalehtitaloihin: ensin tekstinkäsittely, sitten taitto	Moni lehti lopettaa toimintansa laman vuoksi Suurin osa sanomalehdistä muuttui sitoutumattomiksi 1994–1995 ensimmäiset lehtitalot julkaisivat nettisivunsa	Yhteisölliset nettilehdet, esim. Demi Iltapäivälehtien myynti vähenee, mutta niiden verkkosivut ovat katsotuimpien joukossa koko ajan
<i>Mobiili</i>	Bisneskäytössä, autopuhelin	Tekstiviestikulttuurin syntyminen Kännykkä jokaisen taskuun	Kännykän uusi muoto: kamera, videokamera, internet, puhelin, televisio

Lähde: Kangas, Lundvall & Sintonen 2008. Nopeasti teknologisoitunut lasten ja nuorten mediamaaisema 80-luvulta nykypäivään.

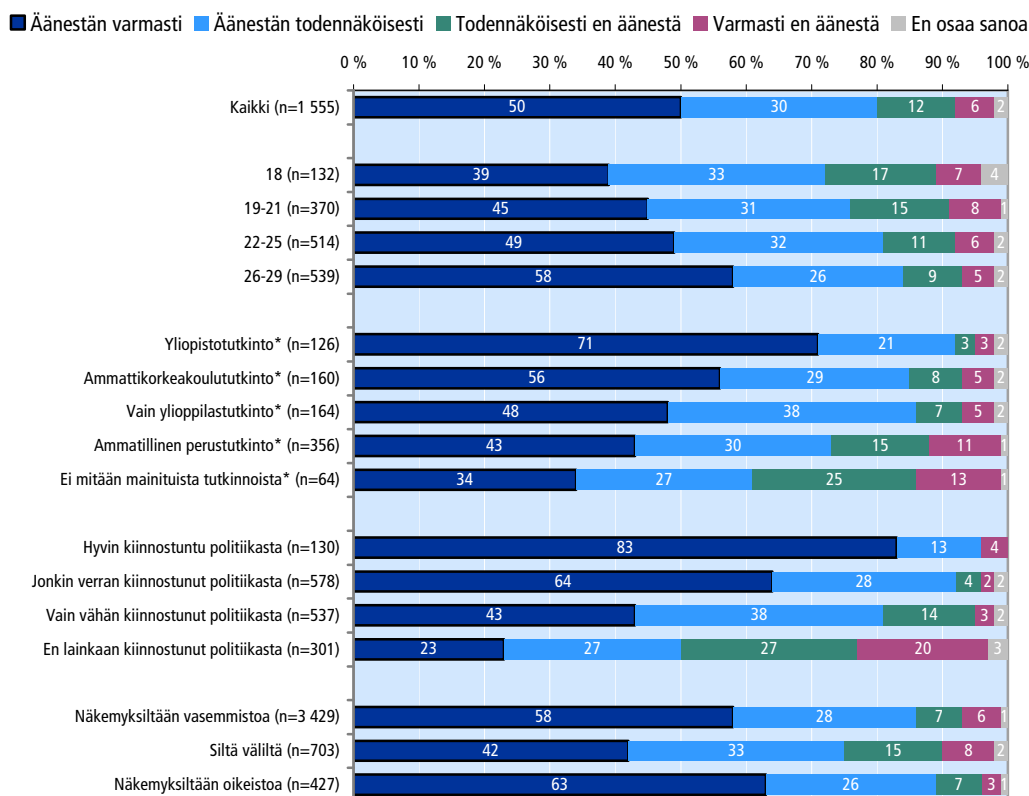
Internetsivustojen määrä kasvaa räjähdysmäisesti



Lähde: Trends Shaping Education 2008 OECD.

Arviota nuorten **äänestysaktiivisuudesta** syksyn 2008 kuntavaaleissa ei ole saatavilla, koska ikäluokittain kerätään tietoa vain ennakoöänestyksen osalta. Nuorisobarometrin 2008 mukaan puolet kaikista 18–29-vuotiaista aikoivat varmasti äänestää ja 30 prosenttia ilmoitti todennäköisesti äänestävänsä. Täsmällistä kokonaiskuvaa eri ikäryhmien valtakunnallisesta äänestysaktiivisuudesta ei ole, on kuitenkin eri selvitysten pohjalta arvioitu, että nuorten äänestysaktiivisuus olisi laskenut nopeammin kuin muissa ikäryhmissä.

Nuorten kiinnostus äänestämiseen on vähäistä



* Vain ei-opiskelijat lukuunottamatta yliopistotutkinnon suorittaneita opiskelijoita

Lähde: Nuorisobarometri 2008.

Nuorisolaki (8§) edellyttää että nuorille on järjestettävä **mahdollisuus osallistua** paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa. Nuorisolaki määrittää nuoret alle 29-vuotiaiksi. Laissa ei tehdä eroa alle ja yli 18-vuotiaiden nuorten välille. Alle 18-vuotiaiden kuuleminen ja osallistuminen on organisoitava ikäryhmien edellytysten mukaan. Nuorisolain tarkoitettu osallistumismahdollisuus tulee olla tosiasiallinen vaikuttamismahdollisuus.

Kyselyjen ja kunnista saadun tiedon perusteella nuorisolain veloitetta ei vielä tunneta kaikissa kunnissa. Lääninhallitusten vuoden 2007 peruspalvelujen arvioinnin mukaan kunnissa oli käytössä lasten ja/tai nuorten osallistumismuotoja seuraavasti:

- vaikuttajaryhmä noin 60 prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista
- kuulemisjärjestelmä hieman yli 80 prosentissa kunnista
- aloitejärjestelmä hieman alle 70 prosentissa kunnista ja
- nuorisotalotoimikunta tai muu vastaava nuorisotalolla vaikuttamisen tapa hieman yli 60 prosentissa kunnista.

Tilanne vaihtelee kunnittain ja on selvästi parempi kaupunkimaisissa kunnissa. Kahdeksassa-toista kyselyyn vastanneessa kunnassa tilanne oli erityisen heikko, sillä kunnan lapsille ja nuorille ei ollut tarjolla lainkaan vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmiä. Hieman alle 30 prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista tilanne oli erinomainen, sillä kunnissa oli lasten ja/tai nuorten vaikuttajaryhmä, kuulemis- ja aloitejärjestelmät sekä nuorisotalotoimikunta tai vastaava.

Vaikka muodolliset rakenteet lasten ja nuorten osallisuudelle olisivatkin olemassa, tämä ei vielä kerro osallistumisen laadusta ja toimivuudesta. Nuorisovaltuustojen työ on keskittynyt nuorisotyön ja nuorisotoimialan asioihin eikä koske laajemmin kunnan muita palveluita. Alakouluikäisten lasten vaikuttamisjärjestelmiä on kunnissa käytössä vielä erittäin vähän, vaikka voimassaolevat perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet korostavat lasten osallistumisen tukemista. Yläkouluissa tavoite näyttäisi toteutuvan alakouluja paremmin. Lapsiasiavaltuutetun tekemien kyselyiden mukaan lapset haluaisivat olla koulussa paremmin mukana vaikuttamassa etenkin ruokailuun, koulun tiloihin ja pihan toiminnallisuuteen (Asiaa Aikuisille 2009, Arponen 2007).

Varhaiskasvatuksen osalta tietoa lasten osallistumisesta päivähoidon arjen suunnitteluun tai laadun arviointiin on hyvin niukalti. Päivähoitoa koskevasta lainsäädännöstä puuttuvat asiaa koskevat velvoitteet. Eräissä kunnissa on kehitetty tai on kehitteillä lasten tiedon hyödyntäminen päivähoidon laadun arvioinnissa (Lappeenranta, Tampere).

Vuoden 2008 alusta voimaan tullut lastensuojelulaki velvoittaa kuntia ottamaan paremmin lasten mielipiteet huomioon kasvuoloja edistävien palveluiden järjestämisessä sekä yksilö – ja perhekohtaisessa lastensuojelussa. Lain toteutumisesta tältä osin ei ole vielä arviointia.

2.2 Lapsiperheiden hyvinvointi

Perheneuvoloissa käyneistä asiakkaista 58 prosenttia oli aikuisia ja 42 prosenttia lapsia. Suhde on pysynyt lähes samana kymmenen viime vuoden ajan. Lapsista suurin osa (65 %) oli kouluikäisiä eli 7–15-vuotiaita, 30 prosenttia alle kouluikäisiä ja loput 6 prosenttia olivat 16–21-vuotiaita. Kouluikäisten osuus lapsiasiakkaista on kasvanut, kun taas alle kouluikäisten ja 16–21-vuotiaiden osuudet ovat laskeneet vuodesta 2002. Alle 18-vuotiaiden määrä on vä-

hentynyt vuodesta 1994 lähtien, ja vuonna 2007 heitä oli 19 000 (2 %) vähemmän kuin vuonna 2002.

Vuonna 2007 **lapsiperheiden kotipalvelua** sai 10 387 lapsiperhettä mikä on 1,8 prosenttia kaikista lapsiperheistä. Vähennys on jatkunut trendinomaisesti, esimerkiksi vuonna 2006 apua sai 11 031 perhettä (1,9 %).

Perhekeskustoimintaa kehitettiin kumppanuushankkeena lähes sadassa kunnassa vuosina 2005–2007 (PERHE-hanke). Myös Terveystieteiden edistämisen politiikkaohjelman tavoitteet tukevat perhekeskustoiminnan kehittämistä. Vuoden 2008 alussa voimaan tulleeseen lastensuojelulakiin sisältyvä ehkäisevä lastensuojelu haastaa lapsi- ja perhepalveluissa toimivat uudenlaiseen yhteistyöhön ja on hyvä pohja perhekeskustoiminnan kehittämiseksi. Paras -hankkeessa perhekeskusten kehittäminen kytkeytyy erityisesti lähipalvelujen kehittämiseen sekä palveluohjauksen ja palveluketjujen toimivuuteen.

Lapsiperheiden köyhyys on merkittävä riskitekijä lasten ja nuorten kehitykselle ja merkittävimpiä riskitekijöitä lasten ja nuorten syrjäytymiselle. Lapsiperheiden köyhyyden vähentäminen on tärkeää myös terveyserojen kaventamisen kannalta, sillä sosioekonomiset tekijät selittävät merkittävässä määrin suuria terveyseroja Suomessa. Köyhyys vaikuttaa kielteisesti lasten ja nuorten mielenterveyteen. Köyhyys heikentää lasten ja nuorten mahdollisuuksia osallistua täysipainoisesti yhteisön ja yhteiskunnan toimintaan.

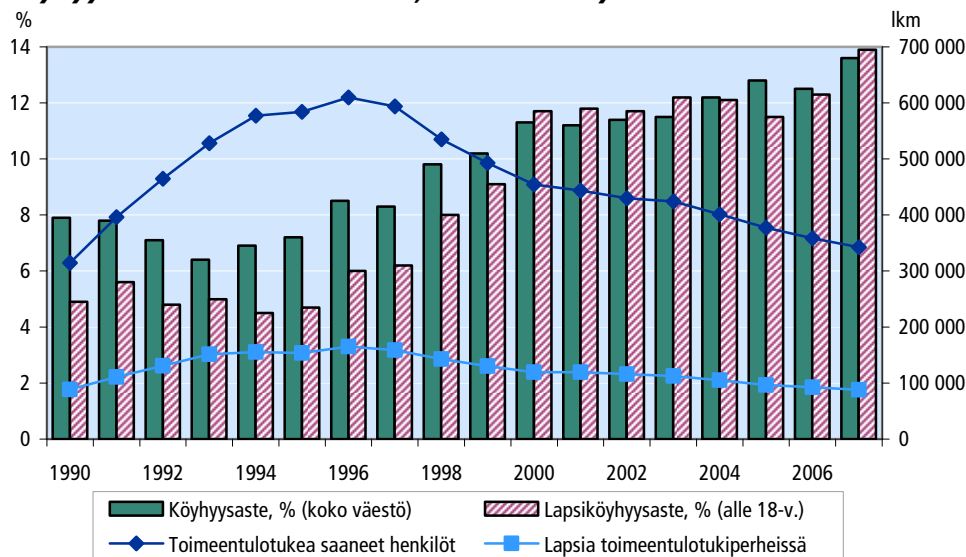
Nuorten lapsiperheiden köyhyys on lisääntynyt, mutta väheni vuoden 1994 jälkeen ensimmäisen kerran vuonna 2005. Vuosina 2006–2007 se on ollut jälleen nousussa. Kahden huoltajan lapsiperheissä pienituloisuus on kasvanut 90-luvun puolivälin 4 prosentista 8 prosenttiin. Kahden huoltajan lapsiperheistä pienituloisuusaste on suurin niillä kotitalouksilla, joiden nuorin lapsi on alle 7-vuotias. Nämä kotitaloudet ovat usein työuransa alkuvaiheessa, saavat keskimäärin muita lapsiperheitä vähemmän palkka- ja omaisuustuloja ja elävät enemmän tulonsiirtojen varassa. Vähiten pienituloisia on lapsettomien parien luokassa.

Yksinhuoltajien osuus pienituloisista on suhteellisen pieni mutta kasvanut vuodesta 1995 vuoteen 2007 kuudesta prosentista yhteentoista prosenttiin. Yksinhuoltajien keskuudessa pienituloisuus on kasvanut nopeasti. Kun kymmenen vuotta sitten noin 10 prosenttia yksinhuoltajista oli köyhyysrajan alapuolella, vuonna 2007 heitä oli jo noin neljännes.

Vuonna 2006 ikäryhmästä 18–24-vuotiaat 2,5 prosenttia (11 295) oli alle köyhyysrajan. Tästäkin on vähäistä vähennystä vuodesta 2005, jolloin köyhyysrajan alitti 2,6 prosenttia tästä ikäluokasta.

Työmarkkinoiden muuttuminen epävakaa on erityisesti työmarkkinoille tulevien nuorten ikäluokkien ongelma, heidän kiinnittyminen työmarkkinoille on tästä johtuen myöhentynyt. Myös lapsiperheiden köyhyysriskin kasvu liittyy nuorten vaikeuksiin kiinnittyä työmarkkinoille, sillä lapsiperheiden vanhemmat ovat enenevässä määrin ikäluokkia, jotka ovat tulleet työmarkkinoille 1990-luvun alkupuolen laman aikana tai sen jälkeen.

Lapsiköyhyysaste laski vuonna 2005, mutta kääntyi taas nousuun vuonna 2006



Lähteet: Toimeentulotukirekisteri, THL. Tulonjakotilasto 2007, ennakkotiedot, Tilastokeskus. Toimeentulotuen vuositilasto 2004. Toimeentulotuen ennakkotilasto 2005. Stakes.

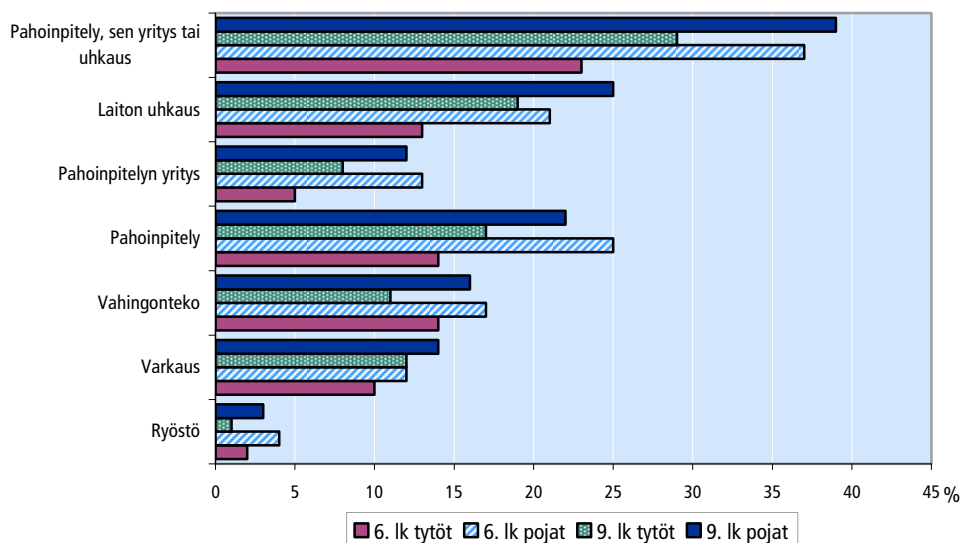
Laki lapsen elatuksesta määrittää lapselle oikeuden riittävään elatukseen, jolla tarkoitetaan lapsen kehitystason mukaisten aineellisten ja henkisten tarpeiden tyydyttämistä, lapsen tarvitseman hoidon ja koulutuksen turvaamista ja näistä aiheutuvista kustannuksista vastaamista. Oikeusministeriö on laatinut ohjeet lapsen elatusavun suuruuden arvioinnista vuonna 2007. Tilastoja ei kuitenkaan ole vielä saatavissa tämän hallituksen toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Uusimmat tilastotiedot ovat vuodesta 2006.

Lapsiin kohdistuvasta väkivallasta on toistaiseksi kerätty vähän tietoa. Tietomme lasten kokemasta väkivallasta on radikaalisti parantunut vuoden 2008 aikana tehdyn lapsiuhritutkimuksen myötä. Lapsiuhritutkimuksen säännönmukaisuus on kuitenkin vielä varmistamatta. Edellinen tutkimus johon nykytilaa voi verrata, tehtiin 1988. Nykyisen hallituksen toimenpiteitä ei voida selkeästi arvioida trenditietojen puutteen vuoksi. Lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa voidaan kuitenkin pitää aivan liian yleisenä ilmiönä Suomessa.

Vuoden 2008 tutkimuksen mukaan lapset ja nuoret kokevat väkivaltaa useammin kuin aikuiset. Pojista runsaat 20 ja tytöistä noin 15 prosenttia ilmoitti joutuneensa pahoinpitelyn kohteeksi kuluneen vuoden aikana. Tyypillisesti väkivallan tekijä on ikätoveri kotona tai koulussa. Joka kymmenessä tapauksessa on kyse aikuisen lapsen kohdistamasta väkivallasta. Lapset kokevat häirintää ja uhkailua myös internetissä. Väkivaltakokemukset ovat voimakkaasti kasautuneet. Perhetilanteen osalta riskitekijöitä ovat vanhempien runsas päihteiden käyttö ja keskinäinen riitelä sekä sosiaalisen kontrollin puute.

Väkivaltarikoksissa alle 18-vuotiaita asianomistajia oli vuoden 2008 tammi-kesäkuussa 2 727, koko vuonna 2007 yhteensä 5 119. Poliisin kotihälytystehtävien määrä oli vuoden 2008 alkupuoliskolla (tammi-kesä) 45 843, koko vuoden 2007 määrä oli 89 367. Perheväkivaltana tilastoituja kotihälytystehtäviä oli vuonna 2008 (tammi-kesä) 9 829. Koko vuoden 2007 luku oli 18 548.

Pojat ovat alttiimpia väkivaltakokemuksille



Lähde: Lasten ja nuorten väkivaltakokemukset Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 71/2008. Viimeisin 12 kk:n aikana (kysytty tammikuussa 2008) väkivaltaa ja omaisuusrikoksia kokeneet lapset %-osuudet vastaajista luokka-asteen ja sukupuolen mukaan.

Tyttöjen ja poikien kokema väkivalta on erilaista. Tyttöjen kokema väkivalta tapahtuu kotona, poikien kodin ulkopuolella. Tasa-arvo- näkökulmasta erot kertovat siitä että tyttöjen ja poikien asemat ovat edelleen perheessä ja koulussa selvästi eriytyneet. Poikien kokema väkivalta on usein toisen pojan tekemää. Myönteistä on perheessä tapahtuvan kuritusväkivallan selkeä vähentyminen.

Alaikäisiin poikiin kohdistuvat väkivaltarikokset ovat lisääntyneet

Ilmoitettu asianomistajat tapauksina arvoina		2005	2006	2007	2008
< = 14	Mies	1 094	1 125	1 420	780
	Nainen	700	617	758	478
	Yhteensä	1 794	1 742	2 178	1 258
15–17	Mies	1 632	1 649	1 880	950
	Nainen	920	878	1 061	519
	Yhteensä	2 552	2 527	2 941	1 469
Alle 18-vuotiaat yhteensä	Mies	2 726	2 774	3 300	1 730
	Nainen	1 620	1 495	1 819	997
	Yhteensä	4 346	4 269	5 119	2 727

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä. väkivaltarikosten alle 18 18-vuotiaiden asianomistajien sukupuoli-jakauma, vuoden 2008 tiedot tammi-kesäkuulta.

Koulukiusaaminen on yksi koululaisten hyvinvointia uhkaava tekijä. WHO:n tuoreen koululaistutkimuksen mukaan pidemmällä aikavälillä, vuodesta 1994 vuoteen 2006 sekä kiusatuksi joutuneiden että kiusaamiseen osallistuneiden osuus pieneni selvästi. Opetusministeriön selvityksen mukaan koulukiusaaminen peruskoulun yläluokilla on pysynyt 2000-luvulla ennallaan ja yleistynyt vähän.

Koulukiusaamista ehkäisevän ja vähentävän KiVa Koulu -ohjelman ensimmäiset tulokset osoittavat sekä kiusatuksi joutumisen että toisten kiusaamisen vähentyneen merkittävästi ohjelmaa lukuvuonna 2007–2008 toteuttaneissa kouluissa. Sekä toistuvasti kiusatuksi joutuvien että muita kiusaavien lasten osuus väheni kokeilukouluissa vuoden aikana noin 40 pro-

sentilla. Lisäksi ohjelma vaikutti myönteisesti oppilaiden kouluviihtyvyyteen ja oppimismotivaatioon. Kokeilun ensimmäisessä vaiheessa opetusministeriön rahoituksella Turun yliopistossa kehitetty ohjelma on kohdistunut yli 4 000 peruskoulun neljännen, viidennen ja kuudennen luokan oppilaaseen. Myönteiset tulokset näkyvät sekä lasten omissa että toverien heistä tekemissä arvioissa ja jokaisessa kokeiluun osallistuneessa ikäryhmässä. Ohjelma lisäsi myös opettajien osaamista: kokeilun päättyessä kokeilukoulujen opettajista 23 prosenttia tunsivat taitavansa koulukiusaamisesta 'hyvin paljon', kun vastaava luku kontrollikouluissa oli 9,8 prosenttia. Ohjelman tulokset ovat myös kansainvälisesti merkittäviä: yhtä hyviä tuloksia ei ole saatu koe-kontrollikouluasetelmaa käyttävissä vastaavissa koulukiusaamis-tutkimuksissa aikaisemmin missään maailmassa.

Kouluviihtyvyyden trendi on WHO:n tutkimuksen mukaan Suomessa menossa oikeaan suuntaan oltuaan 1990-luvulla kansainvälisesti vertaillen varsin alhainen. Esimerkiksi kouluilmapiiriin koetaan kohentuneen, samoin koulussa kuulluksi tulemisen. Vuonna 2006 oppilaat pitivät koulusta yleisemmin kuin aiemmissa tutkimuksissa, mutta samaan aikaan on kasvanut myös niiden nuorten osuus, jotka eivät pidä koulusta lainkaan.

Koululaisten elinoloihin vaikuttavat terveyden lisäksi sosiaaliset suhteet ja kotiolot. Vuonna 2008 noin 40 prosentilla peruskoululaisista vanhemmat eivät aina tiedä lapsen viikonlopunviettopaikkaa. Sellaisten koululaisten määrä, joilla on tutkimuksen mukaan keskusteluvaikeuksia vanhempien kanssa, on laskusuunnassa, mutta oli esimerkiksi peruskoululaisista vuonna 2008 noin 12 prosenttia. Samoin niiden määrä, jotka kokevat, ettei heillä ole yhtään ystävää on lievästi laskussa. Silti viimeksi mainittu, esimerkiksi noin 10 prosenttia peruskoululaisista vuonna 2008 on hälyttävä luku.

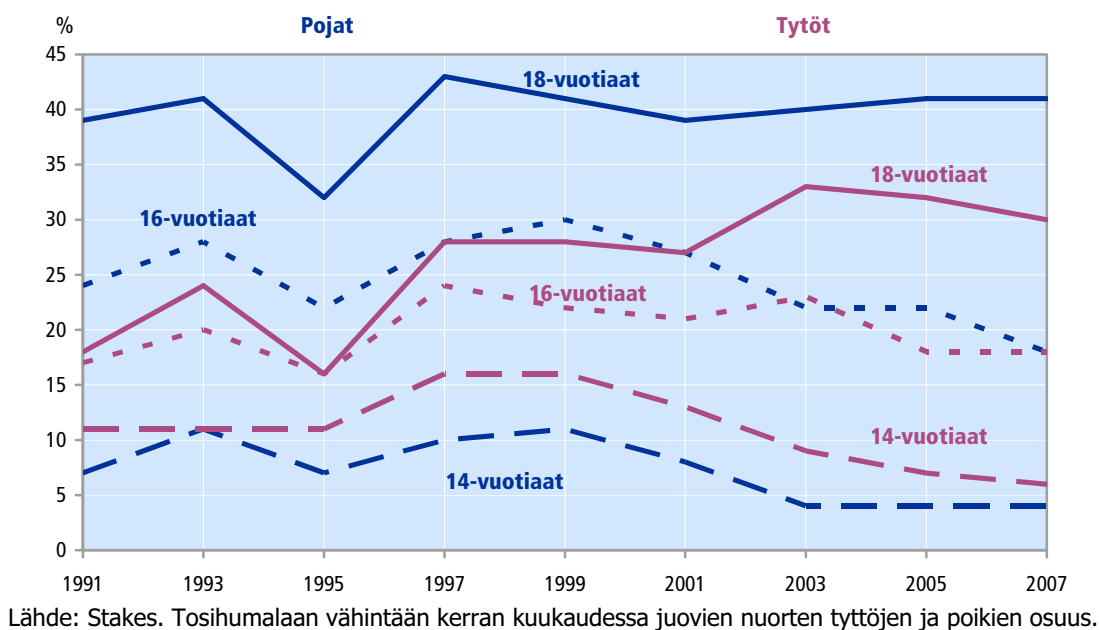
Kouluterveyskysely 2006–2007 osoittaa lasten ja nuorten elämäntavoista seuraavaa:

- Nukkumaanmeno klo 23.30 tai myöhemmin: noin neljänneksellä vastanneista peruskoululaisista ja lukioissa opiskelevilla oli 24,8 prosenttia.
- Hampaansa noin kerran päivässä tai useampia kertoja päivässä harjaavia lapsia ja nuoria oli 82,5 prosenttia, noin kerran päivässä tai harvemmin noin 60 prosenttia.
- Vihanneksia ja hedelmiä syöneitä viimeksi kuluneen viikon (7 pv) aikana oli peruskoululaisista 24,1 prosenttia ja lukiolaisista 27,9 prosenttia
- Liikuntaa vähintään 30 minuutin ajan useita kertoja päivässä harrastaa peruskoululaisista 14 prosenttia ja lukiolaisista 12,4 prosenttia, kerran päivässä tai harvemmin peruskoululaisista 86 prosenttia ja lukiolaisista 87,6 prosenttia.

Huolestuttavaa kehitystä on tapahtunut lasten ja nuorten **nukkumisaikojen** suhteen. Sen sijaan **liikkuminen** näyttäisi olevan lisääntymässä nuorten keskuudessa. **Nuorten alkoholin kulutus** on vähentynyt, erityisesti 8. ja 9. luokan oppilaiden osalta. Kun vuonna 2000 peruskoulun em. luokkien oppilaista oli tosi humalassa vähintään kerran kuukaudessa noin neljännes, oli vuonna 2007 heidän osuutensa laskenut noin 17 prosenttiin. Samalla kuitenkin tyttöjen suhteellinen osuus on kasvanut. Tytöt juovat yhtä usein itsensä humalaan kuin samanikäiset pojat. Raskauden keskeytysten määrä väheni vuodesta 2006 vuoteen 2007 alle 20-vuotiaiden ja 20–24-vuotiaiden ikäryhmissä.

Kouluterveyskyselyn 2008 mukaan koululaisten **terveysosaaminen** vaatisi kohentamista. Esimerkiksi noin viidenneksellä peruskoululaisista on huonot tiedot seksuaaliterveydestä ja päihteistä.

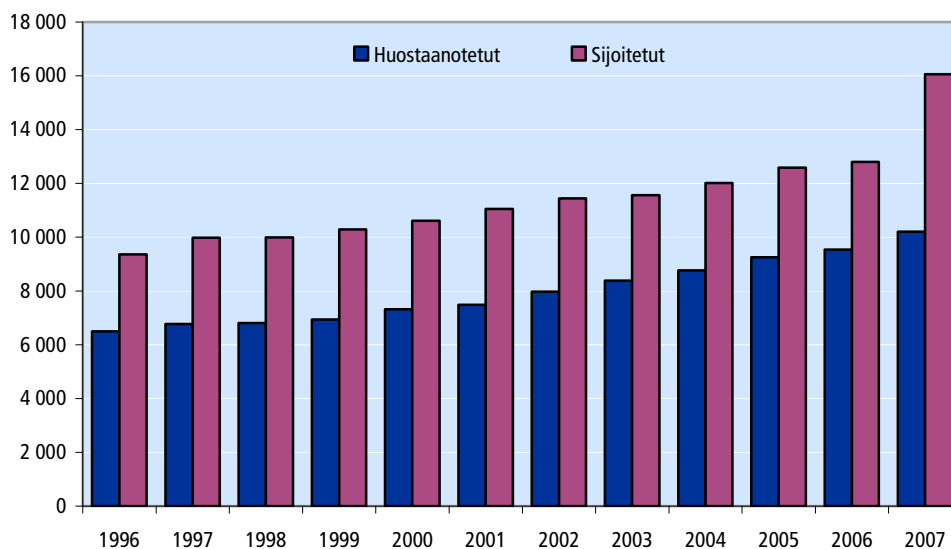
Nuorten alkoholinkäyttö maltillistunut



2.3 Syrjäytymisen ehkäiseminen

Syrjäytyminen voidaan määrittää huono-osaisuuden kasautumaksi, jossa useat eri tekijät vaikuttavat samanaikaisesti. Syrjäytymisen taustalla on muun muassa työttömyyttä, köyhyyttä ja koulutuksen puutetta sekä elämänhallinnan ongelmia. Nämä ongelmat ovat usein vanhempien ongelmia jotka heijastuvat lapsiin, pahimmassa tapauksessa huostaanottojen kautta.

Huostaanotot ovat kasvaneet



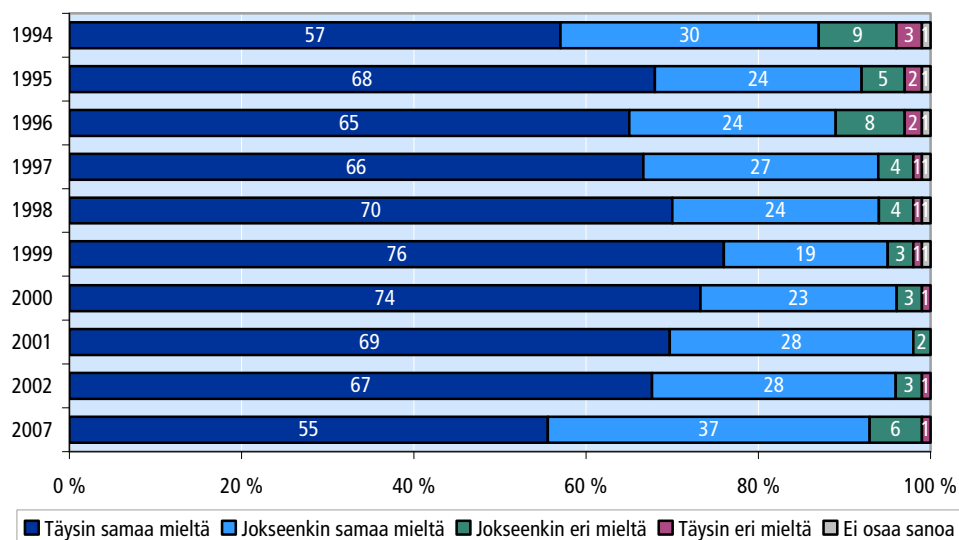
Huostaanottojen määrä on edelleen kasvussa. Syrjäytyminen ja lisääntynyt alkoholin käyttö liittyvät usein yhteen. Alkoholin kulutuksella ja syrjäytymisilmiöillä on puolestaan voimakas yhteys väkivaltaan.

Keskustelu nuorten syrjäytymisen, tai ulkopuolisuuden laajuudesta oli aktiivisinta vuoden 2007 lopulla. Arviot kadoksissa tai syrjäytymisvaarassa olevien määristä vaihteli lähes 100 000 noin 14 000 nuoreen. Perusarvot puntarissa - nuorisobarometri 2007 osoitti, että nuorten usko **kouluttautumisen hyötyyn** oli laskusuunnassa, enemmistö on kuitenkin täysin samaa mieltä että koulutus parantaa työllistymistä.

Ilman peruskoulun päättötodistusta jää vuosittain ilman keskimäärin 300 oppilasta. Yli 1 000 oppilasta vuosittain ei heti hakeudu toisen asteen opintoihin, ja noin 4 500 oppilasta jättää aloittamatta opinnot toisella asteella. Ongelmana on myös toisen asteen opintojen keskeyttäminen, joka kymmenes keskeyttää vuosittain.

Peruskoulusta hakeutui jatko-opintoihin välittömästi 97,8 prosenttia peruskoulun päättäneestä vuonna 2006, heistä sijoittui 93,2 prosenttia. Perusasteen jälkeisen tutkinnon suorittaneiden osuus 25–29-vuotiaiden ikäryhmästä vuonna 2006 oli yhteensä 85,3 prosenttia. Naisten (88,8 %) ja miesten (82,0 %) väliset erot ovat trendinomaisesti kasvaneet 2000-luvun aikana.

Niukka enemmistö nuorista uskoo koulutuksen parantavan olennaisesti työnsaantimahdollisuuksia



Lähde: Perusarvot puntarissa - Nuorisobarometri 2007.

Suomessa on noin 250 **työpajaa**, joissa vuosittain on arviolta 10 000–12 000 valmentautujaa, joista alle 25-vuotiaiden osuus on 8 000. Nuorten työpajatoiminnan varhaisen puuttumisen ja matalan kynnyksen palvelujen tarve on lisääntynyt vuodesta 2000 alkaen. Vuonna 2007 pajanuorista 7,5 prosenttia, yli 600 nuorta, tuli pajoille ilman viranomaisen lähetettä.

Opetusministeriö teetti vuosina 2005–2006 tutkimuksen 3–18-vuotiaiden lasten ja nuorten saamasta **taidekasvatuksesta** ja heidän taideharrastuneisuudestaan. Ainoastaan kaksi prosenttia lapsista ja nuorista ei ollut tehnyt mitään taiteisiin ja kulttuuriin liittyviä asioita viimeksi kuluneen vuoden aikana.

Lasten ja nuorten **taide- ja kulttuuripalveluiden käyttöä** seurataan muun muassa teatteripalveluiden käyttöä ja yleisesti lastenkulttuuripalveluissa lastenkulttuurikeskusten verkosto Taikalampun kautta. 15–24-vuotiaiden ikäluokassa teatterissakäynti on merkittävästi laskenut. Sen sijaan lapset ja nuoret käyttävät aktiivisesti lastenkulttuurikeskusten palveluita.

Lasten ja nuorten liikuntaharrastus lisääntyy

Vuosi	1995	2001–2002	2005–2006
Kaikki (%)	34	40	42
12–14-vuotiaat	42	47	52
15–18-vuotiaat	31	36	35

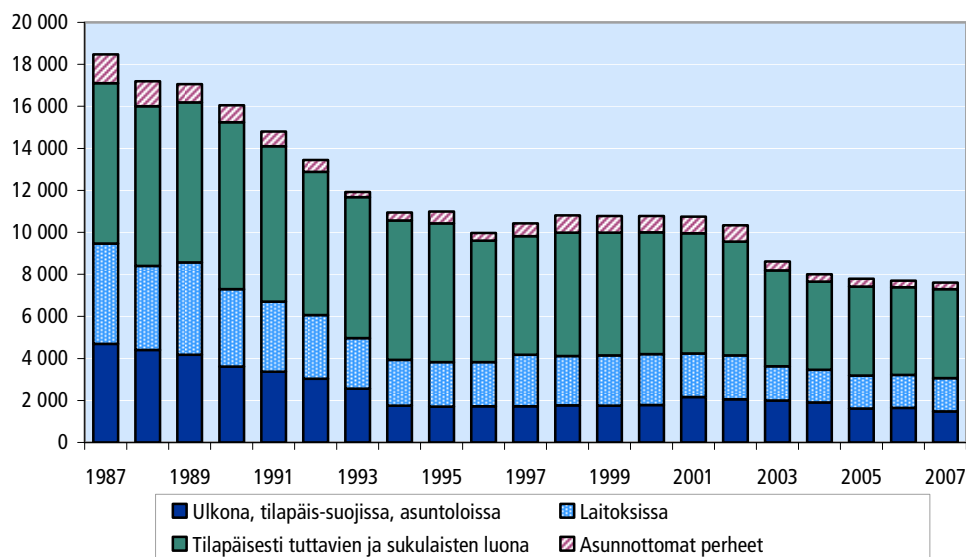
Vuosi	Pojat (%)	Pojat (lkm)	Tytöt (%)	Tytöt (lkm)
1995	36	188 000	32	164 000
1997–98	40	209 000	32	167 000
2001–02	45	238 000	36	189 000
2005–06	45	226 000	38	191 000

Lähde: Kansallinen Liikuntatutkimus, Suomen Gallup 2006. Lasten ja nuorten liikuntaharrastuksen kehittyminen; urheiluseuratoimintaan osallistuminen; urheilun ja liikunnan harrastaminen, tytöt ja pojat.

Politiikkaohjelman kohteet lasten, nuorten ja perheiden **hyvinvointia tukevasta ympäristöstä** huolehtimiseksi kuuluvat ympäristöministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä opetusministeriön hallinnonaloille. Painopisteet ovat **kaavoitukseen ja rakentamiseen, liikennesuunnitteluun ja liikenneturvallisuuteen** liittyviä. Seurattaviksi indikaattoreiksi tästä laajasta kokonaisuudesta on sovittu neljä, alle 25-vuotiaiden asunnottomuus, mopo-, moottoripyörä- ja autokuolemat sekä alkoholin kokonaiskulutus.

Nuoria alle 25-vuotiaita asunnottomia oli vuonna 2007 1328, hieman vähemmän kuin edellisenä vuonna. (Asuntorahasto). Tämän määrän uskotaan olevan suurempi ja trendi näyttää olevan nousujohteinen.

Asunnottomien perheiden määrä on laskenut 2000-luvulla

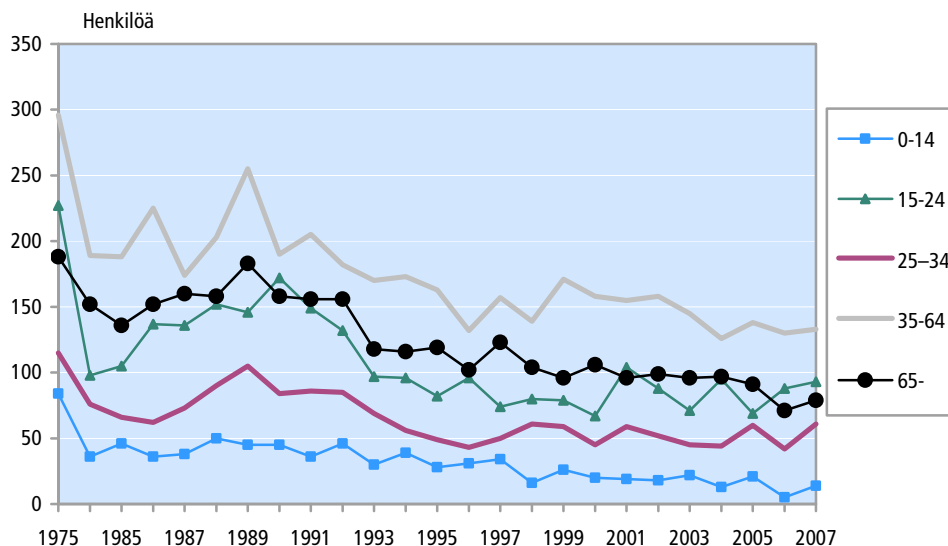


Lähde: Asuntorahasto, Asunnottomat 1987–2007.

Vuoden 2008 **liikenneonnettomuuksien** keskeiset tunnusluvut ovat seuraavat:

- Loukkaantui 2 862 alle 21-vuotiaasta lasta ja nuorta, mikä oli noin 34 prosenttia kaikista loukkaantumisista. Onnettomuuksia sattui eniten 15–20-vuotiaille.
- Henkilövahinkoon johtaneiden tieliikenneonnettomuuksien määrä 6 845 oli edellisten vuosien tasoa. Liikennekuolemia sattui eniten tieltä suistumisissa. Kohtausonnettomuuksissa kuolleiden määrä väheni edelliseen vuoteen verrattuna.
- Liikennekuolemien määrä väheni nuorten aikuisten ikäryhmissä: 30 kuoli 18–20-vuotiaiden ryhmästä, 20 kuoli 21–24-vuotiaiden ryhmästä ja 46 kuoli 25–34-vuotiaiden ryhmästä.
- Lasten (alle 15-vuotiaiden) tieliikennekuolemien määrä väheni edellisiin vuosiin verrattuna: Lapsia menehtyi liikenteessä kahdeksan. Sen sijaan nuorten, 15–17-vuotiaiden liikennekuolemat lisääntyivät, vuonna 2008 kuoli 26 ja edellisenä vuonna 18.
- Kuolemaan johtaneissa onnettomuuksissa osallisista rattijuopoista 34 prosenttia oli alle 25-vuotiaita. (2007)
- Jalankulkijoita menehtyi 52 vuonna 2008, mikä on hieman enemmän kuin edellisinä vuosina.
- Menehtyneiden moottoripyöräilijöiden määrä (33) kasvoi edelleen. Kuolleita oli kolme enemmän kuin vuonna 2007 ja kahdeksan enemmän kuin vuonna 2006. Kuolleista 19 oli alle 35-vuotiaita. Mopo-onnettomuuksissa kuolleiden määrä oli edellisten vuosien tasolla, mutta loukkaantuneiden määrä on lisääntynyt selvästi vuosi vuodelta.

Nuoret ovat alttiita liikennekuolemille



Lähde: Tieliikenteessä kuolleet ikäryhmän mukaan.

3 Keskeiset toimenpiteet

Politiikkaohjelmassa on läpileikkaavana teemana sukupuolten tasa-arvon ja monikulttuurisuuden edistäminen. Hallitus päätti heinäkuussa 2008 uudesta tasa-arvo-ohjelmasta. Tasa-arvo-ohjelman toimenpiteet tukevat politiikkaohjelmaa. Tasa-arvo-ohjelma sisältää linjauksia työn ja perheen yhteensovittamisen parantamiseksi sekä naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi. Koulut ovat avainasemassa lasten ja nuorten tasa-arvotietoisuuden vahvistamisessa. Tasa-arvo-ohjelma suuntaa toimenpiteitä opettajankoulutuksen ja oppimateriaalin kehittämiseen tästä näkökulmasta.

Politiikkaohjelma pyrkii luomaan pysyviä uusia toimintatapoja ja rakenteita, joilla varmistetaan lapsen etu yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja toiminnassa.

3.1 Lapsilähtöinen yhteiskunta

Hyvinvoinnin tietopohjan kehittäminen

Politiikkaohjelmassa on käynnissä selvitys- ja koordinoitua lasten ja nuorten hyvinvoinnin tietopohjan vahvistamiseksi. Politiikkaohjelma luo yhteisen forumin eri toimijoiden tietopohjan kehitystyölle. Indikaattorityötä on jäsennetty uudella tavalla hyödyntäen Ruotsissa tehtyä kehitystyötä. Tilastokeskus ja STAKES ovat yhdessä tuottaneet perusselvityksen nykyisin saatavilla olevasta hyvinvointitiedosta. Tavoitteena on luoda seurantajärjestelmä jossa on noin 40 ydinindikaattoria taustatietoineen.

Politiikkaohjelma tukee lasten ja nuorten hyvinvointia koskevan tutkimuksen laajentamista. Merkittävänä hankkeena on sektoritutkimuksen neuvottelukunnan osaaminen, työ- ja hyvinvointi-jaoston käynnistämä poikkihallinnollinen tutkimusohjelma aiheesta ”syrjäytymisvaarassa olevat lapset ja nuoret”. Perustutkimusta lasten ja nuorten hyvinvoinnista edistetään Suomen Akatemian ohjelmassa Lasten hyvinvointi ja terveys (SKIDI-KIDS). Tutkimusrahoitus tuli hakuun tammikuussa 2009.

Perhesuhteiden muutosten sosiaalisista ja taloudellisista vaikutuksista tehdään politiikkaohjelmassa perusselvitys. Kelan tutkimusosasto tuottaa politiikkaohjelmalle perhepolitiikkaa, erityyppisten perheiden taloudellisia oloja, ajankäyttöä, mahdollisuuksia ja hyvinvointia kokonaisvaltaisesti useista näkökulmista tarkastelevan kirjan, joka julkaistaan syksyllä 2010.

Seuraavia toimenpiteitä on toteutettu:

- Stakes ja Tilastokeskus ovat aloittaneet työn lasten hyvinvoinnin indikaattori paketista joka käsitteli noin 40 indikaattoria taustatietoineen. Työ on käsitelty kahdessa asiantuntija seminaarissa helmikuussa ja lokakuussa 2008.
- Suomen Akademia on valmistellut tutkimusohjelman SKIDI-KIDS (2009–2013) jonka haku avautui tammikuussa 2009.
- Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan ohjelmaan on sisällytetty laaja tutkimushanke syrjäytymisvaarassa olevista lapsista ja nuorista.

Lapsivaikutusten arvioinnin kehittäminen

Valtioneuvosto on 1.11.2007 hyväksynyt yhtenäiset ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. Ohjeissa on huomioitu päätösten lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Lapsivaikutusten arviointia tukevan yksikön sijoittaminen esimerkiksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokseen (THL) ei kuitenkaan ole edennyt. THL:ssa toimii 5-vuotinen projekti (2008–2011) nimeltään ”Vaikutusten ennakoarvioinnin kehittäminen”.

Politiikkaohjelma on käynyt alustavia keskusteluja OECD:n International Futures Programme -ohjelman kanssa mahdollisesta osallistumisesta projektiin ”The Family in 2030”. Projektilla kerättäisiin kansainvälisesti vertailevaa tietoa perhe-elämän muutoksista ja niiden vaikutuksista yhteiskuntaan.

Politiikkaohjelman toimin parannetaan valtionhallinnon osaamista päätösten lapsivaikutusten arvioinnista, määritellään lapsivaikutusten arvioinnin vastuut ja toteutetaan koulutusta ja ke-

hitystyötä muun muassa pilottihankkeina. Lapsivaikutusten arviointia tukevan yksikön sijoittaminen esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseen selvitetään. Konkreettinen lapsivaikutusten arvioinnin testaus tulee toteutumaan sisäasiainministeriössä käynnistyvässä selvityksessä lapsen edusta turvapaikanhakijana.

Seuraavia toimenpiteitä on toteutettu:

- Vaikutetaan lapsivaikutusten arviointia tukeva yksikön sijoittamiseen THL:n.
- Lapsivaikutusten arvioinnin testaus aloitetaan sisäasiainministeriön selvitystyössä.

Lapsen oikeuksista tiedottaminen

Politiikkaohjelman aloitusseminaari pidettiin lasten oikeuksien päivänä 20. marraskuuta 2007. Lasten oikeuksien sopimuksen toteutumisesta Suomessa järjestettiin yhdessä muun muassa kansalaisjärjestöjen kanssa seminaari lapsen oikeuksien päivänä 2008. Tiedotuskampanja lapsen oikeuksien sopimuksen 20-vuotisjuhlavuoden 2009 -valmistelusta ja koordinoinnista eri yhteistyötahojen kanssa on organisoitu. Juhlavuoden tunnus on "Ei kenenkään varjossa". Juhlavuoden jälkeen tuotetaan lapsen oikeuksien kansallinen viestintästrategia.



Politiikkaohjelman ministeriryhmä käsitteli kokouksessaan elokuussa 2008 UM:n valmistelemman YK:n Lapsen oikeuksien komitealle syyskuussa 2008 toimitetun Suomen neljännen määräaikaisraportin. Määräaikaisraporttiin liitettiin politiikkaohjelman englanniksi käännetty Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007–2011.

Lasten oikeuksien tuntevien määrästä ei saada alkuperäisen suunnitelman mukaan indikaattoritietoja Kouluterveyskyselystä ja puolustusvoimilta. Politiikkaohjelma on siksi tilannut aikuisväestön kyselytutkimuksen joka toistetaan tiedotuskampanjana vuoden 2009 aikana. Lokakuussa 2008 tehdyn perusmittauksen mukaan noin puolet (54 %) yli 15-vuotiaista suomalaisista on kuullut lapsen oikeuksien sopimuksesta. Lähes kaikki kyselyyn vastanneet uskoivat aikuisten voivan tehdä parempia päätöksiä, jos he ottavat lasten mielipiteet huomioon.

Ministeriöiden sitoutuminen lasten oikeuksista tiedottamiseen on vaihtelevaa, keskusteluissa on tähän asti ollut mukana lähinnä OPM, UM, OM ja STM. Politiikkaohjelmassa tavoitteeksi asetettu valtion tiedotusvastuun määrittely, mutta päätökset rahoitusvastuista tältä osin eivät ole edennyttä.

Seuraavia toimenpiteitä on toteutettu:

- Ulkoasiainministeriössä on valmisteltu Suomen 4. määräaikaisraportti YK:n Lapsen oikeuksien komitealle.
- Lapsen oikeuksien sopimuksen 20-vuotisjuhlavuoden 2009 tiedotuskampanja on aloitettu.

Lasten ja nuorten turvallisen mediaympäristön ja medialukutaidon vahvistaminen

Opetusministeriö on tukenut viime vuosina määrätietoisesti verkkonuurisotyötä. Nuorten kunnalliset tieto- ja neuvontapalvelut ovat 240 kunnassa ja maamme nuorista on noin 75 prosenttia näiden palvelujen piirissä. Parhaillaan otetaan käyttöön näihin palveluihin liittyvää nuorten aloitekanava- ja kuulemisjärjestelmää. Opetusministeriö on tukenut myös pääkaupunkiseudun kuntien käynnistämää Netari.fi verkkonuurisotyön kehittämistä ja laajentamista valtakunnalliseksi palveluksi. Tällä hetkellä verkkonuurisotyötä tehdään 18 kaupungissa ja kunnassa 52 verkkonuurisotyöntekijän voimin. Verkkonuurisotyön tehostaminen liittyy yhteistyön kehittämiseen opetusministeriön nuorisoyksikön ja liikenne- ja viestintäministeriön arjen tietoyhteiskuntaneuvottelukunnan lasten ja nuorten foorumin kanssa.

Opetusministeriön Lapset ja media -toimenpidekokonaisuudessa on vuodesta 2006 edistetty lasten medialukutaidon kehittymistä lasten kanssa toimivien tahojen kautta. Hankkeissa on tuotettu mediakasvatusmateriaalia ja -koulutusta muun muassa varhaiskasvatukseen, aamu- ja iltapäivätoimintaan sekä kirjastoihin. Mediakasvatuksen valtakunnallista mediakasvatus.fi-portaalia, jonka kautta kootaan tietoa ja tiedotetaan, on kehitetty. Portaalin kävijämäärä on noin 10 000 kuukaudessa. Varhaiskasvatuksen mediakasvatuksen kansallinen linjaus on lähetetty kaikkiin Suomen päiväkoteihin ja kuntien päivähoidon vastaaville, yhteensä noin 3 000 vastaanottajalle. Mediakasvatusmateriaalia on lähetetty kaikkiin kirjastoihin yhteensä noin 15 000 kappaletta.

Perusopetuksessa on toteutettu kansallisen opetussuunnitelman mukaisesti opetusta, jossa keskeisenä tavoitteena on medialuku- ja mediakirjoitustaidon kehittäminen. Opetussuunnitelmaan liittyviä oppimateriaaleja ovat tuottaneet sekä mediat itse että perinteisemmät oppimateriaalikustantajat. Monia mediakasvatukseen liittyviä kehittämishankkeita on käynnistetty, muun muassa Maailman kansalainen ja media-hanke.

Opetusministeriön kansainvälisyyskasvatus 2010-ohjelmaa on toteutettu ja toteutetaan mediakasvatuksellisin painotuksin: kansainvälisyyskasvatus tukee kasvua mediakriittiseksi kansalaiseksi, jolla on tietoja ja taitoja toimia menestyksellisesti globalisoituvassa maailmassa osana omaa yhteisöään.

Alaikäisten suojeluun liittyen, opetusministeriö on asettanut työryhmän, jonka tulee tehdä ehdotus kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain (775/2000) uudistamiseksi. Työryhmä on saanut lisää aikaa kokonaisuudistuksen valmisteluun. Hallituksen esitys lain osauudistukselle tullaan käsittelemään eduskunnassa kevään 2009 aikana.

Opetusministeriö asetti selvitysmiehen 22.4.2008 selvittämään Kansallisen audiovisuaalisen arkiston ja Valtion elokuvatarkastamon toimintojen ja tilojen yhteensovittamista ja yhteistä kehittämistä sekä Valtion elokuvatarkastamon toimintojen laajentamista mediakasvatukselliseen tutkimus- ja kehittämistyöhön. Selvityksessä on arvioitu, että ydintehtävien osalta lyhyellä tähtäimellä yhteistyön tiivistäminen ei ole mahdollista. Sen sijaan, jos Valtion elokuvatarkastamon toimintaa voitaisiin tulevaisuudessa suunnata jälkitarkastuksen suuntaan luopumalla ennakkotarkastuksesta, avaisi tämä mahdollisuuden myös ydintehtävien yhtenäistämiseen esimerkiksi mediakasvatuksen suuntaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 19.2.2008 eri toimijoiden asiantuntijoista koostuvan mediafoorumin arvioimaan median ja internetin roolia lasten ja nuorten arjessa, edistämään lasten ja nuorten valmiuksia toimia sähköisessä viestintäympäristössä sekä pohtimaan mahdollisia keinoja vähentää sähköisestä viestinnästä lapsille ja nuorille aiheutuvia haittoja. Foorumien toimikausi kestää hallituskauden loppuun. Mediafoorumi on tähän mennessä tuottanut tiiviin, olemassa oleviin tilastoihin ja tutkimuksiin perustuvan kuvauksen lasten ja nuorten mediamaailmasta, sekä oppaan eri-ikäisten lasten vanhemmille erilaisten medioiden käytöstä. Opas on tehty yhdessä Tietoturvapäivähankkeen kanssa ja sitä tullaan jakamaan muun muassa helmikuussa 2009 vietettävän Tietoturvapäivän yhteydessä.

Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä päätti marraskuussa 2008, että verkkonurisyty laajennetaan kattamaan kaikki nuorison suosimat keskeiset sosiaaliset mediat ja palvelujen ajallista saatavuutta lisätään. Toimintaa laajennetaan niin, että nuori voidaan tarvittaessa ohjata lisäpalveluihin muille viranomaisille. Nuorisotyötä tehdään verkossa valtakunnallisesti ja myös palveluihin ohjaus toimii kautta valtakunnan. Opetusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamalle NETARI- hankkeelle on ohjattu lisävoimavaroja palvelun kehittämiseksi. Ministeriryhmä päätti myös, että poliisi laatii operaattoreille suosituksen siitä, miten ja millaista netissä liikkuvaa tietoa tulisi saattaa poliisin tietoon sekä miten tätä materiaalia tulee käsitellä.

Seuraavia toimenpiteitä on toteutettu:

- Verkkonurisytylle on kohdennettu lisämäärärahoja.
- Mediakasvatuksen valtakunnallista mediakasvatus.fi-portaalia on kehitetty.
- Monia mediakasvatukseen liittyviä kehittämishankkeita on käynnistetty, muun muassa Maailman kansalainen ja media-hanke.
- Opetusministeriön kansainvälisyyskasvatus 2010-ohjelmaa on toteutettu ja toteutetaan mediakasvatuksellisin painotuksin.
- Opetusministeriö on asettanut työryhmän, jonka tulee tehdä ehdotus kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain (775/2000) kokonaisuudistamiseksi.
- Opetusministeriö on selvittänyt Valtion elokuvatarkastamon toimintojen laajentamista mediakasvatukselliseen tutkimus- ja kehittämistyöhön.
- Mediafoorumi on perustettu arvioimaan median ja internetin roolia lasten ja nuorten arjessa.
- Netari-hankkeella toteutettavaa nurisytyä laajennetaan.
- Poliisi laatii operaattoreille suosituksen siitä, miten ja millaista netissä liikkuvaa tietoa tulisi saattaa poliisin tietoon sekä miten tätä materiaalia tulee käsitellä.

Kansalaistaitojen ja osallisuuden edistäminen

Peruskoulun 9-luokkalaisille suunnattu uusi **demokratiakasvatusaineisto** Vastuut(ON) kannustaa ja tukee kouluja keskustelemaan demokratiasta, syksyllä 2008 pidetyistä kuntavaaleista, äänestämisestä, vaikuttamisesta, osallistumisesta, vallasta, vastuusta ja puolueista.

Äänestysikärajan laskeminen on yksi politiikkaohjelmassa selvitettävistä asioista. Tähän mennessä eniten huomiota keskustelussa on saanut ikärajan laskeminen 16-ikävuoteen kunnallisvaaleissa. Yli 16-vuotiaat saavat äänestää seurakuntavaaleissa Kirkkolaki muuttuu 1.1.2009 siiten, että äänioikeusikäraja seurakuntavaaleissa laski 18 vuodesta 16 vuoteen. Vaalikelpoisuuden ikärajana seurakunnan luottamustehtäviin säilyy edelleen 18 vuotta. Lakia tullaan ensimmäisen kerran soveltamaan vuoden 2010 seurakuntavaaleissa.

Kartoitettaessa lasten ja nuorten näkemyksiä oikeuksiensa toteutumisesta (Lapsiasiavaltuutetun toimiston selvitys 2008 "Asiaa aikuisille!"), eniten puutteita havaittiin **lapsen edun ja osallistumisoikeuksien** toteutumisessa (YK:n lapsen oikeuksien julistuksen artikkelit 3, 12).

Lisäksi on havaittavissa, että suomalaisten lasten elämää leimaa suorittaminen niin koulutyössä kuin harrastuksissakin levon ja leikin jäädessä vähemmälle huomiolle (artikla 31). Kouluterveyskyselyssä (2005/2006) keskimäärin puolet yläluokkalaisista ja 40 prosenttia lukiolaisista koki, ettei heidän mielipiteitään oteta huomioon koulutyötä kehitettäessä. Julkaisu tul-
laan jakamaan kouluihin yhdessä lapsiasiavaltuutetun kanssa.

Lasten mielipiteiden huomioon ottamista ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä kuntatasolla on pystytty parantamaan osittain nuorisovaltuustojen kautta. Tukioppilastoiminta on erinomainen ja laajasti levinnyt esimerkki lasten ja nuorten omasta aktiivisesta kansalaisuudesta. Tällä on usein merkitystä myös koulun ja luokan ilmapiirin kehittymiselle sekä valmiuksille toisten auttamiseen laajemminkin yhteiskunnassa.

Moniammatillisena yhteistyönä aloitetaan vuoden 2009 alussa politiikkaohjelman toimesta koulutusten sarja, jolla pyritään lisäämään ja kehittämään lasten ja nuorten kuulemis- ja osallistumisrakenteita kunnissa. Koulutuksella annetaan käytännön valmiuksia lasten ja nuorten hyvinvoinnin kehittämissuunnitelman laatimiseen, osallisuuden ja hyvinvoinnin edistämiseen hallinnonalojen ja sidosryhmien yhteistyönä sekä yhteisöllisen toimintakulttuurin vahvistamiseen. Koulutus toteutetaan yhdessä mm opetusministeriön ja läänihallitusten kanssa.

Seuraavia toimenpiteitä on toteutettu:

- Lapsiasiavaltuutetun selvitys "Asiaa aikuisille" jaetaan kouluille vuoden 2009 aikana.
- Kunnille suunnattu koulutus moniammatillisesta yhteistyöstä toteutetaan keväällä 2009.

3.2 Lapsiperheiden hyvinvointi

Lisätään matalan kynnyksen palveluja ja avointa toimintaa

Politiikkaohjelma on pyrkinyt vaikuttamaan lapsiperheiden **kotihoitoavun** lisäämiseen kunnissa julkisen keskustelun kautta. Eduskunta päätti joulukuussa 2008 määrärahalisäyksestä lapsiperheiden kotipalveluun budjetin täydennyksenä 1,4 miljoonaa euroa. Tämä kohdennetaan kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE-ohjelma) kautta. Kuntien valtionosuuksiin hallitus on lisännyt määrärahoja tilanteen helpottamiseksi, ja sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE-ohjelma) kautta varataan vuosittain noin 10 miljoonaa euroa lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittämiseen. Tässä yhteydessä luodaan myös käytäntöjä lapsiperheiden kotipalvelujen lisäämiseksi.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma määrittää perheiden hyvinvoinnin ytimeksi toimivan ja tasapainoisen vanhemmuuden ja korostaa arjen hallinnan lisäämistä kaikissa perheissä. Politiikkaohjelmassa on asetettu tavoitteeksi **perhekeskuksen toimintamallin valtakunnallinen laajentuminen**. PERHE-hankkeen aikana rakennettiin kiinteä Pohjoismainen perhekeskusyhteistyö, politiikkaohjelma on jatkanut yhteistyötä erityisesti Ruotsiin. Pohjoismainen perhekeskusseminaari on tarkoitus järjestää Suomessa vuonna 2010. Pohjoismaisen yhteistyön lisäksi perhekeskusyhteistyö on virinnyt Euroopan tasolla, muun muassa Alankomaiden kanssa.

Politiikkaohjelma tukee ammattikorkeakoulujen **koulutuksellista tukea lasten ja nuorten parissa tehtävään perhetyöhön** (DIAKIN vetämä verkosto). Verkoston ammattikorkeakoulut toteuttavat keväällä 2009 viiden työseminaarien sarjan. Edustettuina ovat verkoston

ammattikorkeakoulut, kuntia, järjestöjä ja lapsiperheitä sekä ministeriöiden edustajia. Työs-kentelyn tavoitteena on 1) kartoittaa perhekeskusmallia edistävät koulutustarpeet, 2) hahmo-tella yleisellä tasolla sopivat koulutusteemat eri tasoille, 3) sopia sisällöllisestä työnjaosta ammattikorkeakoulujen kesken ja 4) laatia hankesuunnitelma perhekeskuksia tukevan koulut-tamistyön toteuttamiseksi ja koulutusten viimeistelemiseksi. Tässä yhteydessä arvioidaan myös EU-tasoisien hankkeen käynnistämistä. Koulutusten toteutuksen osalta arvioidaan erik-seen ehkäisevän ja korjaavan työn erityisyyttä.

Seuraavia toimenpiteitä on toteutettu:

- Määrärahoja lapsiperheiden kotipalveluun on lisätty 1,4 miljoonaa euroa.
- Suomessa pidettävän Pohjoismaiden perhekeskuskonferenssin 2010 valmistelut on aloitettu.
- Ammattikorkeakoulujen verkosto toteuttaa työseminaarien sarjan lasten ja nuorten parissa tehtä-vään perhetyön tueksi keväällä 2009.

Puututaan lapsiperheiden köyhyyteen

Politiikkaohjelma seuraa SATA-komitean työtä ja on pyrkinyt erityisesti vaikuttamaan lapsi-perheiden köyhyyden vähentävien esityksien laadintaan.

Hallitus on parantanut yksinhuoltajien toimeentuloa korottamalla lapsilisän yksinhuoltajalisää 27 prosenttia (lapsi/ kk) 1.1.2008 lukien. Opiskelijoiden asumislisän harkinnanvaraisuus pois-tui vuoden 2009 alusta. Puolison tulot eivät enää vaikuta opiskelijan asumislisään. Lapsilisän määrä nousi vuoden 2009 alussa kymmenellä eurolla perheen kolmannesta lapsesta lukien. Korotuksen jälkeen lapsilisää maksetaan perheen ensimmäisestä lapsesta 100 euroa, toisesta 110,50 euroa, kolmannesta 141 euroa, neljännessä 161,50 euroa ja viidennestä tai useam-masta lapsesta 182 euroa kuukaudessa.

Myös kotihoidontuen hoitoraha nousi 20 eurolla kuukaudessa vuoden 2009 alusta lukien. Perheen yhdestä alle kolmivuotiaasta lapsesta maksettava hoitoraha on korotuksen jälkeen 314,28 euroa kuukaudessa. Kustakin seuraavasta alle kolmivuotiaasta lapsesta maksettava kuu-kausittainen hoitoraha pysyy 94,09 eurossa sekä perheen kustakin muusta lapsesta mak-settava hoitoraha 60,46 eurossa. Myös yksityisen hoidon tuki nousi, vuoden 2009 alusta lukien tuki on 160 euroa kuukaudessa lasta kohti. Kelan maksaman vanhempainpäivärahan vähimmäismäärä korotettiin 15,20 eurosta päivässä työmarkkinatuen tasoiseksi 22,04 euroon päivässä 1.1.2009 lukien.

Elatusavut ja -tuet nousivat vuoden 2009 alusta viidellä prosentilla. Täysimääräinen elatustuki nousi 136,41 euroon. Elatustuki oli 129,91 euroa ja sitä on korotettu viimeksi 2007 vuoden alussa. Elatustuen maksamiseen liittyvät tehtävät siirtyvät vuoden 2009 huhtikuun alussa kunnilta Kansaneläkelaitokselle. Muutos liittyy kunta- ja palvelurakenneuudistukseen. Elinkus-tannusindeksin mukainen korotus koskee muun muassa lasten elatusapua, huoltoapulain tar-koittamaa elatusapua ja vahingonkorvauksena maksettavia elatusapuja.

Seuraavia toimenpiteitä on toteutettu:

- Hallitus on asettanut Sata-komitean sosiaaliturvauudistusta varten. Politiikkaohjelma seuraa komi-tean työtä.
- Lapsiperheiden toimentuloa on kohennettu korottamalla etuuksia.
- Elatustuen maksatus on siirretty Kelan hoidettavaksi.

Vähennetään väkivaltaa

Valtakunnallinen lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn koordinointi siirrettiin vuoden 2008 alusta Stakesin (THL) vastuulle. Tehtävään kuuluu myös tukea valtakunnallista, alueellista ja paikallista väkivallan ehkäisytyötä. Toimintaan on kuitenkin käytettävissä vain yhden henkilön työpanos. Stakesin ja Kansanterveyslaitoksen yhdistäminen Terveiden ja hyvinvoinnin laitokseksi tuo mahdollisuuden koota yhden katon alle kansallinen lähisuhdeväkivallan ennaltaehkäisemisen ja hoidon asiantuntijakeskus. Keskukseen tehtäviin voitaisiin hyvin liittää myös uhritutkimukset, sovittelutoiminta ja suuronnettomuuksiin liittyvän osaamisen kehittäminen sekä tuki kunnille näissä asioissa. Poliitiikkaohjelma on toiminut keskuksen luomisen puolesta.

Hallitus hyväksyi toukokuussa 2008 sisäisen turvallisuuden ohjelman. Ohjelma on ratkaisevassa asemassa lapsiin ja nuoriin kohdistuvan väkivallan vähentämisen kannalta. Ohjelman tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisimaa maa vuonna 2015 ja se sisältää 74 toimenpidettä turvallisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi. Poliitiikkaohjelma tekee tiiviisti yhteistyötä ohjelman kanssa. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa edellytetään tehtäväksi tutkimus naisiin, lapsiin ja nuoriin kohdistuneista henkirikoksista, missä selvitetään palveluketjun toimivuutta henkirikosten yhteydessä.

Seuraavia toimenpiteitä on toteutettu:

- Poliitiikkaohjelma on toiminut kansallisen väkivalta-asiantuntijakeskuksen luomisen puolesta.
- Hallituksen sisäisen turvallisuuden ohjelma sisältää toimenpiteitä lapsiin ja nuoriin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi.

Vahvistetaan lasten ja nuorten terveellisiä elämäntapoja

Opetushallituksen asettama koululiikunnan neuvottelukunta laati vuoden 2007 loppuun mennessä koululiikunnan kehittämisen toimenpidesuunnitelman. Neuvottelukunnan mukaan perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen tulee lisätä kaikille yhteisiä liikuntatunteja. Lisäksi eri koulumuodoissa on lisättävä valinnaisuutta.

Poliitiikkaohjelman toimenpiteitä lasten ja nuorten terveellisten elämäntapojen edistämiseksi ovat olleet muun muassa osallistuminen kouluruokavaalit.fi -kampanjaan, Suomalaisen ruokakulttuurin edistämishojelman koordinoimana.

Yhdessä Terveiden edistämisen poliitiikkaohjelman, SITRAn, sekä Opetushallituksen kanssa projekti, jossa tietoverkkoja hyödyntämällä (Wellou-palvelu) parannetaan alakoululaisten ravitsemukseen ja liikuntaan liittyvää tietotasoaan ja elämäntapojaan sekä innostetaan heitä liikkumaan aiempaa enemmän.

Opetushallituksessa on syksyllä 2008 valmisteltu järjestelmää valtakunnallisesta peruskoulu-laisten fyysisen toimintakyvyn seurannasta, kehittämisestä ja tukemisesta, jonka avulla olisi mahdollista parantaa lasten ja nuorten fyysistä toimintakykyä. Poliitiikkaohjelman kanssa on myös käyty keskustelua kerättävän tiedon käyttämisestä yhtenä lapsipolitiikan seurantaindikaattorina.

Nuorten syrjäytymistä pyritään ehkäisemään myös puolustushallinnon toimenpitein. Yhteistyössä kuntien ja valtionhallinnon kesken on kehitetty toimintamalli, joka mahdollistaa kuntien toteuttaman aktiivisen tuen tarjoamisen nuorille miehille kutsunnoissa ja palveluksen

keskeytyessä. Toimintamallilla edistetään nuorten miesten hyvinvointia, ehkäistään elämäntilanteisiin liittyvien ongelmien vaikeutumista sekä autetaan ongelmien ratkaisemisessa. Tuleville varusmiehille kohdistettu ”Kunnossa kassulle” -hanke käynnistettiin vuonna 2008, jonka tavoitteena on parantaa varusmiespalvelukseen tulevien heikkokuntoisten miesten fyysistä ja psyykkistä hyvinvointia kutsuntojen ja palvelukseen astumisen välissä ja edistää varusmiespalveluksesta selviytymistä.

Seuraavia toimenpiteitä on toteutettu:

- Poliitiikkaohjelma osallistui kouluruokavaalit.fi -kampanjaan.
- Tietoverkkoja hyödyntämällä parannetaan kehitysprojektissa alakoululaisten ravitsemukseen ja liikuntaan liittyviä tietoja ja elämäntapoja.
- Opetushallitus on valmistellut peruskoululaisten fyysisen toimintakyvyn kehittämis- ja seuranta-järjestelmää.

3.3 Syrjäytymisen ehkäiseminen

Edistetään elämänhallintataitoja ja motivoidaan nuoria koulutukseen

Politiikkaohjelman merkittävin uusi avaus syrjäytymisen ehkäisemiseksi on ministeriryhmän päätöksen perustella 5.9.2008 asetettu poikkihallinnollinen työryhmä, jonka tehtävä on selvittää kuntien lapsiin ja nuoriin kohdistuvaa **moniammatillista viranomaistyötä ja sen lakisäateistämistä**. Työryhmä valmistelee esityksen nuorten seurannasta kunnissa hallituksen HSA-prosessin yhteydessä pidettävään ns. politiikkariihen keväällä 2009.

Hallitus päätti joulukuussa 2007 kohdentaa nuorten matalapalkkatukeen osoitetusta, yhteensä 30,5 miljoonan euron määrärahasta 15,5 miljoonaa euroa nuorisotoimen, opetustoimen sekä työhallinnon palvelujen parantamiseen. Uudelleen kohdentamisessa joko lisättiin hyväksi käytännöiksi osoittautuneiden palvelujen määrä tai tehtiin uusia avauksia, jollainen nuorten työpajatoimintaan liittyvän etsivän työn käynnistäminen on. Vuoden 2008 valtionbudjetissa 2,5 miljoonan euron määräraha kohdennettiin niiden etsivän työn ammattilaisten palkkaukseen, joiden työ liittyy nuorten työpajatoiminnan kokonaisuuteen. Etsivän työn määräraha on yksi niistä toimita, joilla hallitus vastaa nuorten yhteiskunnan palvelujen ulkopuolisuuteen ja sitä kautta mahdollisesti kehittyvään syrjäytymisen riskiin. Etsivä työ toteuttaa varhaisen puuttumisen ideaa. Toiminnalla toteutetaan nuorisolain (72/2006) tavoitetta nuorten sosiaalisesti vahvistamiseksi sekä valtioneuvoston 13.12.2007 hyväksymää hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaa sekä Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman tavoitteita. Päätökset hakemusten pohjalta tehtiin huhtikuussa 2008, ensimmäinen arviointiraportti valmistui joulukuussa 2008.

Etsivän työn kautta tavoitetuista nuorista on 22,6 prosentilla peruskoulu kesken ja 45,7 prosenttia on suorittanut peruskoulun. Ensisijaiset toimenpiteet tavoitettujen nuorten osalta sisältää laajan kirjon. Huomiota herättää, että 6 prosenttia tavoitetuista nuorista kieltäytyivät toimenpiteistä tai kokonaan jatkoyhteistyöstä. Jatkotoimiin ohjatuista nuorista poikia on 63 prosenttia ja tyttöjä 37 prosenttia; suhde on sama kuin kaikkien tavoitettujen nuorten suhde. Seuraava raportti nuorten työpajatoimintaan liittyvästä etsivän työn työparitoiminnasta toteutetaan keväällä 2009.

Valtioneuvoston hyväksymän Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2007–2012 mukaan koulutuspoliittisena lähtökohtana on, että koko peruskoulun ja lukion päättävälle ikäluokalle varataan mahdollisuus ammatillisesti suuntautuneen tai korkea-asteen koulutuk-

sen suorittamiseen. perusedellytys tavoitteen toteuttamiselle on luotettava tieto nuorten tosiasiallisesta sijoittumisesta yhteiskuntaan. Opetusministeriö teki vuonna 2008 selvityksen nuorison pääasiallisesta toiminnasta tilastojen pohjalta. Rekisterien ulkopuolella oli noin 3 prosenttia kaikista 15–24-vuotiaista, heistä 70 prosenttia, eli noin 14 500 ei ollut suorittanut mitään perusasteen jälkeistä koulutusta.

Joustavalla perusopetuksella (Jopo) tarkoitetaan toimintamuotoja, joilla pyritään ehkäisemään peruskoulun keskeyttämistä ja nuorten jäämistä vaille päättötodistusta. Lukuvuonna 2007–2008 Jopo-ryhmiä oli kaikkiaan 75. Yhteensä toiminnassa on mukana 54 kuntaa ja noin 800 oppilasta. Joustava perusopetus laajenee vuonna 2009. Jopon seuranta- ja arviointitutkimuksen mukaan, joka valmistui marraskuussa 2008, noin 90 prosenttia oppilaista hyötyivät toiminnasta. Joposta hyötymättömien kohdalla erittäin vaikea perhe- ja elämäntilanne on pääsyy siihen, ettei oppilas ole saanut opintoja käyntiin edes Jopon tuella. Jopo on vaikuttanut eniten päättötodistuksen saamisen varmistumiseen, poissaolojen vähentymiseen, jatko-opiskelusuunnitelmien selkiytymiseen, käyttäytymishäiriöiden vähenemiseen ja opiskelumotiivaation parantamiseen.

Oppilashuolto on ollut laajan keskustelun alla. Joulukuussa 2008 asetettiin työryhmä, jonka tehtävänä on tehdä ehdotukset tarvittavista toimista oppilas- ja opiskelijahuollon palvelujen saatavuuden parantamiseksi. Työryhmän tehtävänä on tehdä esitykset siitä, miten turvataan oppilashuollon palvelujen saatavuus, kuinka edesautetaan yksittäisen oppilaan ja opiskelijan oikeuksien toteutumista ja miten tuetaan oppilaitoksen mahdollisuuksia järjestää oppilashuolto oppilaan ja opiskelijan edun mukaisesti. Lisäksi työryhmä tekee esitykset siitä, kuinka voidaan selkiyttää tietojen saantia ja luovutusta sekä henkilötietojen käsittelyä koskevia menettelyitä oppilashuollossa. Tämän lisäksi ryhmän tehtävänä on miettiä, mitkä ovat oppilashuoltopalveluista vastaavan henkilöstön asema, tehtävät ja kelpoisuus.

Varusmiespalvelu tavoittaa koko miesikäluokan. Varusmiespalvelujärjestelmää onkin alettu hyödyntää kaikkien nuorten saamiseksi koulutukseen ja/tai työelämään. Jokaiselle varusmiehelle tiedotetaan ennen kotiutumista mahdollisuudesta kotiutuskeskusteluun. Kotiutuskeskustelun perusteella laaditaan tarvittaessa kotiutumissuunnitelma yhteistyössä eri viranomaisten kanssa. Kaikkien palveluksensa ennenaikaisesti keskeyttävien kanssa käydään kotiutuskeskustelu ja laaditaan kotiutumissuunnitelma. Aikalisä-toimintamallilla tarjotaan kutsunnoissa ja varusmies- ja tai siviilipalveluksen keskeytyessä tukipalvelu jatkosuunnitelmien vahvistamiseksi. Tukipalvelun toteuttavat kuntien sosiaali- ja terveysalan työntekijät, jotka ovat saaneet ohjaajakoulutuksen.

Aikalisätoimintaa on noin 100 kunnassa ja se on tarkoitus saada käyttöön koko maassa. Toimintamalli pyritään vakiinnuttamaan vähintään kymmenelle suurimmalle kaupunkialueelle vuoden 2009 loppuun mennessä.

Jokaisessa puolustusvoimien varusmieskoulutusta antavassa joukko-osastossa on varusmiesten psykososiaalisten ja sosiaalitaloudellisten asioiden tukena sosiaalikuraattori terveydenhuoltohenkilöstön lisäksi. Joukko-osastojen sosiaalikuraattorit muodostavat tiiviin verkon kunnallisiin palveluihin sekä auttavat varusmiehiä asioimisessa omalle paikkakunnalle palveluksen aikana ja sen päättyessä.

Seuraavia toimenpiteitä on toteutettu:

- Nuorten seurannan järjestämisestä kunnissa on valmisteltu ehdotus.
- Etsivän työparitoiminnan ammattilaisia on palkattu kaikkiaan 112 henkeä 148 kuntaa käsittävälle alueelle, työparit olivat joulukuun 2008 tähän mennessä tavoittaneet 802 nuorta.
- Opetusministeriö on tehnyt perusselvityksen nuorten pääasiallisesta toiminnasta.
- Joustava perusopetus -toiminnan kautta on ehkäisty peruskoulun keskeyttämistä.
- Oppilashuollon palvelujen saatavuuden parantamista selvitetään työryhmässä.

Lasten ja nuorten harrastukset, osallisuus liikuntaan, taiteeseen ja kulttuuriin

Perusopetus paremmaksi (POP) -ohjelma on koko hallituskauden kestävä ohjelma, joka liittyy hallituksen tavoitteisiin parantaa koulutuksen laatua. Hallitus on päättänyt käyttää ikäluokkien pienentymisestä vapautuvat voimavarat koulutuksen laadun kehittämiseen. Voimavaroja suunnataan erityisesti perusopetuksen laadun kehittämiseen. Ohjelman toteuttamista varten on varattu yhteensä 80 miljoonaa euroa, joka kohdennetaan kunnille valtionavustuksina. POP-ohjelman yhtenä painopisteenä on kerhotoiminta ja kodin ja koulun yhteistyö. Kerhotoiminnan elvyttämiseen on myönnetty valtionavustusta 306 opetuksen järjestäjälle yhteensä reilu 6 miljoonaa euroa. Tämän avustuksen avulla vuoden 2008 aikana perustettiin noin 4 800 uutta kerhoa johon yhteensä osallistui 155 000 oppilasta. Kerhotoiminnan kehittämiseen osallistuu yli 70 prosenttia kunnista ja yli kolmannes perusopetuksessa olevista oppilaista.

Lasten aamu- ja iltapäivätoimintaa selvittämään on asetettu selvitysmies, jonka tehtävänä on arvioida lainsäädännön toimivuutta, toiminnan laatua ja tehdä selvityksen pohjalta kehittämis ehdotuksia. Aamu- ja iltapäivätoiminta järjestetään 96,5 prosentissa Manner-Suomen kunnista. Selvityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti arvioida koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan lainsäädännön toimivuutta ja toiminnan laatua. Lisäksi selvitetään, miten avustusjärjestelmä, kilpailuttaminen ja sopimusten määräaikaisuus vaikuttavat kolmannen sektorin mahdollisuuksiin järjestää toimintaa sekä sitä, millaisin toimenpitein kolmannen sektorin mahdollisuuksia toiminnan järjestämiseen voidaan parantaa.

Opetusministeriö jatkaa 3–18-vuotiaiden lasten harrastusten selvittämistä, vuosina 2009–2010 ja toteutetaan jatko kansallisen liikuntatutkimuksen ja sen yhteydessä taidekasvatuksesta ja taideharrastuneisuudesta. Alle 12-vuotiaiden tiedot kysytään lasten vanhemmilta ja 12–18-vuotiaat vastaavat itse.

Hallitus teki joulukuussa 2008 periaatepäätöksen liikunnan edistämisen linjoista. Linjaukset perustuvat kansallista liikuntaohjelmaa valmistelleen toimikunnan ehdotuksiin sekä niistä annettuihin lausuntoihin. Hallitus sitoutuu edistämään liikunnallista elämäntapaa lisäämällä omakohtaisen arkiliikkumisen mahdollisuuksia elämänkulun eri vaiheissa, lisäämällä päivähoito-, koulu- ja opiskelupäivän liikunnallistamista sekä turvaamalla eettisesti kestävä kilpa- ja huippu-urheilun toimintaedellytyksiä. Liikunnan edistämisen painopisteitä ovat olosuhteiden ja toimijoiden osaamisen kehittäminen sekä kansalaistoiminnan edellytysten parantaminen. Opetusministeriö koordinoi periaatepäätöksen toteutumista yhdessä eri ministeriöiden ja kunta- ja järjestösektorin edustajista koostuvan neuvottelukunnan kanssa.

Seuraavia toimenpiteitä on toteutettu:

- Perusopetus paremmaksi -ohjelman kautta kehitetään peruskoulun kerhotoimintaa.
- On käynnistetty selvitys lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisen malleista ja edellytyksistä.
- Opetusministeriö selvittää perustiedot 3–18-vuotiaiden harrastusten kehityksestä 2009.

Lasten ja nuorten hyvinvointia tukeva ympäristö

Hallitus on tehnyt periaatepäätöksen valtioneuvoston **asuntopoliittisesta toimenpideohjelmasta** helmikuussa 2008. Tavoitteena on sovittaa yhteen ihmisten asumisen toiveet ja tarpeet, yhteiskunnan tarpeet sekä kestävä kehitys. Kasvukeskuksien asuntotarjontaa lisäämällä ja edistämällä asumisen kohtuuhintaisuuden toteutumista erityisesti Helsingin seudulla sekä kasvukeskuksissa sekä näiden vuokra-asuntotarjonnan turvaaminen parantaa myös heikommassa asemassa olevien väestöryhmien asumistilannetta.

Seuraavia toimenpiteitä on toteutettu:

- Perheliikunnan verkosto on valinnut vuoden 2009 teemaksi "Perheet pihalle – läheltä liikkeelle". Teemalla järjestetään tapahtumia ja kehittämishankkeita.
- Sydänliitolla on käynnissä Neuvokas perhe -hanke, jonka päämääränä on edistää lasten ja lapsiperheiden hyviä liikunta- ja ravitsemistottumuksia.
- Elinympäristö ja liikunta/liikunnan olosuhteet -verkkosivut valmistuvat 12/2008, OPM:n, YM:n ja Oulun yliopiston Arkkitehtuurin osaston yhteishanke.
- Mahdollisuuksien piha – kerrostalopihojen suunnittelukilpailu on järjestetty 2008 Helsingin kaupungin ja YM:n yhteistyönä, ideoiden laaja hyödyntäminen ja suunnitelmien toteutus on käynnistymässä vuoden 2009 aikana.
- Ympäristöministeriössä valmistunut "Turvallinen asuinalue" -julkaisu 8/2008, joka on tarkoitettu koulutustilaisuuksien aineistoksi sekä laajennettuun jakeluun.

4 Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä

Hallitus on sitoutunut vähentämään lasten, nuorten ja perheiden pahoinvointia ja syrjäytymiskehitystä. Tavoitteena on vähentää lapsiperheiden köyhyyttä ja puuttua eriarvoistumiskehitykseen parantamalla lapsiperheiden taloudellista asemaa. Hallitusohjelman mukaan lasten ja perheiden ongelmiin tulee puuttua nykyistä aikaisemmassa vaiheessa ja vähentää korjaavien erityispalvelujen tarvetta.

Lasten ja nuorten pahoinvoinnista kertovissa mittareissa ei ole tapahtunut viime vuosina juuri mitään myönteistä kehitystä: lastensuojelun tarve jatkaa kasvuaan, esimerkiksi huostaanotto-tapaukset lisääntyvät jatkuvasti. Lapsiperheiden suhteellinen köyhyys ei ota hellittääkseen vaan yksinhuoltajien osuus pienituloisista oli vuonna 2007 11 prosenttia, mikä taso on pysynyt suunnilleen samana koko 2000-luvun. Samoin kahden vanhemman lapsiperheistä suhteellisesti pienituloisia on vuodesta toiseen yli viidennes.

Nuorison hyvinvointi näyttää monen mittarin mukaan myös polarisoituvan: suurin osa voi hyvin, mutta osalla sosiaaliset ja terveydelliset ongelmat kasautuvat. Lukion ja ammatillisten oppilaitosten opiskelijoiden koetussa terveydessä on suuret erot. Kun nuorten alkoholin käyttö vähenee, koskee myönteinen kehitys korkeakoulutettujen vanhempien lapsia.

Hallitusohjelman velvoitteiden toteuttamiseksi on hallituskaudella toistaiseksi toteutettu toimenpiteitä niukalti. Ilman lisätoimia tuskin tapahtuu merkittävää liikettä lasten ja nuorten pahoinvoinnin vähenemisessä. Riittäviä päätöksiä ei vielä ole tehty myöskään varhaisen vaiheen puuttumisen edistämiseksi ja ennaltaehkäisevän palvelun vahvistamiseksi.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma on saanut hyvin liikkeelle lapsiystävälliseen yhteiskuntaan tähtäävää perustyötä, joka on välttämätöntä pidemmän aikavälin myönteisen kehityksen varmistamiseksi. Esimerkiksi työ **lasten ja nuorten hyvinvoinnin tietopohjan kehittämiseksi** on edennyt hyvin ja on erittäin tärkeää, jotta toimenpiteitä

kyetään kohdistamaan vaikuttavasti ja oikeisiin kohteisiin. Näyttää todennäköiseltä että hallituskauden lopulla on luotu pitävät raamit lapsipolitiikan seurantajärjestelmälle. Nuorten, alle 29-vuotiaiden, osalta seurantaa kehitetään erityisesti syrjäytymisen ennaltaehkäisyn näkökulmasta.

Lapsipolitiikan seurantajärjestelmän kehitys on kuitenkin pitkälti riippuvainen vuoden 2009 alusta toimintansa aloittavan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen painopisteistä tällä alueella ja siitä miten nämä on koordinoitavissa Tilastokeskuksen kanssa. Tilastokeskuksen ajankäyttötutkimus on tietolähde, joka tarjoaa lasten hyvinvointi-indikaattoreihin valittuja aikasarjaan sopivia tietoja 10 vuotta täyttäneiden lukemisesta, kulttuuriharrastuksista, tietokoneiden käytöstä, liikunnasta, ym. Seuraavan vapaa-aikatutkimuksen ajankohdasta ei kuitenkaan ole päätöksiä. Ajankäyttötutkimuksen rahoitusta tulisi varmistaa. Yhteistyötä kuntien, erityisesti Kuntaliiton kanssa olisi syytä tiivistää jotta tavoitellun seurantajärjestelmän käytännön vaikutukset päätöksiin lasten elinoloihin kuntalaisina toteutuisi. Kontakteja muihin pohjoismaihin tulisi kehittää ratkaisevasti jos halutaan tavoittaa yhteispohjoismaista sovellettavuutta.

Yhteiskunnallisten päätösten arviointi lapsivaikutusten näkökulmasta on erittäin vähäistä. Lapsivaikutusten arvioinnin yhteys muihin vaikutusten arviointeihin on olennaista ja tätä yhteyttä pitää jatkossa tiivistää. Kuitenkin lapsivaikutusten arviointi eroaa erityisen oman näkökulmansa vuoksi olennaisesti muista vaikutusten arvioinneista. YK:n suositus mainitsee, että lapsivaikutusten arvioinnissa on kysymys laajemmasta kokonaisuudesta, koska siinä ei rajoituta pelkästään ympäristöön tai tasa-arvo-asioihin.

Lapsivaikutusten arvioinnin (LAVA) voidaan katsoa olevan lähellä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia (IVA), joka sisältää sosiaalisten vaikutusten arvioinnin (SVA), terveysvaikutusten arvioinnin (TVA) ja sukupuolivaikutusten arviointia (SUVA). Ilman erillistä tutkimus- ja kehittämishanketta on hyvin epätodennäköistä että pystytään saavuttamaan tavoitteet hallituskauden aikana. Hanke voisi laajasti keskittyä hyvinvoinnin arviointiin joka lähentäisi LAVA:n, IVA:n, TVA:n ja SUVA:n jopa yhdeksi malliksi. Työ olisi joka tapauksessa kiireellisesti aloitettava Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vetämänä.

Lapsen oikeuksien tiedottamista koskeva yhteistyö keskeisten ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen välillä on organisoitu politiikkaohjelman toimesta. Yhteistyö kuntien kanssa vaatii vielä selkeyttämistä. Mikäli aloitettu yhteistyö lasten oikeuksien päivän vieton yhteydessä voidaan laajentaa ja vakiinnuttaa on olemassa hyvä mahdollisuus saavuttaa tavoitteet. Työ voi kuitenkin jäädä puolitiehen tämän hallituskauden aikana, ellei ministeriöiden välistä työnjakoa saada sovittua.

Lasten ja nuorten turvallista mediaympäristöä ja medialukutaitoa vahvistavaa työtä on syytä kiirehtiä internetin haittavaikutusten ennaltaehkäisemiseksi. Tarve on korostunut Jokelan ja Kauhajoen kouluampumistapahtumien jälkihoitona. Tehokkain tapa on vahvistaa mediakasvatuksen roolia olemassa oleviin rakenteisiin. Ensimmäinen askel ennaltaehkäisevien mediakasvatustoimenpiteiden vahvistamiseksi voidaan toteuttaa laajentamalla Valtion elokuvatarkastamon (VET) tehtävät ja resursointi kattamaan myös mediakasvatuksen, sekä laajentamalla internetissä tehtävää verkkonuorisotyötä huomattavasti. VET on Suomessa ainutlaatuinen asiantuntijaelin audiovisuaalisen mediasisällön ja alaikäisten suojelun alalla. Olisi luontevaa, että VET:sta tulisi elin, johon nykyisten ennakotarkastustehtävien lisäksi kuuluisivat myös pehmeämmät toimet eli tutkimuksen, mediakasvatuksen ja informoinnin keinojen

tehokkaampi käyttäminen. Käyttökelpoisena mallina tehtävien osalta voidaan pitää Ruotsin Medianeuvostoa, joka on kulttuuriministeriön hallinnonhallalla toimiva viranomainen. Sen toiminta kattaa kaikki liikkuvaa kuvaa tarjoavat mediat: elokuvan, tv:n, tietokonepelit ja internetin.

Lasten ja nuorten kansalaistaitojen ja osallisuuden edistämisessä tavoitteena on että kaikilla kunnilla olisi vuoteen 2010 mennessä käytössä osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmä 5–17-vuotiaille lapsille ja nuorille. Kuntien välillä on tässä suuria eroja. Haasteena on saada aikaan hallinnonalarajat ylittävää ja strategisen tason sitoutumista lasten osallistumisen edistämiseen. Osallistuminen tulee kytkeä lastensuojelulain 12 §:n mukaisten kunnan hyvinvointisuunnitelmien laadintaan. Koulun, nuorisotyön ja sosiaalitoimen yhteistyötä tarvitaan lisää. Eniten tekemistä on alakoulu- ja esiopetusikäisten osallistumismahdollisuuksien lisäämisessä. Nuorten osalta vaikuttamisen ja osallistumisen alaa tulee laajentaa myös nuoriso- ja sivistystoimen ulkopuolelle. Asia tulee ottaa huomioon myös varhaiskasvatustalainsäädännön uudistuksessa. Valtionhallinnossa haaste on integroida näkökulma myös muiden ministeriöiden kuin opetusministeriön toimintaan. Kysymys äänestysikärajan alentamisesta liittyy myös tähän kokonaisuuteen. Päätöstä siitä ei ole odotettavissa tämän hallituskauden aikana.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin parantamiseksi tarpeellisten päätösten joukossa keskeinen on **matalan kynnyksen palvelujen** lisääminen perhekeskustoimintana, joka on politiikkaohjelman keskeisiä tavoitteita. Kansallisessa sosiaali- ja terveydenhuollon Kaste-ohjelmassa perhekeskukset ovat toistaiseksi olleet pienessä roolissa. Toimeenpano-ohjelmassa tämä puute on syytä korjata. Kaikissa vuoden 2008 lasten, nuorten ja perheiden teemakokonaisuuden Kaste-hankkeissa onkin mukana perhekeskustoiminnan kehittäminen. Perhekeskusmallin kehittäminen on perustunut kumppanuuteen järjestö-, seurakunta- ja muiden toimijoiden kanssa sekä vuorovaikutteiseen yhteistyöhön kuntien kanssa. Toimintamallin jatkuvuus on varmistettava. Perhekeskusmallin kehittämisen tulisi näkyä nykyistä selvemmin, myös uuden Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävissä. Sosiaaliportin perhekeskussivuille, mihin hyvät käytännöt on viety Perhe-hankkeesta, ei ole löytynyt vuoden 2007 jälkeen Stakesissa ylläpitäjää.

Valtioneuvoston kesäkuussa 2007 käynnistämä laaja **sosiaaliturvauudistus** vaikuttaa osaltaan myös lapsiperheiden toimentuloon. Sosiaaliturvan kehittämisessä tarvitaan sekä universaaleja, kaikkiin lapsiperheisiin kohdistuvia toimia, että erityisessä köyhyysriskissä oleviin perheisiin, kuten yksinhuoltajaperheisiin, suunnattuja toimia. Universaaleista toimenpiteistä erityisen kiireellistä on turvata lapsilisien ostovoima sitomalla ne indeksiin, korottaa lapsilisiä sekä ulottaa lapsilisän maksaminen 17-vuotiaisiin lapsiin. Köyhyysriskissä olevien lapsiperheiden tilanteen parantamisessa erityisen kiireellisiä ovat muun muassa yksinhuoltajaperheiden ja opiskelijalapsiperheiden sosiaaliturvan parantaminen.

Politiikkaohjelman tavoitteisiin kuuluu lapsiin ja nuoriin kohdistuvan **väkivallan vähentäminen**. Säännöllisin väliajoin toteutettavien lapsiuhrituskimusten rahoitusta ei ole vielä ratkaistu. Pysyvän kansallisen lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn vastuuyksikön perustaminen Terveiden ja hyvinvoinnin laitokseen olisi myös tärkeää. Tietopohja "Lasten talo" mallista olisi syytä vahvistaa esimerkiksi poikkihallinnollisen seminaarin kautta. Väkivalta, syrjäytyminen ja kulttuuri ovat teemoja joihin politiikkaohjelma yhteistyössä VNK:n ja sisäisen turvallisuuden ohjelman kanssa aikoo paneutua.

Perusta lasten ja nuorten terveellisille elämäntavoille on perheissä. Ruokatottumuksiin vaikuttaa paitsi perhe myös päivähoito ja koulut, eri asteilla. Joukkoruokailuun vaikuttamalla voidaan lisätä lasten ja nuorten vihannesten ja hedelmien käyttöä. Tähän on pyritty ravitsemussuosituksissa. Joukkoruokailun laatu on kuitenkin riippuvainen kuntien panostuksista. Ennakoitavissa oleva taloussuhdanteiden muutos on selkeä uhka myönteisen kehitykseen vaadittavien resurssien kohdentamiseen lasten ja nuorten joukkoruokailuun. Elintarvikkeiden hintojen nousulla on vaikutusta perheissä käytettyjen vihannesten ja hedelmien määrään. Hallitus alentaa ruoan arvonlisäveroa, millä on myönteistä vaikutusta.

Syrjäytymisen ehkäisemistä on tarkasteltu kokonaisuutena tämän raportin luvussa 6. Lasten ja nuorten osalta merkittävä uusi avaus on valmisteilla, kun politiikkaohjelman ministeriryhmän päätöksellä selvitetään toimintamallia peruskoulun päättäneiden nuorten yhteiskuntaan sijoittumisen seurannalle. **Kuntien moniammatillisen viranomaisyhteistyön lakisääteistämistarpeesta** alle 29-vuotiaiden nuorten seurannassa on vastikään valmistunut työryhmän esitys. Puolustusvoimien Aikalisä-tukipalvelu on tuottanut jo tähän mennessä rohkaisevia tuloksia. Ehkäisevällä työllä on vaikuttavuutta ja se vie vähemmän kunnan voimavaroja kuin ongelmien kasautumisten aiheuttamien seurauksien jälkihoito. Stakesin tekemän arviointitutkimuksen mukaan toimintamalli on kohentanut asiakkaana olleiden nuorten elämäntilannetta.

Lasten ja nuorten harrastustoimintaan, muun muassa koululaisten kerhotoimintaan panostetaan vahvasti hallituskauden aikana. Kulttuurin ja urheilun määrärahat ovat toistaiseksi kehittyneet myönteisesti. Nuori Suomi ry on tehnyt hankesuunnitelman vähän liikkuvien lasten ja nuorten harrasteliikunnan lisäämiseksi. Hanke on Terveiden edistämisen politiikkaohjelman, Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelman sekä valtioneuvoston TELI-periaatepäätöksen mukainen. Koulupäivän aikana tapahtuvaa liikuntaa tulisi lisätä oppiaineiden yhteistyöllä ja aihekokonaisuuksien toteuttamisen yhteydessä sekä välituntijärjestelyillä. Lasten aamu- ja iltapäivätoiminta, sekä kerhotoiminta luo mahdollisuuden lapsen kasvun ja kehityksen tukitoimena, luotaessa perustaa hyvälle vapaa-ajanviettotavoille.

Politiikkaohjelman tavoitteet **lasten ja nuorten hyvinvointia tukeva ympäristön** osalta liittyvät erityisesti ympäristöministeriön toimialaan, ja siellä eteenkin asumisen, yhdyskuntien ja rakennetun ympäristön parantamiseen lasten, nuorten ja perheiden näkökulmasta. Tavoitteiden toteuttamiseksi tulisi politiikkaohjelman ja ympäristöministeriön yhteistyötä edelleen kehittää. Politiikkaohjelman seuranta indikaattoreihin tämän tavoitteen osalta on myös alkoholin kokonaiskulutus, liikennetapaturmien ja kuolemien sekä asunnottomien määrän lisäksi. Toimenpiteitä aikuisten alkoholin käytöstä aiheutuvien mittavien lapsiin vaikuttavien haittojen vähentämiseen toteutetaan yhteistyössä alkoholiohjelman sekä terveyden edistämisen politiikkaohjelman kanssa.

ERITYISSEURATTAVAT AIHEALUEET

1 ILMASTO- JA ENERGIAPOLITIikka

1.1 Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteet

Hallitusohjelman mukaan Suomen on osaltaan ja yhdessä muun Euroopan unionin kanssa kannettava vahva vastuu ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Kioton pöytäkirjan ja EU:n taa-kanjaon mukaan Suomen velvoitteena on pitää kasvihuonekaasupäästöjen määrä perusvuoden 1990 tasolla kaudella 2008–2012. Vuonna 2005 laadittu ilmasto- ja energiastrategia määrittelee linjaukset tämän tavoitteen saavuttamiseksi, ja hallitusohjelma täsmentää toimia edelleen.

Ilmasto- ja energiapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi käynnistetään toimia laajalti eri hallinnonaloilla esimerkiksi liikenteessä, maa- ja metsätaloudessa, eheyttämällä yhdyskuntarakennetta sekä asuntopolitiikassa ja rakentamisessa. Energian käytön kasvua hillitään määrätietoisin toimin ja pyritään taittamaan energian kulutuksen kasvu. Ilmasto- ja ympäristötositoumusten toteuttamisen ohella hallituksen energiapolitiikan tavoitteena on varmistaa energian toimitusvarmuus ja kohtuuhintaisuus sekä kasvattaa energian omavaraisuutta. Toimia ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi jatketaan.

Euroopan Unionin roolia kansainvälisessä ilmastopolitiikassa vahvistetaan. Kehityspolitiikasaan Suomi painottaa köyhyyden vähentämisen lisäksi aiempaa vahvemmin ympäristö- ja ilmastokysymyksiä, kriisien ennaltaehkäisyä sekä rauhanprosessien tukemista.

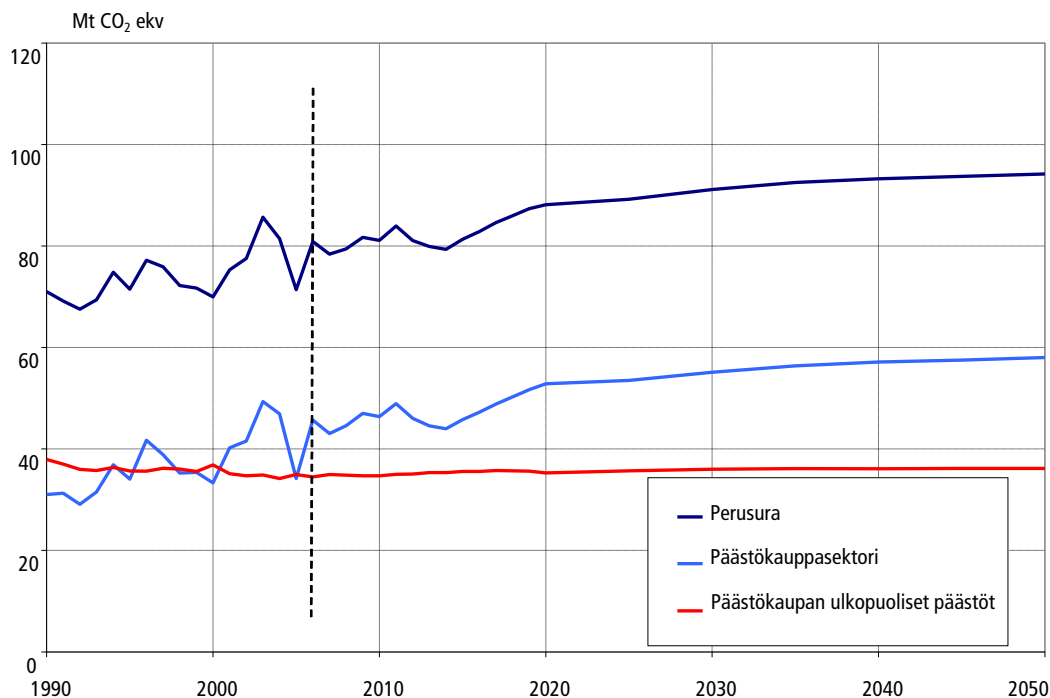
Voimistuva ilmastopolitiikka tuo asteittain tiukkenuvia tavoitteita. Euroopan unionin tavoitteena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä vuodesta 2005. Tavoite nostetaan 30 prosenttiin, jos kansainväliset neuvottelut etenevät suotuisaan ratkaisuun, ja muutkin osapuolet sitoutuvat vastaaviin toimiin. Vuoteen 2050 päästövähennykset tiukkenuvat. EU tavoittelee teollisuusmaille 60–80 prosentin vähennyksiä, ja hallitustenvälinen ilmastopaneeli arvioi teollisuusmaiden päästövähennystarpeeksi 80–95 prosenttia.

1.2 Toteutunut kehitys ja keskeiset toimenpiteet

Toteutunutta päästökehitystä seurataan 1–2 vuoden viiveellä inventaarion vaatiman ajan takia. Myös ilmastopoliittiset toimet vaikuttavat viiveellä. Käsillä olevan raportin päästöluvut kertovat vuoden 2007 tilanteen. Ilmastopolitiikan vaikuttavuuden kannalta keskeisten, päästökehitystä kuvaavien ilmastoidikaattorien käytettävyyden on melko rajallinen tarkasteltaessa HSA:n väliarvion lyhyttä 1–2 vuoden ajanjaksoa. Toimenpiteitä ja tiettyjä trendejä kuvaavat indikaattorit tuottavat kuitenkin hyödyllistä tietoa myös lyhyen aikavälin tarkasteluihin. Keskipitkät (5 v) arviot päästöistä ovat käyttökelpoisia esimerkiksi Kioton pöytäkirjan seurannassa, ja usean vuosikymmenen tarkastelut antavat kuvaa pitkävaikutteisten tekijöiden vaikutuksista päästökehitykseen.

Yleiskuva päästökehityksestä ja saavutettavista tavoitteista on haasteellinen. Ilmasto- ja energiapolitiikan etenemistä on seurattu hallituskaudella jo osana hallituksen 2007 tilinpäätöskertomusta. Siinä pyrittiin analysoimaan tehtyjen toimien vaikuttavuutta, ja työssä hyödynnettiin HSA:n indikaattoreita mahdollisuuksien mukaan.

Kasvihuonekaasupäästöjen perusura kertoo päästöjen kasvavan vuoteen 2050 mennessä, ellei lisätoimenpiteitä tehdä



Lähde: Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastategia. Kasvihuonekaasupäästöt vuosina 1990–2006 sekä ilmasto- ja energiastategian perusurassa vuosina 2007–2050, Mt CO₂ ekv.

Erityisesti pitkän aikavälin päästövähennyshaaste on suuri. Toteutunutta päästökehitystä on syytä mahdollisuuksien mukaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, miten nyt tehtävät toimenpiteet osaltaan vastaavat pitkäjänteisen ilmastopolitiikan haasteisiin.

1.2.1 Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastategia

Hallitusohjelman mukaisesti on laadittu **kansallinen pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastategia**, jossa määritellään kymmeniksi vuosiksi eteenpäin Suomen ilmasto- ja energiapolitiikan keskeiset tavoitteet ja keinot osana Euroopan unionia ja sen tavoitteita. Valtioneuvoston ilmasto- ja energiastategia on annettu eduskunnalle selontekona 6.11.2008.

Ilmasto- ja energiastategian keskeiset tavoitteet ovat:

- Energian loppukulutuksen kasvu pysäytetään ja käännetään laskuun niin, että se olisi vuonna 2020 likimain nykyisen suuruinen (noin 310 TWh). Tämä tarkoittaa, että energiankulutus olisi tuolloin noin 10 prosenttia pienempi kuin mihin kehitys näyttää johtavan ilman uusia toimenpiteitä. Sähkönkulutus olisi strategian mukaan vuonna 2020 noin 98 TWh, kun se on nykyään vajaa 90 TWh vuodessa.
- Uusiutuvan energian osuus energian loppukulutuksesta nostetaan vuoden 2005 28,5 prosentista 38 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä.

Ilman uusia toimenpiteitä Suomen kasvihuonekaasupäästöt olisivat vuonna 2020 noin 20 prosenttia vuoden 1990 päästöjä korkeammalla. Kasvu aiheutuisi lähes yksinomaan energiantuotannon ja teollisuuden päästöistä. EU:n tavoitteena on vähentää edellä mainittujen toimialojen päästöjä 21 prosenttia vuodesta 2005 vuoteen 2020 mennessä EU:n päästökauppadirektiivin avulla. Muiden sektoreiden, kuten liikenteen, talokohtaisen lämmityksen ja maa-

talouden päästöjä on Suomessa leikattava kansallisin toimin vuoteen 2020 mennessä keskimäärin 16 prosenttia vuoden 2005 tasosta.

Tavoitteet edellyttävät energiankäytön tehostamista erityisesti asumisessa, rakentamisessa ja liikenteessä. Tarvittava toimenpidevalikoima on laaja ja sitä täydennetään käynnissä olevan energiatehokkuustoimikunnan työn yhteydessä. Uusiutuvien tavoitteen saavuttaminen on mahdollista vain, jos energian loppukulutuksen kasvu saadaan taittumaan.

Uusiutuvan energian lisäkäytön käynnistämiseksi nykyisiä tuki- ja ohjausjärjestelmiä tehostetaan ja rakenteita muutetaan. Veloitteen täyttäminen edellyttää puuperäisen energian, jättepolttoaineiden, lämpöpumppujen, biokaasun ja tuulien energian käytön voimakasta lisäämistä. Uusiutuvan energian uutena edistämiskeinona käyttöön otetaan mahdollisimman markkinaehtoinen ja kustannustehokas syöttötariffijärjestelmä.

Sähkönhankinnan osalta valtioneuvoston kantana on riittävän ja kohtuuhintaisen sähkön turvaaminen niin, että sähkönhankinta tukee samalla muita ilmasto- ja energiapolitiittisia tavoitteita. Oman tuotantokapasiteetin tulee pystyä kattamaan huipunaikainen kulutus ja mahdolliset tuontihäiriöt.

Ydinvoimasta hallitus linjaa strategiassaan: "Laskelmien mukaan sähköenergian riittävyyden kannalta tarvittaisiin lähivuosina eli jo nykyisen hallituskauden aikana ydinenergiain mukainen periaatepäätös ydinvoiman lisärakentamisesta, jolloin päästöjä aiheuttavaa lauhdutusvoimakapasiteettia korvattaisiin päästöttömällä kapasiteetilla ja samalla kohennettaisiin sähkön hankinnan omavaraisuutta. Periaatepäätöstä harkittaessa lähdetään kuitenkin siitä, ettei ydinvoimaa rakenneta maahamme sähkön pysyvää vientiä silmälläpitäen".

1.2.2 Tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta

Hallitus laatii myös **tulevaisuusselonteon ilmasto- ja energiapolitiikasta**. Selontekoa valmistellaan niin, että se annetaan eduskunnalle ennen 2009 kevätistuntokauden loppua. Valmisteluissa kuullaan laajalti sidosryhmiä ja käytetään muun muassa verkkopohjaisia osallistumistyökaluja.

Tulevaisuusselonteon tarkastelu ulottuu vuoteen 2050 ja tarvittaessa pitemmälle. Selonteossa arvioidaan vaihtoehtoisia tulevaisuuden skenaarioita, ja pyritään tunnistamaan keinoja, joilla Suomi voi maksimoida ilmastosuojelun hyödyt. Selonteon näkökulma on paitsi kansallinen myös globaali, ja ilmastopolitiikkaa tarkastellaan kestävä kehityksen laajassa viitekehityksessä.

Tulevaisuusselonteossa esitetään toimenpiteiden seurannan suunnitelma.

1.2.3 Kasviuonekaasupäästömäärien kehitys

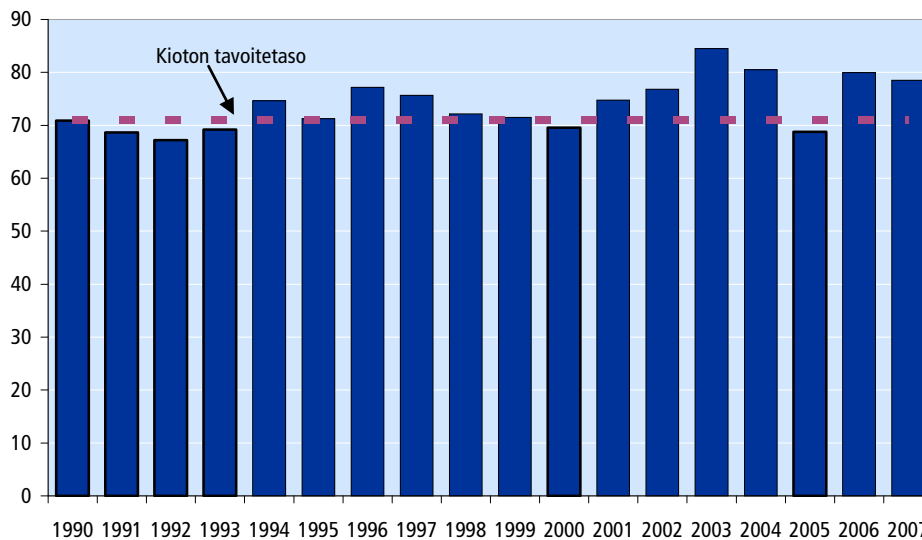
Kiotoon pöytäkirja velvoittaa Suomea pitämään päästöt keskimäärin perusvuoden 1990 tasolla kaudella 2008–2012. Suomen sallittu päästömäärä tällä kaudella on yhteensä noin 355 miljoonaa tonnia CO₂-ekvivalenttia yksikköä (eli vuodessa noin 71 milj. tn CO₂).

Euroopan komissiolle 15. tammikuuta toimitettavan ennakkoarvion mukaan vuoden 2007 kasviuonekaasupäästöt olivat 78,5 miljoonaa hiilidioksiditonnia, mikä on noin 2 prosenttia

vähemmän kuin edellisen vuoden päästöt. Vuoden 2007 päästöt ylittävät reilulla 10 prosentilla vuonna 2008 alkavan Kioton pöytäkirjan velvoitekauden (2008–2012) tavoitetason. Suomen päästöt ovat myös viimeisen viiden raportointivuoden aikana olleet keskimäärin lähes 7,5 miljoonaa tonnia eli 10 prosenttia Kioton pöytäkirjan sallitun päästötason yläpuolella. EU:n päästökaupan todellinen vaikutus tulee näkyviin vasta vuoden 2008 raportoinnissa vuoden 2009 lopussa. Tällöin päästökauppasektorin päästöt noudattavat annettuja päästöoikeuksia.

Päästökauppaan 2008–2012 kuuluville sektoreille myönnetään komission päätöksen mukaisesti päästöoikeuksia 37,6 miljoonaa tonnia vastaava määrä keskimäärin vuodessa. Päästökauppasektorin toiminnanharjoittajat joko vähentävät omia päästöjään oikeuksien antamaan rajaan tai hankkivat lisäoikeuksia markkinoilta.

Suomen kasvihuonekaasupäästöt ovat viime vuosina ylittäneet Kioton tavoitetason noin 10 prosentilla



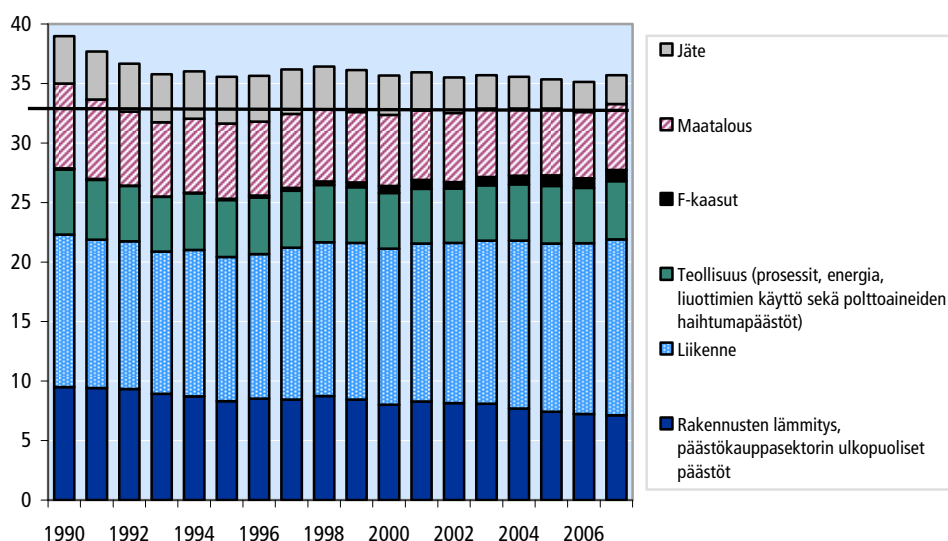
Lähde: Tilastokeskus. Suomen kasvihuonekaasupäästöt 1990–2007 suhteessa Kioton tavoitetasoon.

Suomen vuosittaiset päästömäärät ovat vaihdelleet huomattavasti etenkin sähkön tuonnin ja fossiilisen lauhdesähkön tuotannon mukaan, joiden määrät puolestaan riippuvat vesivoiman saatavuudesta pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla. Päästökehitykseen vaikuttavat lisäksi kulloisenkin vuoden taloudellinen tilanne energiantensiivisillä teollisuuden aloilla, vuoden keskimääräiset sääolot sekä uusiutuvilla tuotetun energian määrät.

Päästökaupan ulkopuolella on osa rakennusten lämmityksestä, liikenne, jäte, maatalous, tietyt teollisuuskaasut ja päästökaupan ulkopuoliseksi määritelty teollisuus.

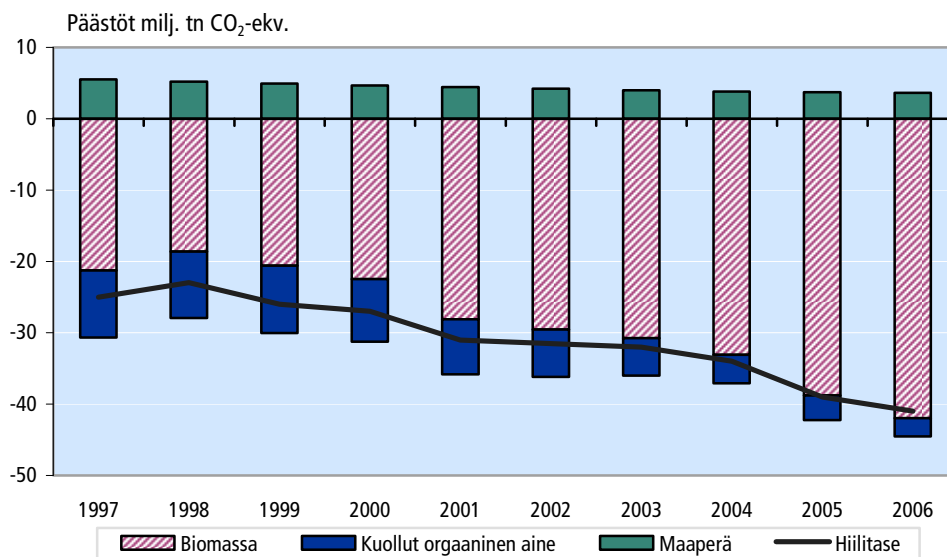
Päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden päästöjen arvioidaan olevan Kioton kaudella noin 33 miljoonaa tonnia keskimäärin vuodessa. Päästökauppasektorin päästöoikeuksien ja muiden sektoreiden päästöjen yhteismäärä olisi siten 70,6 miljoonaa CO₂-ekvivalenttitonnia vastaava määrä. Näin ollen käytettävissä oleva sallittujen päästömääräyksiköiden määrä, 71,7 miljoonaa riittäisi Suomen veloitteen (n. 71 milj. tn CO₂-ekv./v.) kattamiseen. Kioton mekanismien ja nieluun hyödyntäminen tuo lisäjoustoa tavoitteen saavuttamiseen.

Päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla päästöt ovat vähentyneet lievästi



Lähde: Tilastokeskus; Päästökaupasektorin ulkopuolisten päästöjen kehitys Suomessa 1990–2007 (Viiva kuvaa Kioton kauden 2008–2012 tavoitetasoa, mikäli Kioton mekanismeja ei käytetä).

Metsien hiilinielu on kasvanut, arvioiden epävarmuudet ovat suuret



Lähde: Tilastokeskus: Metsien vuosittainen hiilinielu (ml. maaperä) ilmastopimuksen inventaarion mukaan vuosina 1997–2006.

Suomen metsien (ml. maaperä) **hiilinielun** koko on vaihdellut vuosina 1990–2006 välillä 23–41 miljoonaa hiilitonnia vuodessa. Suomen metsien odotetaan säilyvän tulevaisuudessakin nieluna, mutta arvioiden epävarmuudet ovat edelleen huomattavia. Metsien puuston sisältämän nielun arvioidaan olevan metsien lisääntyvästä käyttöasteesta huolimatta 25 miljoonaa tonnia 2010–2020, jonka jälkeen se lisääntyy seuraavien vuosikymmenten aikana. Puustoon ja maaperään liittyvien nielujen merkitys on Suomelle erittäin tärkeä.

Ihmisen toiminta selittää vain melko pienen osan nieluvaikutuksesta, ja nielulaskennassa on suuria epävarmuuksia. Kioton pöytäkirjassa on haluttu painottaa päästöjen vähentämistä, mistä syystä metsien hiilinielujen merkitystä on rajoitettu Kioton kaudella 2008–2012. Maan käytön muutoksista, lähinnä metsien muuttumisesta muuhun maankäyttöön, aiheutuu Suo-

melle kaudella 2008–2012 arviolta vuosittain noin 2–3 miljoonan tonnin CO₂-ekv. päästöt. Joulukuussa 2006 hallitus päätti, että Suomi soveltaa Kioton pöytäkirjan artiklan 3.4 metsien hoito -toimenpidettä kaudella 2008–2012, jolloin voidaan kompensoida metsänhäviämisestä aiheutuva päästö. Metsänhoidolla voidaan lisäksi saada lisähyvitystä maakohtaisen kattolukuun asti, joka on Suomelle 0,59 miljoonaa tonnia CO₂-ekv./vuosi.

Niin sanotut **Kioton mekanismit** ovat Kioton pöytäkirjan mahdollistama keino ostaa päästöyksiköitä. Suomi voi osallistua muiden maiden päästöjen vähentämiseen erilaisten kehittämissankkeiden kautta ja hankkia näin päästövähennyksiä omaan kansalliseen päästötaseeseen.

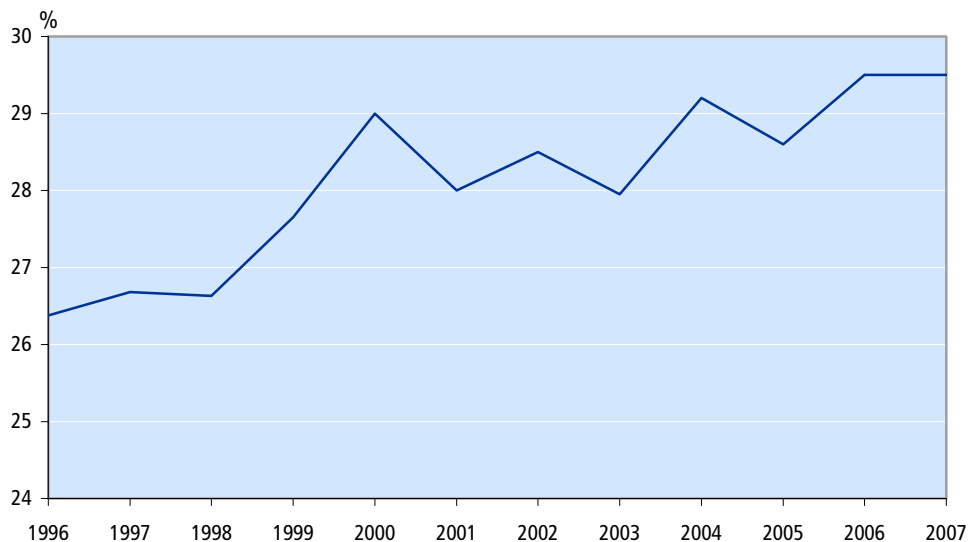
Suomen päästöyksiköiden ostotavoite vuosina 2008–2012 kehitys- ja siirtymätalousmaista on yhteensä 7 Mt päästöyksiköitä. Ostotavoitetta muutettiin yhteensä 12 Mt:sta 7 Mt:iin valtion Kioton mekanismien käytön osto-ohjelman uusimisen yhteydessä helmikuussa 2008. Osto-ohjelmassa on sekä omia hankkeita että eri rahastojen kautta tehtyjä hankintoja.

1.2.4 Uusiutuvien energialähteiden käytön edistäminen

Tavoitteena on nostaa uusiutuvien osuus vuoteen 2020 mennessä 38 prosenttiin EU-komission Suomelle esittämän veloitteen mukaisesti. Suomen kansallinen tavoite liikenteen biopolttoaineiden käytölle on 2 prosenttia vuonna 2008 ja 4 prosenttia vuonna 2009, ja 5,75 prosenttia vuodelle 2010 ja siitä eteenpäin.

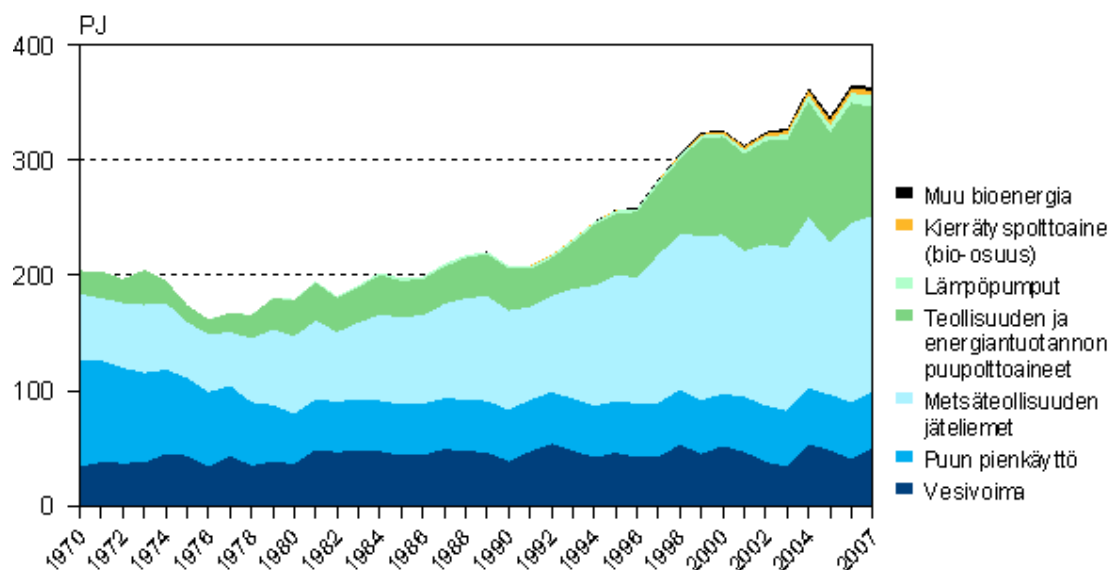
Uusiutuvien energialähteiden osuus energian loppukulutuksesta vaihtelee vuosittain muun muassa sateisuuden mukaan. Uusiutuvien osuus on kuitenkin ollut kasvussa viimeisten vuosien aikana: vuonna 1996 osuus oli noin 26 prosenttia nousten 28,5 prosenttiin vuonna 2005. Vuonna 2006 uusiutuvan energian osuus loppukulutuksesta oli noin 29,5 prosenttia.

Uusiutuvan energian osuus energian loppukulutuksesta on kasvanut vuodesta 1996



Lähde: TEM.

Uusiutuvien energialähteiden käyttöä on kasvattanut eniten käytön lisäys teollisuudessa



Lähde: Uusiutuvien energialähteiden käyttö 1970–2007.

Uusiutuvien energialähteiden käytön edistämiseksi on tehty seuraavia toimenpiteitä:

- Biopolttoaineiden käytön tavoitteen saavuttaminen on varmistettu lailla (astui voimaan 1.1.2008). Laki velvoittaa liikennepolttonesteitä markkinoille toimittavat yritykset huolehtimaan siitä, että biopolttoaineiden osuus niiden vuotuisista polttoaineiden kokonaistoimituksista on 5,75 prosenttia tieliikenteen energiankäytöstä. Tavoitteen alittamisesta seuraa sanktio.

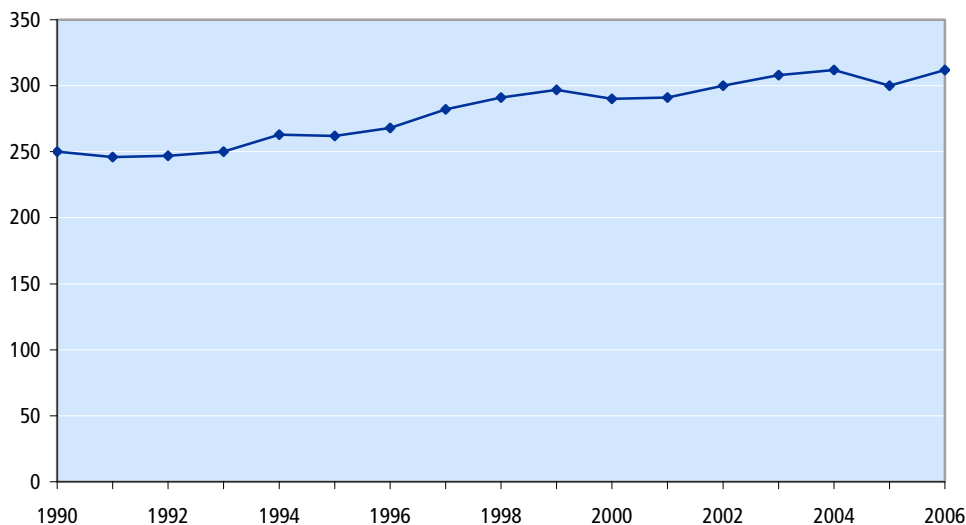
1.2.5 Energiatehokkuus ja energiansäästö

Energian kulutuksen kasvu pyritään taittamaan, ja tavoitteena on löytää keinot energiatehokkuuden parantamiseksi ja energiansäästön voimistamiseksi. Energian loppukulutus vuonna 2006 oli 313 terawattituntia, TWh, joka on noin 60 terawattituntia enemmän kuin vuonna 1990.

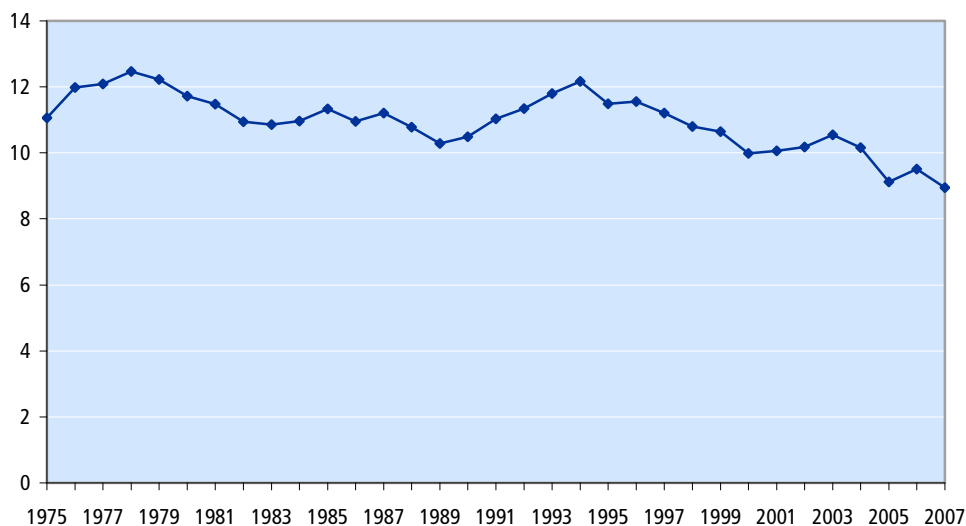
Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian linjausten mukaisesti energian loppukulutuksen kasvu pysäytetään ja käännetään laskuun niin, että se olisi vuonna 2020 likimain nykyisen suuruinen (noin 310 TWh).

Energiapalveludirektiivi asettaa EU:n alueella yhdeksän prosentin ohjeellisen energiansäästö-tavoitteen päästökaupan ulkopuoliselle sektorille vuosina 2008–2016 vuosien 2001–2005 tasoon verrattuna. Suomessa tämä merkitsee 17,8 TWh:n energiansäästöä.

Energiankulutus kasvaa tasaisesti. Samalla primäärienergian kulutus suhteessa bruttokansantuotteeseen on viimeisten vuosikymmenien aikana alentunut trendinomaisesti lukuunottamatta 1990-luvun laman aikaa



Lähde: Energian loppukulutus (TWh) vuosina 1990–2006.



Lähde: Kansantalouden energiantensiteetti TJ/1 000 €.

Hallituksen keskeisiä keinoja energiansäästön edistämiseksi ovat uuden teknologian kehittäminen, taloudelliset ohjauskeinot, säädökset, määräykset ja sopimukset sekä tiedotus ja koulutus.

Energiansäästön edistämiseksi on toteutettu seuraavia toimenpiteitä:

- Energiatieteiden tutkimuskeskukset ovat keskeinen toimenpide toimeenpantaessa energiapalveludirektiiviä. Vuoden 2007 lopussa päättyneessä energiasopimusjärjestelmässä raportoitujen säästötoimenpiteiden vaikutus oli yhteensä noin 8 TWh vuodessa. Tämä vastaa yli 380 000 kesikokoisen omakotitalon sähkö- ja lämpöenergian kulutusta ja 135 miljoonan euron vuotuista säästöä energiakustannuksissa.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö allekirjoitti 4.12.2007 elinkeinoelämää edustavien järjestöjen, kuntien ja öljyalan kanssa uudet energiatieteiden tutkimuskeskukset 2008–2016, jotka laajentavat ja tehostavat toimia. Järjestelmällä on arvioitu saavutettavan julkisella ja yksityisellä palvelusektorilla sekä päästökaupan ulkopuolella olevan teollisuuden osalta 2,8–4,7 TWh energiansäästö vuonna 2016.

- Energiapalveludirektiivin yhtenä veloitteena olevan kansallisen energiatehokkuuden toimintasuunnitelman Suomi toimitti komissiolle ensimmäisenä jäsenvaltiona kesäkuussa 2007.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö on tukenut palvelu- ja teollisuussektorien rakennusten ja tuotantoprosessien energiakatselmustoimintaa yhteensä 23 miljoonalla eurolla vuosina 1992–2007. Saavutettu säästö on koko jaksolla yli 13 TWh.
- Energian käytön tutkimusta ja tuotekehitystä tuettiin vuonna 2007 yli 60 miljoonalla eurolla
- Työ- ja elinkeinoministeriö asetti huhtikuussa 2008 laajapohjaisen toimikunnan energiansäästön ja energiatehokkuuden toimenpideohjelman laatimista varten. Toimikunnan tehtävänä on arvioida eri sektoreille (liikenne, kotitaloudet, teollisuus, rakentaminen) tarvittavat toimenpiteet kansallisen ilmasto- ja energiastrategian tavoitteiden täyttämiseksi. Toimikunta jätti väliraporttinsa marraskuussa 2008.

1.2.6 Energian toimitusvarmuus

Tavoitteena on poistaa huippukulutuksen ja kulutushuipussa käytettävissä olevan tuotantokapasiteetin välinen ero. Linjauksena on, että sähkön hankinta tulee ensisijaisesti perustaa omaan kapasiteettiin, jolla tulee pystyä kattamaan huipun aikainen kulutus ja mahdolliset tuontihäiriöt

Sähkön kulutushuipun aikana käytettävissä oleva tuotantokapasiteetti oli vuoden 2008 alussa 13 300 MW. Vuoden 2007 sähkön kulutushuippu oli 14 906 MW ja vuoden 2008 13 288 MW. Huipputehon tarve on kasvanut vuosittaisen sähkönkulutuksen mukana aiemmin selvästi, mutta viime vuosina sähkönkulutuksen kasvun taittuessa huippukulutusarvioitkaan eivät ole kasvaneet. Vuosittainen huippukulutuksen vaihtelu on suurta. Aina on varauduttava erittäin kylmän ilman mukaiseen kulutushuippuarvioon, mikä talvelle 2007–2008 oli noin 15 300 MW.

Seuraavia toimenpiteitä on käynnistetty:

- Vuonna 2003 tuli lakimuutos, jonka seurauksena yli 12 tunnin sähkönjakeluhäiriöstä jakeluyhtiö joutuu maksamaan asiakkaille vakiokorvausta. Jakeluyhtiöt ovat vakiokorvauskäytännön myötä entisestään parantaneet varautumista sähkökatkoksiin. Ennakointia on parannettu ja tilanteiden organisointia harjoiteltu.
- Ilmajohtoja on vaihdettu kaupunkialueella kaapelointiin, johtokäytävien raivaamiseen on keskitetty voimavaroja. Lakimuutoksen vaikutusta vakiokorvausta saaneiden määrään voidaan arvioida vasta pidemmällä aikavälillä, kun voidaan analysoida, milloin muutos johtuu myrskyisyydessä ja milloin parantuneesta varautumisesta.

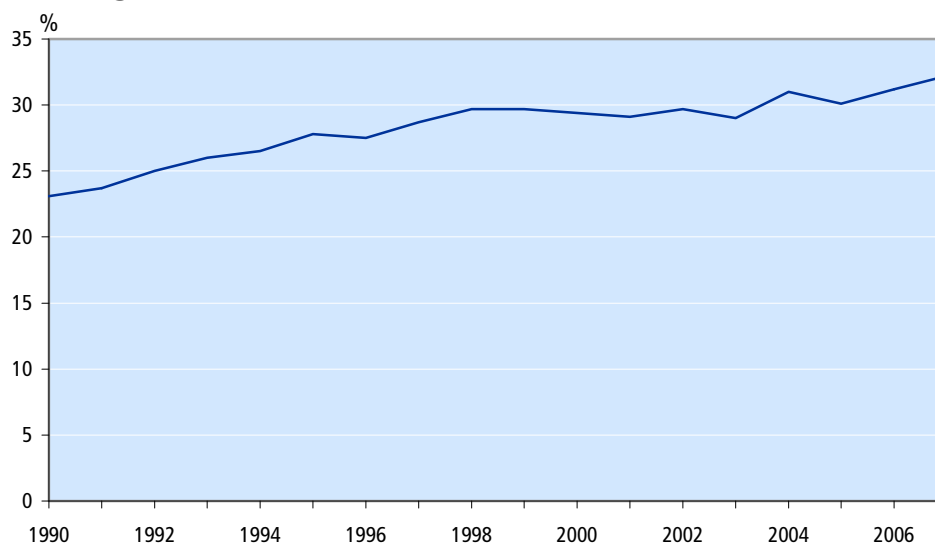
1.2.7 Energiaomavaraisuus

Tavoitteena on nostaa tuntuvasti energian omavaraisuutta.

Energianhankinnan kotimaisuusaste on 2000-luvulla ollut selvästi korkeampi kuin edeltävällä vuosikymmenellä. Vuonna 1990 kotimaisuusaste oli 23,6 prosenttia kun se vuonna 2007 oli 32 prosenttia.

Kotimaisten energialähteiden käytön edistäminen ja energiatehokkuus ja energian säästötoimet ovat johdonmukaisesti lisänneet energiahankinnan kotimaisuusastetta.

Suomen energianhankinnan kotimaisuusaste on kasvussa



Lähde: Energianhankinnan kotimaisuusaste.

1.2.8 Toimenpiteet eri sektoreilla

Veropoliitiikka

Ympäristöverojen osuus kaikista valtion verotuloista oli vuonna 2007 13,3 prosenttia. Valtiovarainministeriö on asettanut verotuksen kehittämistyöryhmän, jonka tehtävänä on arvioida nykyisestä verojärjestelmästä ja talouden toimintaympäristön muutoksista aiheutuvia verojärjestelmän muutostarpeita. Työryhmän tehtävänä on myös tehdä tarvittavat ehdotukset verojärjestelmän kehittämisessä noudatettavista suuntalinjoista. Tavoitteena on, että verojärjestelmä tukee nykyistä paremmin kestäväää talouskasvua ja samalla kestäväää julkisten palvelujen ja etuuksien rahoitusta ottaen huomioon ekologisen kestävyysvaatimukset.

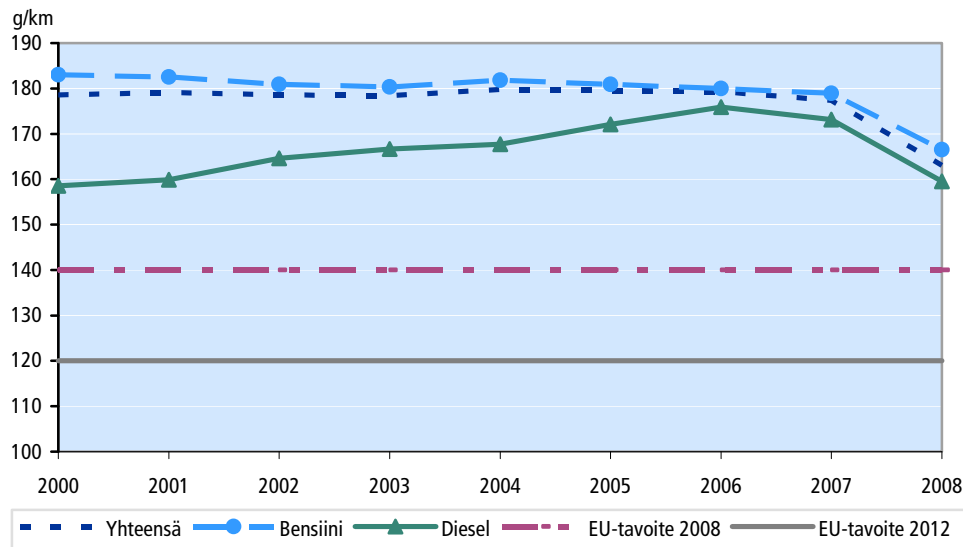
Veropoliittisia toimia on toteutettu seuraavasti:

- Energiaverojen korotus on kohdistettu kaikille energiatuotteille painottaen kuitenkin päästökaupan ulkopuolista sektoria eli liikennepolttoaineita, sähköveroluokkaa 1 (kotitaloudet, palvelut ja maatalous) sekä kevyttä polttoöljyä.
- Autoihin kohdistuvaa verotusta on uudistettu hiilidioksidipäästöihin perustuvaksi vuoden 2008 alusta. Uudistus koskee sekä autoveroa että ajoneuvoveroa. Autoveron muutos tuli henkilöautojen osalta voimaan vuoden 2008 alusta. Hiilidioksidipäästöihin perustuva uusi autoveroasteikko vaihtelee 10 prosentin suuruisesta vähimmäistasosta aina 40 prosenttiin asti, kun aikaisemmin autoveroprosentti oli noin 26 ajoneuvon yleisestä verollisesta kuluttajahinnasta.
- Pakettiautojen osalta hallitus antoi esityksen vastaavanlaiseen malliin siirtymisestä vuoden 2009 talousarvioehdotukseen liittyen. Koko ajoneuvoveron alaista autokantaa koskeva ajoneuvoveron muutos tulee voimaan myöhemmin, arviolta vuonna 2010. Auton verotaso määräytyy suoraan päästöjen perusteella riippumatta siitä moottori- tai polttoaineteknisestä ratkaisusta, jolla päästötaaso on saavutettu.
- Polttoaineveroja on nostettu vuoden 2008 alusta.
- Biopolttoöljy muutettiin verottomaksi.
- Valtiovarainministeriön kokoama epävirallinen työryhmä pohtii polttoaineiden energiaverojen porrastamista polttoaineiden laadun mukaisesti, tavoitteena parempilaatuisten, vähemmän ympäristöä kuormittavien polttoaineiden käytön edistäminen.

Tavoitteena polttoaineverotuksen muutoksilla on yhdessä tehtyjen autoverotuksen muutosten kanssa nopeuttaa autokannan uudistumista energiatehokkaampiin ja uudempaa tekniikkaa sisältäviin autoihin, millä on merkitystä erityisesti vanhemman autokannan haitallisten pakot-

kaasupäästöjen vähentämisen kannalta. Taloudellista hyötyä tehdyistä muutoksista saavat kaikki pienipäästöiset henkilöautot, mukaan lukien sähkö- ja hybridautot.

Uusien henkilöautojen päästöt ovat kääntyneet laskuun



Lähde: LVM, Ensirekisteröityjen henkilöautojen hiilidioksidipäästöt käyttövoimittain.

Liikennepolitiikka

Marraskuussa 2008 eduskunnalle annettu pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia asettaa liikenteelle 15 prosentin vähennysvelvoitteen vuodesta 2005. Liikenteen hiilidioksidipäästöt ovat tällä hetkellä noin 10 prosenttia vuoden 1990 tason ja 4 prosenttia vuoden 2005 tason yläpuolella. Päästöt ovat kasvaneet keskimäärin 1–1,5 prosenttia vuodessa koko 2000-luvun. EU:n energia- ja ilmastopaketissa liikenne kuuluu päästökaupan ulkopuolisten velvoitteiden piiriin.

Liikenteen osuus kasvihuonekaasupäästöistä on noin viidennes. Noin 90 prosenttia liikenteen kasvihuonekaasupäästöistä on peräisin tieliikenteestä, ja tieliikenteen päästöistä henkilöauton osuus puolestaan on 60 prosenttia. Valtioneuvoston maaliskuun lopulla eduskunnalle antamassa liikennepoliittisessa selonteossa linjataan liikennesektorin toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Keskeisiä toimia ovat teknologian täysimääräinen hyödyntäminen ja autokannan uudistaminen, joukkoliikenteen kilpailukyvyyn parantaminen ja siihen liittyen raideliikennepainotteinen investointiohjelma. Pitkällä aikavälillä vaikutusta on myös yhdyskuntarakenteen, maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisella. Kevyen liikenteen edellytyksiä on myös parannettava. Taloudellisen ajotavan edistäminen sekä informaatio-ohjaus ovat myös tärkeitä toimia.

Henkilöautojen käyttö on jatkuvasti kasvanut. Vuosista 1998–1999 vuosiin 2004–2005 osuus kaikista matkasuoritteista kasvoi lähes kolme prosenttiyksikköä ja on yli kolme neljänestä kokonaisuudesta. Lentoliikenteen osuus on pieni, mutta selvässä kasvussa. **Joukkoliikenteen** ja kevyen liikenteen osuus on ollut laskusuunnassa. Aivan viime aikoina rautatieliikenteen matkamäärät ovat olleet kasvussa. Esimerkiksi junaliikenteen matkustajamäärät kasvoivat vuonna 2007 edellisvuodesta lähiliikenteessä 15 prosenttia ja kaukoliikenteessä 3 prosenttia.

Liikenteen kehitykseen YTV-alueen ulkopuolella ovat vaikuttaneet vahvasti Keravan ja Kirkkonummen lippuyhteistyö YTV:n kanssa sekä Kerava-Lahti -oikorata. Myönteinen kehitys jatkuu, mutta erityisesti ratakapasiteetin niukkuus tuo ongelmia. Uhkana on, että junat kohta niin täynnä, että matkustajat alkavat kaikota

Rautatiekuljetusten osuus kotimaan tavaraliikenteestä on viimeisen kymmenen vuoden aikana ollut noin 25 prosenttia vaihdellen jonkin verran vuosittain. Kansainvälisesti osuus on suhteellisen korkea. EU 27-maissa rautateiden osuus kotimaan kuljetuksista oli vuonna 2006 keskimäärin 16,7 prosenttia.

Henkilöautojen käyttö on kasvanut ja joukkoliikenteen käyttö vähentynyt

Kulkutapa/vuosi	1998–1999	2004–2005
kävely	2,8	2,8
polkupyörä	2,3	1,9
muu kevyt liikenne	0,3	0,3
<i>Kevyt liikenne yhteensä</i>	<i>5,4</i>	<i>5,0</i>
henkilöauto kuljettajana	48,4	51,4
henkilöauto matkustajana	25,4	25,0
<i>Henkilöauto yhteensä</i>	<i>73,7</i>	<i>76,4</i>
<i>Muu yksityinen</i>	<i>3,8</i>	<i>4,0</i>
linja-auto	8,5	7,0
juna	4,7	4,2
raitiovaunu ja metro	0,6	0,6
lento	1,3	2,2
muu julkinen liikenne	1,0	0,9
<i>Julkinen liikenne yhteensä</i>	<i>16,1</i>	<i>14,6</i>

Lähde: Henkilöliikennetutkimukset 1998–1999 ja 2004–2005: Kulkutapojen prosenttiosuudet matkasuoritteesta kotimaan matkoilla.

Kevyen liikenteen väyliä rakennetaan vuosittain noin 100 km. Tarve on huomattavasti suurempi. Huonokuntoisista kevyen liikenteen väylistä korjataan ensisijaisesti liikenteellisesti kaikkein tärkeimmät.

Kevyen liikenteen väylien rakentaminen on kasvussa

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pituus maanteillä 1,1, km	4 206	4 302	4 382	4 508	4 683	4 730	4 818	4 884	4 954
Huonokuntoisten määrä, km						250	242	258	240 (arvio)

Raideinvestoinnit vaikuttavat tavaraliikenneosuuteen sekä edistävät henkilöautoilijoiden siirtymistä joukkoliikenteen käyttäjiksi. Lyhyellä aikavälillä vaikutukset ilmaston kannalta eivät ole suuret, mutta pitkällä aikavälillä vaikutukset voivat olla huomattavat investointien ohjauksessa maankäyttöä eheyttävään suuntaan.

Matti Vanhasen I hallituksen infraministeriöryhmän ehdottamista hallituskauden investoinneista raideliikenteen osuus oli 39 prosenttia. Ehdotukset ovat myös pääosin toteutuneet. Maaliskuun lopulla 2008 annetussa liikennepoliittisessa selonteossa hallituskaudella toteutettaviksi esitetyistä hankkeista raideliikenteen osuus on 64 prosenttia. Ratainvestointeihin käytetyt määrärahat ovat viimeisen kuuden vuoden aikana vaihdelleet välillä 25–50 prosenttia.

Seuraavia toimenpiteitä on toteutettu:

- Laki biopolttoaineiden käytön edistämisestä tuli voimaan 1.1.2008. VM on toteuttanut autoveron porrastuksen CO₂-päästöjen mukaan ja esitellyt 1.1.2010 voimaan tulevan vuotuisen ajoneuvoveron muutoksen CO₂-päästöjen mukaan. (kts. sivut 8 ja 12)

- Joukkoliikenteen houkuttelevuuden lisäämiseksi on valmisteilla joukkoliikenteen kehittämisohjelma.
- 15 kaupunkiseudulla on käynnistetty oma Tulevaisuuden joukkoliikenne -kaupunkihankkeeseen liittyvä kehittämisohjelma. Pääkaupunkiseudun kehittämisohjelman ensimmäinen vaihe on valmis.
- Kaupunkiolosuhteisiin soveltuvan kysyntäohjatun liikenteen kehittäminen on käynnistynyt TEKESin ja TKK:n vetämänä.
- Haja-asutusalueen julkisen liikenteen palvelujen turvaamisesta on valmistunut selvitystyö, jossa esitetään, että jokaisella olisi vähintään kyytitakuut eli peruspalvelu-tasoiset joukkoliikennemahdollisuudet asuinpaikasta riippumatta.
- Liikennepoliittisen selonteon tämän hallituskauden investointiohjelma on raideliikennepainotteinen sisältäen kaksi suurta pääkaupunkiseudun raideliikennehanketta (Kehärata ja länsimetron valtio-apu).
- Kevyen liikenteen edellytyksiä on parannettu muun muassa lisätalousarvioissa osoitetun lisärahoituksen turvin.
- Sekä tavaraliikenteen että joukkoliikenteen energiatehokkuussopimukset on solmittu.
- Suurten kaupunkien joukkoliikennetuki alkaa vuonna 2009, jolloin siihen osoitetaan 5 miljoonaa euroa.
- Hallitus asettaa työryhmän valmistelemaan esityksen työsuhdematkalipun uudistamisesta nykyistä houkuttelevammaksi. Työryhmän tulee saada esityksensä valmiiksi maaliskuun loppuun 2009 mennessä.

EU:n liikennepolitiikka on aktivoitunut vuosina 2007–2008 liikenteen ilmasto- ja energia-asioissa. Heinäkuussa 2008 neuvosto ja Euroopan parlamentti saavuttivat sovun lentoliikenteen liittämisestä EU:n päästökauppajärjestelmään vuoden 2012 alusta. Käsittelyssä on myös sitova CO₂-normi henkilöautoille, josta komissio antoi ehdotuksensa joulukuussa 2007. Heinäkuussa 2008 komissio myös esitteli liikenteen viherryttämispaketin, johon kuuluu muun muassa eurovinjettidirektiivin uudistaminen sekä tiedonannot liikenteen ulkoisista kustannuksista ja liikennepolitiikan viherryttämisestä. Lisäksi useita muita säädösehdotuksia on tulossa käsittelyyn (eco-labelling, pakettiautojen CO₂-normi, autojen ilmastolaitteiden kasvihuonekaasupäästöt ja renkaiden energiatehokkuusmääräykset).

Maa- ja metsätalous

Vuoden 2005 energia- ja ilmastostrategia ei aseta suoraan tavoitteita maatalouden päästöjen vähentämiseksi. Biokaasun tuotannon lisääminen ja metsän hävittämisen rajoittaminen koskevat myös maatalouden toimialaa. EU:n energia- ja ilmastopaketissa maatalous kuuluu päästökaupan ulkopuolisten velvoitteiden (16 % vähennys vuoteen 2020 mennessä vuoden 2005 tasosta) piiriin.

Maa- ja metsätalousministeriön asettama työryhmä valmistelee **Maatilojen energiaohjelmaa**. Ohjelman toimeenpano alkaa vuonna 2009. Tavoitteena on, että vuoteen 2016 mennessä 80 prosenttia Suomen maatilojen energiankäytöstä on tilakohtaisten energiatehokkuussopimusten piirissä.

Energiakasvien viljelyala samoin kuin sen osuus käytettävissä olevasta maatalousmaasta kasvoi tasaisesti vuosina 2004–2007, mutta kehitys kääntyi laskuun vuonna 2008. Tärkein syy tähän muutokseen oli viljan ja öljykasvien tuottajahintojen nousu vuonna 2007. Kun energiakasvien tuottajahinnat eivät nousseet vastaavalla tavalla, vähensi tämä viljelijöiden kiinnostusta energiakasvien viljelyyn vuonna 2008. Alla olevassa taulukossa näkyvät EU:n energiakasvien tuen piirissä olevat energiakasvien viljelyalat, joita on verrattu kaiken käytettävissä olevan maatalousmaan pinta-alaan.

Energiakasvien viljelyala on kasvanut voimakkaasti vuoteen 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Energiakasvien viljelyala ha	3 541	9 152	16 699	19 403	17 896
Energiakasvialan prosenttiosuus käytössä olevasta maatalousmaasta	0,16	0,40	0,73	0,85	0,78

Lähde: Energiakasvialan prosenttiosuus käytössä olevasta maatalousmaasta vuosina 2004–2008.

Peltobiomassalla tuotettu energiamäärä on lisääntynyt jonkin verran vuosina 2004–2008, mutta tuotanto on yhä varsin vähäistä. Käytetty energiaraaka-aine on pääasiassa ruokohelpeä, jota poltetaan suurissa voimalaitoksissa. Metsistä korjataan metsähaketta energia- käyttöön runsas kolme miljoonaa kuutiometriä. Metsähakkeesta valtaosa on uudistushakku- aloilta korjattavaa oksa- ja latvusmassaa, kantoja sekä nuorten metsien harvennuksista saa- tavaa pienpuuhaketta. Teknis-taloudellinen potentiaali on huomattavasti nykyistä käyttöä korkeampi.

Peltobiomassan ja metsähakkeen käyttö energiantuotannossa on kasvanut 2000-luvulla

TWh/vuosi	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ennuste	2011 ennuste	KMO 2015 -tavoite
Peltobiomassa						0,11	0,23	0,47	0,55	0,53		
Metsähake	1,1	1,5	1,8	2,5	3,4	4,5	5,2	6,1	5,3	7,0	10	16–24

Lähde: Peltobiomassalla ja metsähakkeella tuotetut energiamäärät 2004–2008(enn.), TWh/vuosi.

Biopolttoaineiden käyttöä koskeva laki hyväksyttiin vuonna 2008. Biopolttoaineiden elinkaarenaikaiset kasvihuonekaasuvaikutukset eivät kaikissa tapauksissa ole suotuisia. Selvitysten mukaan **biopolttoaineiden tuotannon kasvihuonekaasuvaikutukset** riippuvat suuresti siitä, mistä raaka-aineista ja millä tuotantoprosessilla polttoaine on tuotettu. Energia- ja kasvihuonekaasutaseet tulee tutkia tapauskohtaisesti esimerkiksi uusia laitoksia perustettaessa, sillä bioenergian tuotantoon voi kulua enemmän energiaa kuin siitä saadaan ja elinkaaren aikaiset kasvihuonekaasupäästöt voivat olla suuremmat kuin fossiilisilla polttoaineilla. Kasvi- huonekaasupäästöistä suurin osa aiheutuu biomassan viljelystä erityisesti pellon dityppioksi- dipäästöistä (typpioksiduuli, N₂O). Energiankulutuksesta suurin osa kuluu polttoaineen pro- sessoinnissa.

Maa- ja metsätalouspohjaisia biopolttoaineita kannattaa ensisijaisesti valmistaa maatalouden, elintarviketeollisuuden ja yhdyskuntien jätteistä ja sivutuotteista, jolloin biopolttoaineiden tuotantoon ei tarvitse erikseen varata peltoa. Myös toisen sukupolven metsätähde- ja ruoko- helpipohjaiset biopolttoaineet (esim. FT-dieset ja MTBE) ovat huomattavasti kaupallisia pel- tobiomassapohjaisia polttoaineketjuja suotuisampia kasvihuonekaasupäästöjen kannalta fos- siiliin polttoaineisiin verrattuna. Ero syntyy nimenomaan huomattavasti pienemmästä lan- noitustarpeesta raaka-aineiden energiasisältöä kohden. Toisen sukupolven biopolttoaineilla voidaan saavuttaa jopa 70–80 prosentin vähennys fossiiliin vertailupolttoaineisiin nähden, kun sekä tuotanto- että käyttöketju huomioidaan.

Metsän hävittämisen rajoittaminen liittyy osaltaan ilmastopoliittisten tavoitteiden toteuttami- seen. Seuraavassa taulukossa esitetyt metsätalouden tunnusluvut kuvaavat niitä toimia, joi- den avulla huolehditaan pitkällä aikavälillä metsien nielun ylläpitämisestä kokonaisuutena. Huolehtimalla siitä, että taulukossa kuvatut metsänviljelyn, taimikon- ja nuoren metsän hoi-

don sekä kunnostusojituksen tavoitteet saavutetaan, turvataan metsien kasvun ja terveyden-tilan säilyminen nykyisellä tai sitä korkeammalla tasolla. Muuttuvissa sääolosuhteissa metsä- teiden kunnostus vaatii aiempaa suurempaa panostusta, jotta metsien hoitotyöt ja metsä- ja energiateollisuuden raaka-ainehuolto saadaan turvattua.

Metsätalouden toimet turvaavat metsien hiilinielun ylläpitämistä

Indikaattori	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2011 ennuste	KMO 2015 -tavoite ¹⁾
Metsänviljely, 1 000 ha	111	115	117	126	121	119	123	119	119	124	140	160
Taimikon ja nuoren metsän hoito, 1 000 ha	201	210	223	239	229	232	236	219	218	248	260	265
Kunnostusojitus, 1 000 ha	69	81	74	83	80	68	78	69	72	67	75	100
Metsäteiden raken- taminen ja perus- parannus, km	2 848	3 235	2 795	2 945	2 817	2 797	2 877	2 945	3 260	4 070	4 500	4 640

1) Valtioneuvoston 27.3.2008 hyväksymässä Kansallinen metsäohjelma 2015 (KMO 2015) asetetut tavoitteet

Lähde: Keskeisimpien metsänhoito- ja metsänparannustöiden työmäärät.

Vuonna 2005 **biokaasua** kerättiin 33 kaatopaikalla (energiaa 300 GWh, josta sähköä 10 GWh), 15 jätevedenpuhdistamolla (sähköä 28 GWh ja lämpöä 77 GWh), 3 teollisuuden jäteveden puhdistamolla, 3 yhteismädätyslaitoksella (lämpöä 7,3 GWh ja sähköä 4,8 GWh) sekä 8 maatilalla (sähköä 150 MWh ja lämpöä 1 150 MWh).

Yhdyskunnat ja rakentaminen

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhtenä tavoitteena on kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja ympäristökuormituksen vähentäminen, muun muassa liikenteen päästövähennysmahdollisuuksien edistäminen. Asuntopolitiikassa vastataan myös energiatehokkuuden lisääntymiseen vaatimuksiin.

Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on tärkeää erityisesti kaupunkiseuduilla. Eheyttämisen tavoitteena on sijoittaa uusi rakentaminen pääosin jo rakennettujen alueiden yhteyteen niitä hallitusti laajentaen ja tukeutuen olemassa olevaan infrastruktuuriin. Uutta rakentamista voidaan sijoittaa myös jo rakennettujen alueiden sisälle täydennysrakentamisena erityisesti silloin kun kyseessä on matalan rakentamistehokkuuden alueet. Tavoitteena on, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa ja mahdollisuuksien mukaan asuinalueiden läheisyydessä siten, että henkilöautoliikenteen tarve on mahdollisimman vähäinen.

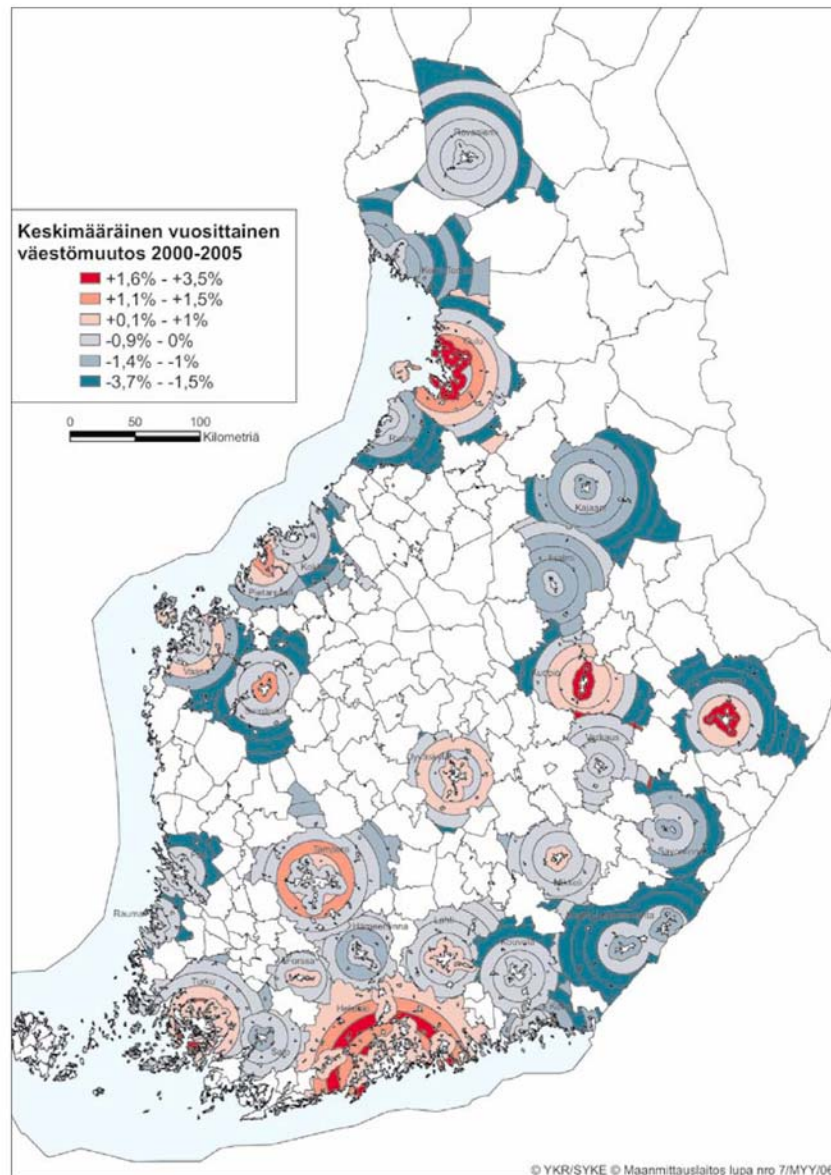
Valtioneuvosto päätti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistuksesta 13.11.2008. Tavoitteiden tarkistamista ovat edellyttäneet erityisesti ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen, jossa keskeinen rooli on liikenteen ja asumisen järjestelyillä. Keskeiset tarkistukset koskevat yhdyskuntarakenteen eheyttämistä, Helsingin seudun asuntotuotannon, liikenteen ja maankäytön kokonaisuutta sekä alueidenkäytön energiakysymyksiä. Helsingin seutua koskevissa valtakunnallisissa tavoitteissa keskeistä on muun muassa yhdyskuntarakenteen hajautumisen ehkäiseminen, raideliikenteen edistäminen ja tehokkaan rakentamisen ohjaaminen raideliikenteen palvelualueille.

Yhdyskuntarakenteen ohjausta koskevat toimenpiteet ovat olleet keskeisesti esillä myös valtioneuvoston hyväksymässä asuntopoliittisessa toimenpideohjelmassa sekä aiesopimuksessa Helsingin seudun kuntien kanssa asunto- ja tonttitarjonnan lisäämiseksi.

Ympäristöministeriö on käynnistänyt yhteistyössä eräiden muiden ministeriöiden kanssa selvityksen kasvihuonekaasujen päästöjen ja yhdyskuntarakenteen kehityksen välisestä riippuvuussuhteesta.

Kaupunkiseutuja ympäröivän haja-asutusalueen väestökehitys eräillä kaupunkiseuduilla vuosina 2000–2005 on esitetty jäljempänä olevassa kuvassa. Haja-asutusalueen väestökasvu kohdistuu enää suurempien kaupunkiseutujen haja-asutusalueille. Helsingin metropolialueen vaikutus ulottuu työssäkäyntialueen reunalle, yli 70 kilometrin etäisyydelle asti. Pienemmillä kaupunkiseuduilla hajarakentamisen paine ulottuu vain läheiselle lievealueelle.

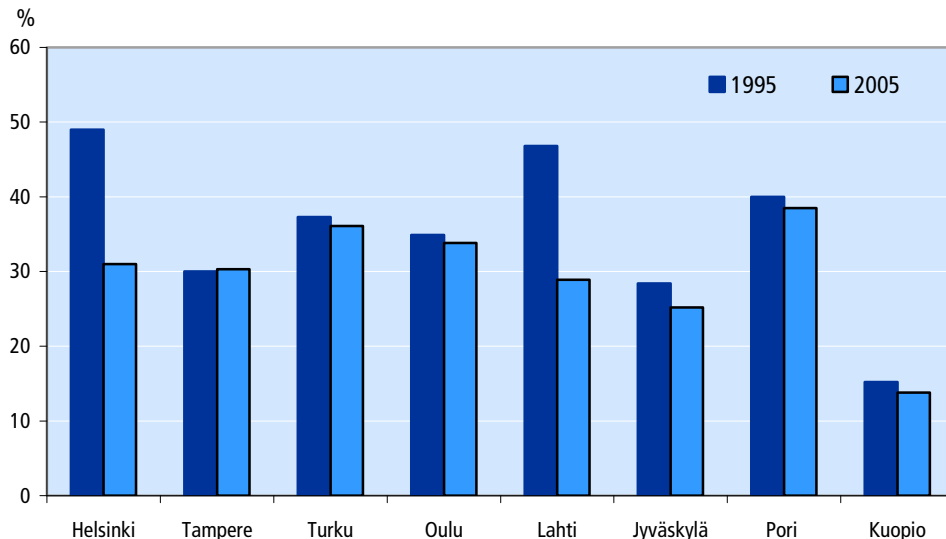
Haja-asutus lisääntyy suurempien kaupunkiseutujen ympärillä



Lähde: Kaupunkiseutujen haja-asutusalueen väestömuutokset Suomessa 1980–2005, Suomen Ympäristö 9/2007.

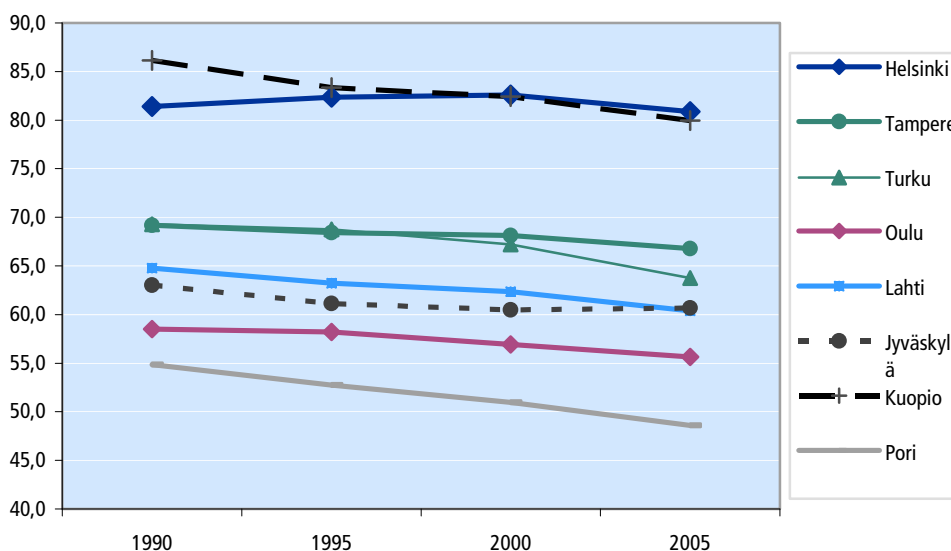
Pitkä talouden nousukausi on laajentanut kaupunkiseutuja ja myös näiden alhaisen tiheyden taajama-alueita. Nämä alueet ovat yhdyskuntarakenteen hajautumisen kannalta ongelmallisia, koska niiden tiivistäminen myöhemmin on erittäin vaikeaa. Suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen taajamien maa-alasta on keskimäärin kolmannes alhaisen tiheyden taajama-alueita (aluetehokkuus alle 0,02). Yleisesti osuus on laskenut hieman viimeisen 10 vuoden aikana, joten alhaisen tiheyden taajama-alueet ovat hiukan tiivistyneet. Eniten suurimmista ja keskisuurista kaupunkiseuduista ovat tiivistyneet Helsingin ja Lahden kaupunkiseudut.

Alhaisen tiheyden taajama-alueet ovat hiukan tiivistyneet suurimmilla kaupunkiseuduilla vuosina 1995–2005



Lähde: Alhaisen tiheyden taajama-alueiden maa-alan osuus (%) kaupunkiseudun taajama-alasta suurimmilla kaupunkiseuduilla vuosina 1995 ja 2005.

Asukastiheys on lievässä laskussa suurimmissa kaupungeissa Helsinkiä lukuunottamatta



Lähde: Asukastiheydeltään kannattavan joukkoliikenteen alueella (yli 20 as./ha) asuvan väestön osuus (%) kaupunkiseudun väestöstä, SYKE:YKR/TK.

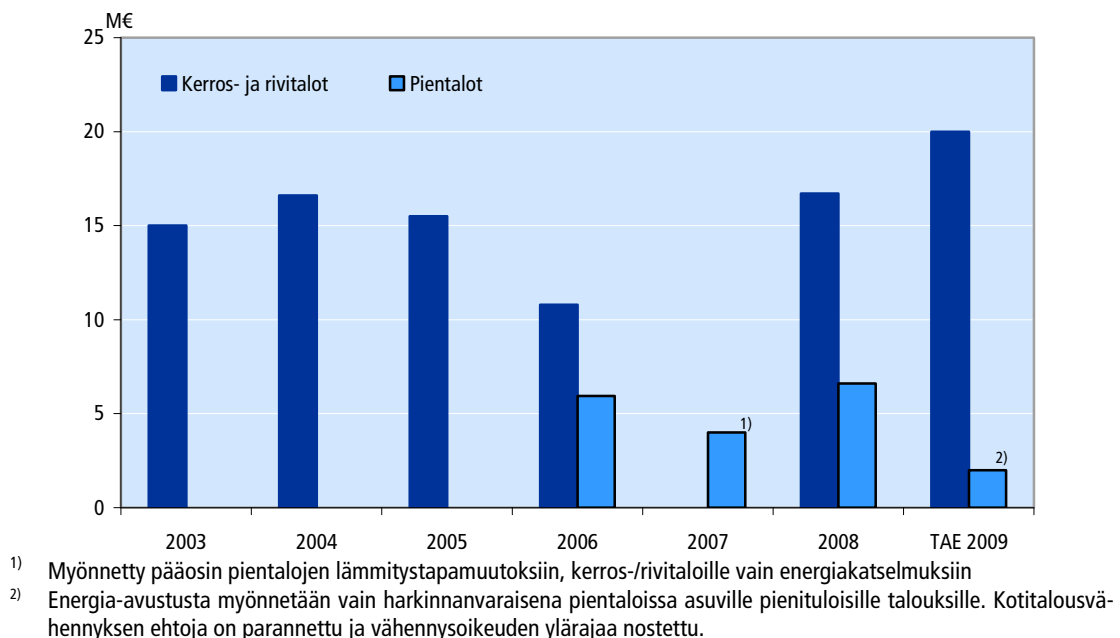
Riittävä asukastiheys ja nauhamainen yhdyskuntarakenne parantavat joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä. Tutkimuksissa on osoitettu, että asukastiheydeltään vähintään 20 asukasta hehtaarilla mahdollistaa toimivan joukkoliikenteen järjestämisen. Tällaisilla alueilla asuvan väestön osuus koko kaupunkiseutujen väestöstä on viimeisen viidentoista vuoden aikana laskenut kaikilla keskeisillä kaupunkiseuduilla Helsinkiä lukuun ottamatta. Osuus on selvästi suurin Helsingin ja Kuopion seuduilla, noin 80–81 prosenttia vuonna 2005. Helsingin kaupunkiseudun osalta kehitys on ollut tasaista yli 15 vuotta, mutta Kuopion kaupunkiseudulla osuus on laskenut jatkuvasti. Muiden kaupunkiseutujen osalta joukkoliikenteen toimintaedellytykset ovat yhdyskuntarakenteen näkökulmasta edellä mainittuja kaupunkiseutuja huonommat.

Yhdyskuntarakenteeseen ja rakennuksiin liittyvät päätökset ja valinnat vaikuttavat varsin hitaasti. Esimerkiksi rakennuskanta uusiutuu vain noin yhden prosentin vuotuisesti. Tehtävät valinnat ovat kuitenkin hyvin kauaskantoisia heijastuen niin liikennetarpeeseen kuin rakennusten energiankäyttöönkin useiden vuosikymmenten ellei jopa satojen vuosien ajan.

Rakennuskannan ja rakennusten hallintamuotojen monimuotoisuudesta johtuen tarvitaan useita ja toisiaan tukevia ilmastopoliittisia toimenpiteitä päästöjen vähentämiseksi. Ilmasto- ja energiastrategiassa linjataan toimenpiteet päästövelvoitteiden saavuttamisessa ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. Rakennuskannan päästöistä karkeasti noin kolmannes kuuluu ei-päästökauppasektorin piiriin.

Energia-avustuksiin osoitettava määräraha on 22 miljoonaa euroa, josta 20 miljoonaa euroa käytetään kerros- ja rivitalojen energiataloudellisen korjausten tukemiseen ja pientalojen tarveharkintaisiin energia-avustuksiin käytetään 2 miljoonaa euroa.

Energia-avustusten myöntömäärät ovat kasvaneet viime vuosina



Vuonna 2002 käynnistetyn asuinkiinteistöjen energiasäästösopimuksen (AESS) piiriin kuului noin 60 prosenttia Asuinkiinteistö- ja rakennuttajaliitto ASRA:n (nyk. RAKLI) jäsenyhteisöjen omistamasta asuinkiinteistökannasta. Vuoden 2007 alussa julkaistun toisen vuosiraportin mukaan sopimukseen liitetyn asuinrakennuskannan ominaiskulutuksissa on tapahtunut pientä

laskua. Yritykset ja yhteisöt voivat myös käyttää erilaisia vapaaehtoisia, markkinapohjaisia ohjauskeinoja, jotka korostavat toimijan omaa vastuuta ympäristön tilan parantamisessa.

Öljylämmityskiinteistöjen energiansäästöön tähtäävässä Höylä-ohjelmassa on saavutettu lähes 1,6 TWh vuotuiset säästöt ikääntyneiden öljylämmitystalojen kunnostuksella vuoden 2006 loppuun mennessä. Tämä vastaa noin 160 miljoonan lämmitysöljylitran vuosittaista säästöä.

Yhdyskuntarakenteen ja rakentamisen osalta on toteutettu seuraavia toimenpiteitä:

Vuoden 2008 alusta tuli voimaan

- Laki ja asetus energiatodistuksesta, asetusta tarkennettiin pinta-alan laskutavan osalta 16.12.2008.
- Laki rakennuksen ilmastointijärjestelmän kylmälaitteiden energiatehokkuuden tarkastamisesta.
- Asetus energiatehokkuuden laskentamenetelmästä sekä
- Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta osana rakennusten energiatehokkuusdirektiivin kansallista toimeenpanoa on uudistettu ympäristöministeriön asetuksena annettavien rakentamismääräyskokoelman rakennuksen lämmöneristykseen, energiatehokkuuteen, ilmanvaihtoon ja energiatalouteen liittyviä osia.
- Rakennusten energiatehokkuutta parantavat rakentamismääräykset annettiin 22.12.2008. Uusien määräysten tiukentava vaikutus on noin 30 prosenttia nykyisestä määräystasosta. tarkoituksena on myös asteittain siirtyä kohti matalaenergiarakentamista. Muutokset tulevat voimaan 2010 alussa.
- Öljylämmityskiinteistöjen energiansäästöön tähtäävällä Höylä-ohjelmalla on tuettu ikääntyneiden öljylämmitystalojen kunnostusta. Vuosille 2008–2012 käynnistetty Höylä III-sopimus on jatkoa vuoden 2007 lopussa päättyneelle sopimukselle.
- Osana pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian mukaista toimenpiteiden toteutusta valmistellaan uudisrakentamista koskevien energiatehokkuusvaatimusten tiukentamisen toista vaihetta, joka on tarkoitus toteuttaa 2012. Energia-avustukset ovat merkittävä ohjauskeino. Energia-avustuksilla tehostetaan sekä toimia energian säästämiseksi että uusiutuvien energiamuotojen käyttöön ottamiseksi.

Vuoden 2009 talousarvioehdotuksen mukaan

- Asuinrakennuksissa pientalojen energiatehokkuutta parantavia investointeja ja ympäristöystävällisiä lämmitystapamuutoksia tuetaan pääasiassa kotitalousvähennyksellä, jonka ehtoja parannetaan nostamalla kotitalousvähennyksen enimmäismäärä 3 000 euroon verovelvolliselta ja poistamalla käyttötarkoituksen sisällä olleet rajat.
- Pientalojen energiataloudellisten korjausten kustannuksiin kotitalouksille myönnettävät avustukset muuttuvat uudistukseen liittyen tarveharkintaisiksi. Avustuksen voi saada vain jos pienituloisuus estää kotitalousvähennyksen käyttöä.
- Kerros- ja rivitaloille kohdennettavia energia-avustuksia lisätään.
- Hallituksen asuntopoliittisen toimenpideohjelman perustuen on Asunto-osakeyhtiötalolainojen korko-tuesta annetun lain muutoksella parannettu asunto-osakeyhtiötalolainojen korkotukea (18.12.2008). Muutoksen jälkeen korkotukilainan enimmäisosuus on 50 prosenttia (aiemman 40 % sijaan), jos perus-parantamisen yhteydessä tehtävillä toimenpiteillä lisätään asunto-osakeyhtiötalon energiatehokkuutta, vähennetään rakennuksen energiankäytöstä aiheutuvia päästöjä tai otetaan käyttöön uusiutuvia energialähteitä.
- Kunnat ja eri toimialat ovat tehneet ministeriöiden kanssa sopimuksia energiansäästöstä. Energiansäästösopimuksilla toteutetaan kansallista ilmastostrategiaa.
- Ympäristöministeriö on osarahoittajana useissa kehityshankkeissa, joilla rakennusten energiatehokkuutta pyritään edistämään.
- Valtioneuvosto teki 18.9.2008 periaatepäätöksen korjausrakentamisesta. Siinä käsitellään erityisesti lisääntyvän korjaustarpeen kattamista. Päätöksessä määritellään valtion panostus ja sitoutuminen tavoitteisiin.
- Periaatepäätös ja strategian pohjalta laadittu periaatepäätös ja laadittava strategian toimeenpanosuunnitelma sisältävät lukuisia toimenpiteitä rakennuskannan kunnon ja toiminnallisuuden ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Näiden eri toimenpiteiden avulla aktivoidaan välillisesti runsaasti korjaustoimintaa, joka kohdentuu monipuolisesti rakennuksen eri osien, ulkovaipan ja sisätilojen korjauksiin. Näissä korjaustoimissa on mukana sekä rakennuksen käytettävyyttä, viihtyisyyttä kuin energiataloutta parantavia sekä korjaamisesta saatavan tiedon saatavuutta ja neuvonnan järjestämistä edistäviä toimia. Edellä kuvatuista seikoista johtuen strategian suoraa päästövaikutusta kerrannaisvaikutuksineen on vaikea arvioida.

1.2.9 Suomen tavoitteet kansainvälisessä ilmastopolitiikassa ja vaikuttamisessa

Suomen tavoitteet ilmastopolitiikassa perustuvat Euroopan Unionin tavoitteisiin. Hallitusohjelman mukaan Suomen on osaltaan ja yhdessä muun Euroopan unionin kanssa kannettava vahvaa vastuuta ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja käynnistettävä toimet siihen sopeutumiseksi.

Joulukuun Eurooppa-neuvostossa vahvistettiin keväällä 2007 sovitut EU:n päästövähennystavoitteet ja sovittiin keinoista tavoitteiden saavuttamiseksi ml. päästökauppadirektiivi ja taakanjako. Pitkäjänteinen kaikilla tasoilla toteutettu vaikuttamistyö osoittautui onnistuneeksi, ja Suomi sai Eurooppa-neuvostossa läpi kaikki keskeiset tavoitteensa.

Suomen hallitus toimii aktiivisesti EU:ssa maailmanlaajuisen sopimuksen aikaansaamiseksi. Tavoitteena on, että uusi sopimus velvoittaisi teollisuusmaat entistä tiukempiin päästövähennyksiin ja että myös kehitysmaat osallistuvat päästöjen vähentämiseen. Mikäli kattava kansainvälinen sopimus saadaan voimaan, EU on valmis vähentämään päästöjään 30 prosenttia vuoteen 2020 mennessä yhdessä muiden kehittyneiden maiden kanssa.

Kansallisesti Suomi on valmistautunut neuvotteluihin ministeriöiden välisessä ilmastotyöryhmässä, ja neuvottelujen etenemisestä on informoitu sidosryhmiä. Vuoden aikana on valmisteltu useita selvityksiä keskeisistä neuvotteluteemoista.

Teknologian siirtoa koskevien velvoitteiden seuraaminen on haasteellista. Ympäristöministeriö on teettänyt esiselvityksen teknologiansiirrosta ja sen määrän ja vaikutuksen mittaamiseen käytettävistä indikaattoreista. Ympäristöministeriö osallistuu kansainvälisellä tasolla aktiivisesti aihepiiriin liittyvään kehitystyöhön ja tukee sitä.

Kehityspoliittisessa ohjelmassa Suomi pyrkii siihen, että eri foorumeilla tehtävä työ luonnon-taloudellisesti kestävä kehityksen edistämiseksi, luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi, ilmastonmuutoksen torjumiseksi, maaperän köyhtymisen ja aavikoitumisen estämiseksi sekä elinympäristön suojelemiseksi kootaan yhteen ja huolehditaan siitä, että se vaikuttaa tehokkaasti kaikkeen kehitykseen sekä teollistuneissa että kehitysmaissa.

Kehityspoliittisen ohjelman toteuttamiseksi on Suomen kehitysyhteistyön pääkohdemaille laadittu osallistumissuunnitelmat. Niissä korostuu ilmastonmuutoksen huomioonottaminen tulevissa toimissa ja erityisesti metsien rooli ilmaston muutoksen torjunnassa ja siihen sopeutumisessa. Tällä hetkellä laaditaan myös alueellisia toimintastrategioita ja ilmaston muutos tulee nousemaan myös niissä esille keskeisenä toimintateemana.

Ilmastonmuutos kumppanimaiden osallistumissuunnitelmissa

Etiopia: osana vesisektoria

Kenia: osana metsä- ja energiasektoria

Mosambik: osana metsä- ja maataloussektoria

Nepal: meteorologia osana koulutus- ja metsäsektoria

Nicaragua: osa maataloussektoria

Sambia: osa ympäristö- ja maataloussektoria (ml. metsät)

Tansania: osa metsä- ja energiasektoria

Vietnam: ympäristö ja ilmastonmuutos painopistealalla, kansallisen ohjelman tuki

1.2.10 Ilmastomuutokseen sopeutuminen

Kansallisen ilmastomuutoksen sopeutumisstrategian lähtökohta on, että ilmastomuutoksen vaikutusten arviointi ja sopeutumistoimenpiteiden määrittäminen liitetään eri toimialoilla osaksi tavanomaista suunnittelua, toimeenpanoa ja seurantaa.

Maa- ja metsätalousministeriö koordinoi kansallisen sopeutumisstrategian toimeenpanoa ja sopeutumistutkimusohjelman (ISTO 2006–2010) toteuttamista. Sopeutumisstrategian väliarviointi toteutetaan 2008–2009.

Seuraavia toimenpiteitä on käynnistetty tai vireillä eri sektoreilla:

Poikkihallinnolliset toimet

- Havainto- ja varoituspalveluita tuotetaan osana normaalitoimintaa Ilmatieteen laitoksella, Merentutkimuslaitoksella ja Suomen ympäristökeskuksessa.
- Liikenne- ja viestintäministeriö on tehnyt päätöksen rahoittaa Ilmatieteen laitoksen koordinoiman Luonnononnettomuuksien varoitusjärjestelmän (LUOVA) kehittämistä.
- Ilmastomuutoksen sopeutumistutkimusohjelman väliarvion mukaan ISTO on rajallisista resursseistaan (noin 0,5 milj. €/v) huolimatta onnistunut hyvin lisäämään tietämystä ilmastomuutoksesta ja sen edellyttämistä toimista.
- Tutkimusohjelman rahoitus ei kuitenkaan ole vastannut sille kansallisen sopeutumisstrategian valmistelussa ennakoitua tasoa, mikä heijastuu esimerkiksi siinä, että tutkimusohjelmassa määritellyistä tarpeellisista 20 tutkimusalueesta vain 8 on toistaiseksi voitu kattaa ohjelmassa.

Sopeutumisstrategian toimeenpano on käynnistynyt eri hallinnonaloilla. Osalla hallinnonaloista on tehty kokonaisvaltaisia selvityksiä tai toimenpideohjelmia. Jotkut hallinnonalat ovat sisällyttäneet sopeutumisnäkökohtia muihin strategioihin ja suunnitelmiin. Esimerkkinä jälkimmäisestä on kulttuuriomaisuuden suojelun yhteistyöryhmä, joka on määritellyt myös ilmastomuutokseen sopeutumisessa tarvittavia toimenpiteitä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla

- Ilmastomuutos otetaan huomioon liikenneväylien kunnossapidossa ja rakentamisessa sekä liikenteen järjestelyissä, ml toimintaohjeita kehitetään tulvatilanteita varten.
- Väylänpidosta vastaavat virastot ovat tehostaneet ilmastomuutokseen varautumista.
- Tiehallinnossa valmistui keväällä 2007 esiselvitys ilmastomuutokseen sopeutumisesta tiepidossa. Ratahallintokeskus ja Merenkululaitos ovat käynnistäneet omat selvityksensä ja Finavia käynnistää selvityksen vuonna 2008.
- Ilmatieteen laitos ja Merentutkimuslaitos tuottavat tutkimustietoa tulevaisuuden ilmastosta.

Maa- ja metsätalousministeriön toimet sopeutumisstrategiassa liittyvät luonnonvarasektoriin.

- Maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö ovat solmineet yhteistyösopimuksen Ympäristö- ja luonnonvarakonsortioista. Sen puitteissa toteutetaan muun muassa sektoritutkimukseen kuuluva ilmastomuutoksen vaikutusten arviointiin liittyvä tutkimusohjelma.
- Toteutetaan muun muassa Kansallisen metsäohjelman toimenpiteitä muun muassa arvioimalla ilmastomuutoksen vaikutusta metsätuhoihin, kehittämällä metsätuhojen seurantajärjestelmä ja valmiusjärjestelmä.
- Maataloudessa selvitetään kasvukauden pitenemisen hyödyntämistä tuotannossa ja toisaalta varautumista muuttuviin ilmastoriskeihin kuten kuivuuteen ja rankkasateisiin.
- Kasvi- ja eläintautien esiintymisen tunnistamiseksi kehitetään diagnostisia valmiuksia ja seurantaa.
- Vesitaloudessa varaudutaan pitkän aikavälin muutoksiin sekä sään ääri-ilmiöiden yleistymiseen muun muassa patojen mitoituksen ja vesistöjen säännöstelyn sekä tulvariskien hallinnan kannalta.
- Metsähallitus on tehnyt selvityksen ilmastomuutoksen vaikutuksista metsäluontoon, metsien käyttöön ja Metsähallituksen toimintaan.
- Metsäntutkimuslaitos selvittää metsäekosysteemien toimintaa ja metsien käyttöä muuttuvassa ilmastossa.
- Yhdyskuntien tulvavahinkoja vähennetään tulvariskien hallinnalla, joka sisältää tulvien ehkäisyn, tulvasuojelun, maankäytön suunnittelun, tulvantorjunnan sekä pelastustoiminnan. Viimeaikaiset rankkasateiden aiheuttamat kaupunkitulvat, muun muassa Porissa elokuussa 2007 ja Tampereellä elokuussa 2008, ovat entisestään lisänneet odotuksia tulvavahinkojen korvausjärjestelmän uudistamiseksi niin, että rakennuksille ja irtaimistolle aiheutuvat tulvavahingot voitaisiin korvata tulvan aiheutumistavasta riippumatta yhdenmukaisella tavalla.

- Maa- ja metsätalousministeriössä valmistellaan parhaillaan tulvariskien hallintaa koskevia säädöksiä, joissa otetaan huomioon EU:n tulvadirektiivin vaatimukset.
- Tulvavaarakarttoja on laadittu noin 60 merkittävälle tulvariskikohteelle, ja työssä hyödynnetään valtakunnallista korkeusmallituotantoa. Valtio on tukenut yhdyskuntien tulvasuojelua Vantaanjoen varrella, Pyhäjoella, Malisjoella, Purmonjoella, Vöyrillä sekä Simojoella. Yhteensä hankkeilla on suojattu noin 250 kiinteistöä.
- Porin kaupungin tulvasuojeluhanke, jossa suojataan tulvilta noin 5 000 kohdetta, on käynnistynyt olemassa olevien penkereiden kunnostuksella.

Ympäristöministeriön toimialalle valmistui kesäkuussa 2008 ilmastonmuutokseen sopeutumisen toimintaohjelma:

- Ohjelma kattaa lähivuosien keskeiset tehtävät luonnon monimuotoisuuden ja virkistyskäytön, alueidenkäytön, rakentamisen, ympäristönsuojelun sekä vesivarojen käytön ja hoidon alueilla.
- Se sisältää yli 40 konkreettista lähivuosina toteutettavaa toimenpidettä.
- Sään ääri-ilmiöiden (rankkasateet, tulvat) voimistuminen keskeisin vaikuttava tekijä.
- Luonnonsuojelussa joudutaan sopeutumaan kasvillisuusvyöhykkeiden muuttumiseen.
- Ohjelmassa on tunnistettu muun muassa lakien ja muiden säädösten sekä informaatio-ohjauksen kehittämistarpeita. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) muutostarpeet on jo otettu huomioon keväällä 2008 valmistuneessa tarkistusehdotuksessa.
- Toimintaohjelmasta merkittävä osa toteutetaan hallituskauden loppupuolella.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla ilmastonmuutokseen sopeutumisessa keskeisiä ovat eri teollisuustoimialojen sekä energia-alan toimenpiteet.

- T&K-rahoitus ja -hankkeet kanavoituvat ja toteutetaan pääosin Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus Tekesin kautta.
- Tekesin teknologiaohjelmissa sään ääri-ilmiöt ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen ovat jossain määrin olleet esillä: on rahoitettu muun muassa sähköverkkoihin ja yhdyskuntarakentamisen teknologiaan liittyviä tutkimushankkeita.

1.3 Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä

Kioto 2008–2012 kauden tavoitteen saavuttamiseksi on olemassa vuonna 2005 laadittu ilmastostrategia. EU:n päästökauppajärjestelmän käyttöönotto sekä Kioto mekanismien käytömahdollisuus laajentavat merkittävästi kasvihuonekaasujen päästöihin vaikuttavien keinojen käyttöä ja periaatteita. Perinteisten kotimaisten päästöjen vähennystoimien ohella voidaan osallistua päästöjen vähentämiseen myös maamme rajojen ulkopuolella siten, että nämä päästöjen vähennykset ovat Suomen päästövelvoitteen todentamisen osalta samanarvoisia kotimaisten päästöjen vähennystoimien kanssa. EU:n päästökaupan, Kioto mekanismien ja kotimaisten ilmasto- ja energiapoliittisten toimien avulla **Suomen Kioto-velvoite saavutetaan.**

Päästökauppaan kuuluville sektoreille myönnetään komission päätöksen mukaisesti päästöoikeuksia 37,6 miljoonaa tonnia vastaava määrä keskimäärin vuodessa. Päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden päästöjen arvioidaan olevan Kioto kaudella noin 33 miljoonaa tonnia keskimäärin vuodessa. Päästökauppasektorin päästöoikeuksien ja muiden sektoreiden päästöjen yhteismäärä olisi siten 70,6 miljoonaa CO₂-ekvivalenttitonnia vastaava määrä. Näin ollen **käytettävissä oleva sallittujen päästömääräyksiköiden määrä, 71,7 miljoonaa riittäisi Suomen velvoitteen kattamiseen.**

Päästökauppasektorin päästöt eivät ole erityisen seurannan kohteena kansallisen päästötavoitteen saavuttamisen vuoksi. Valtio vastaa ei-päästökauppasektorin päästötavoitteesta. Ei-päästökauppasektorin päästökehitysarvioon liittyy epävarmuustekijöitä, joita valtio pyrkii katamaan niin sanotuilla Kioto mekanismeilla. Myös nielujen käytöstä saadaan joustoa. Kioto velvoitekauden ensimmäisen vuoden (2008) päästöluvut raportoidaan vuonna 2010, jolloin muun muassa päästökaupan vaikutus näkyy.

Eri hallinnonaloilla toteutetaan 2005 ilmastostrategian mukaisia toimia ja valmistaudutaan vuoden 2012 jälkeen koveneviin tavoitteisiin.

Suomen hallitus toimii aktiivisesti EU:ssa maailmanlaajuisen sopimuksen aikaansaamiseksi. EU:n ilmasto- ja energiapakettin neuvotteluissa Suomi sai Eurooppa-neuvostossa läpi kaikki keskeiset tavoitteensa.

Suomen kehitysyhteistyön pääkohdemailla laadituissa osallistumissuunnitelmissa sekä valmis- teilla olevissa alueellisissa toimintastrategioissa ilmastoasiat ovat keskeisellä sijalla.

Ilmastonmuutokseen varautuminen ja työn vaatima selvitystyö on käynnistynyt. Sopeu- tumiskysymysten sisällyttäminen pitkän aikavälin riskien hallintaan eri toimialoilla vaatii edel- leen työtä ja sen turvaavaa resurssointia.

Kasvihuonekaasupäästöjen arvioidaan kasvavan Kioton kauden jälkeen ilman lisätoimen- piteitä. Vuoden 2020 päästövähennystavoitteiden saavuttaminen vaatii määrätietoisia toi- menpiteitä sekä nykyisen sekä tulevien hallituskausien aikana varmistamalla 2008 strategian tehokas toimeenpano.

Erityisesti **rakentamisen, asumisen ja liikenteen päästöjen hillintään** sekä näiden sek- torien toisiaan tukevaan ilmastopoliittiseen päätöksentekoon tulee kiinnittää huomiota.

Rakennuskanta uudistuu hitaasti, mikä korostaa sekä tarvetta tehostaa sekä uusien raken- nusten että korjausrakentamisen energiatehokkuutta. Hallituskaudella jo tehdyt päätökset ohjaavat kehitystä oikeansuuntaisesti, ja käynnissä oleva energiatehokkuustoimikunnan työ tulee edelleen määrittämään tarvittavia toimenpiteitä sekä tällä että muilla keskeisillä sekto- reilla.

Kaupunkiseudut ja niiden alhaisen tiheyden taajama-alueet ovat laajentuneet. Tämä heiken- tää osaltaan joukkoliikenteen kehitysedellytyksiä. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden keskeiset tarkistukset koskevat yhdyskuntarakenteen eheyttämistä, Helsingin seudun asunto- tuotannon, liikenteen ja maankäytön kokonaisuutta sekä alueidenkäytön energiakysymyksiä. Yhdyskuntarakennetta koskevat päätökset vaikuttavat hitaasti, mutta merkittävällä tavalla esimerkiksi liikenteen päästövähennysmahdollisuuksiin.

Liikennepoliitikassa **joukkoliikenteen kilpailukyvyyn turvaaminen** edellyttää lisäpanos- tusta. Joukkoliikenteen kehittämisohjelman on määrä lisätä joukkoliikenteen houkuttelevuut- ta.

Henkilöautoliikenteen verotuksen muutokset ovat olleet myönteisiä henkilöautojen pääs- töjen kannalta, mutta tilanteen kehittymistä on seurattava jatkuvasti. Jos myönteinen kehitys ensirekisteröityjen henkilöautojen CO₂-päästöjen osalta heikkenee ja toisaalta henkilöauto- kanta kasvaa nopeasti ja henkilöautoliikenne lisääntyy, tämä vaatii lisätoimia.

Vuonna 2008 hyväksytty **pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia** linjaa keskeiset energian käytön rajoittamisen ja uusiutuvan energian edistämisen tavoitteet vuoteen 2020. Energiatehokkuustoimikunta konkretisoi ja täsmentää tarvittavia keinoja energiankäytön ta- voitteiden toimeenpanemiseksi. Useat ministeriöt ovat laatineet omia ohjelmiaan ja vuoden 2020 arviotaan, mikä vahvistaa ilmastopoliittikan valtavirtaistamista.

Valmisteilla oleva **ilmasto- ja energiapoliittinen tulevaisuusselonteko** tulee linjaamaan hallituksen ilmastopolitiikkaa vuosisadan puoleen väliin asti. Näin pitkän aikavälin tarkastelu edellyttää erilaisten mahdollisten kehityspolkujen arviointia. Suomen ilmastopolitiikkaa tarkastellaan globaalista näkökulmasta kestäväen kehityksen laajassa viitekehyksessä. Selonteossa tavoitellaan ilmastopolitiikan edelläkävijyyttä tukevia linjauksia. Valmistelussa sovelletaan osallistavaa työtapaa, ja selonteon taustaselvitykset on julkistettu.

Ilmastopoliittisten toimien **oheisvaikutusten** tarkastelu tuo seurantaan uusia tärkeitä elementtejä, joita tulevaisuusselonteko tulee täsmentämään. Esimerkiksi rakennusten energiatehokkuuden parantaminen liittyy päästövähennyksien lisäksi muun muassa asumisterveyteen- ja viihtyisyyteen. Biopolttoaineiden tuotannon ja käytön kasvihuonekaasuvaikutuksista tiedetään, että, että elinkaaren aikaiset vaikutukset voivat olla kokonaisuutena kielteiset. Oheisvaikutusten - sekä myönteisten että kielteisten - tarkastelua hallitusohjelman toimeenpanossa pyritään vahvistamaan.

2 OSAAMINEN JA INNOVAATIOT

2.1 Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteet

Hallituksen tavoitteena on vahvistaa talouden innovaatiokapasiteettia, osaamisen kehittymistä, uuden yritystoiminnan syntymistä ja kasvun edellytyksiä strategisilla osaamispanostuksilla valikoituihin kohteisiin. Keskeisenä tavoitteena on uusien ideoiden hyödyntäminen, uuden teknologian luominen ja sen nopea käyttöön ottaminen, osaavan työvoiman saatavuus sekä työn viisas organisointi.

Tavoitteena on väestön koulutus- ja osaamistason kohottaminen siten, että koulutustaso lähestyy maailman kärkeä. Tasapuoliset mahdollisuudet laadukkaaseen ja maksuttomaan koulutukseen turvataan maan kaikissa osissa. Koulutusjärjestelmää ja oppilaitosverkkoa kehitetään kokonaisuutena niin, että se vastaa ammatti- ja väestörakenteen muutokseen. Yhteiskunnan luovuusperustan vahvistamiseksi parannetaan luovan työn ja toiminnan edellytyksiä sekä tuetaan luovaa tuotantoa.

Hallituksen tavoitteena on turvata taloudelliset ja rakenteelliset edellytykset tehdä laadukasta, monialaista perus- ja soveltavaa tutkimusta ja vahvistaa talouden innovaatiokapasiteettia strategisilla osaamispanostuksilla, ja nostaa tutkimus- ja kehitysrahoituksen osuus neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta tiede- ja teknologianeuvoston linjausten mukaisesti.

Tavoitteena on kansainvälisen huipputaustan lisääminen sekä osaamistasoltaan vahvemmat ja vaikuttavammat korkeakouluyksiköt. Yliopistojen taloudellista ja hallinnollista autonomiaa vahvistetaan laajamittaisella yliopistoreformilla. Ruotsinkielisen korkeakoulutuksen erityispiirteet huomioidaan reformityössä. Korkeakoulutuksen kansainvälistymiselle luodaan kansallinen strategia, jolla opiskelijoiden, opettajien ja tutkijoiden kansainvälistä liikkuvuutta lisätään.

2.2 Toteutunut kehitys ja keskeiset toimenpiteet

2.2.1 Koulutus- ja tutkimus

Perusasteen jälkeisen tutkinnon (ylioppilastutkinto, ammatillinen tutkinto tai korkea-asteen tutkinto) suorittaneiden osuus nuorten ikäryhmästä on 2000-luvun alkuvuosina noussut hieman vuoden 1995 82 prosentista 86 prosenttiin (2006). Vuoden 2006 lopussa miehistä perusasteen jälkeisen tutkinnon oli suorittanut 82 prosenttia ja naisista 89 prosenttia.

Valtioneuvosto on hallitusohjelmaa konkretisoivassa koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa asettanut tavoitteeksi, että vuonna 2015 perusasteen jälkeisen tutkinnon suorittaneiden osuus ko. ikäryhmästä on 92,5 prosenttia.

Tavoitteiden saavuttamiseksi on tehty seuraavia toimia:

- Perusasteella on lisätty oppilaanohjausta ja erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden tukitoimia.
- Ammatillisessa koulutuksessa on käynnistetty ammattistarttikokeilu, jonka tavoitteena on madaltaa peruskoulutusta jatko-opintoihin siirtymisen kynnystä ja vähentää keskeyttämistä tutkintoon johtavan koulutuksen alkuvaiheessa. Ammattistartti on suunnattu erityisesti sellaisille perusopetuksen päättävälle nuorille, joilla ei ole vielä selkiintynyttä käsitystä ammatinvalinnastaan tai joilla ei ole riittäviä valmiuksia ammatilliseen koulutukseen hakeutumiseen tai siitä suoriutumiseen. Vuonna 2007 opiskelijamäärä ammattistartissa oli 700 ja tänä vuonna 1 000 opiskelijaa.
- Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijapaikkoja on lisätty vuonna 2008 ja 2009 yhteensä lähes 6 400 paikalla.

Perusopetuksen päättäneiden välitön sijoittuminen toisen asteen koulutukseen on kansainvälisesti korkealla tasolla. Sijoittuneiden osuus kehittyi myönteisesti koko 2000-luvun, mutta laski vuonna 2006 (Ks. myös Työn ja yrittäjyyden politiikka ohjelman luku 2.6). Vuonna 2006 peruskoulun päättäneistä nuorista 93,2 prosenttia aloitti samana vuonna lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa tai perusopetuksen lisäopetuksessa. Lukioon siirtyneiden osuus on viimeisen kolmen vuoden aikana laskenut. Samaan aikaan tarjolla olevien lukiopaikkojen määrä on pysynyt suurin piirtein entisellään. Lukiopaikkoja on tarjolla enemmän kuin ensisijaisesti lukioon hakevia. Käytännössä kaikki lukiot eivät kuitenkaan saa paikkojaan täyteen ja osa hakijoista ei pääse haluamaansa lukioon. Ammatilliseen koulutukseen siirtyneiden osuus on noussut. Suoraan perusopetuksesta ammatilliseen koulutukseen hakeneiden määrä on kasvanut melkein kuudella prosentilla vuosina 2005–2007.

Maahanmuuttajista jää kuitenkin kantaväestöä huomattavasti suurempi osa ilman koulutuspaikkaa. Heistä 27 prosentilla ei Opetushallituksen tutkimuksen (Maahanmuuttajaoppilaat ja koulutus-tutkimus oppimistuloksista, koulutusvalinnoista ja työllistämisestä, 2008) mukaan ole toisen asteen tutkintoa suoritettuna 8,5 vuotta peruskoulun päättymisen jälkeen. Maahanmuuttajat ovat toistaiseksi keskittyneet maassamme voimakkaasti joihinkin suuriin kaupunkeihin, mutta maahanmuuttajien koulutukseen liittyvät kysymykset eivät ole pelkästään kuntien sisäisiä asioita.

Koululaisten osaamista mittaavan Pisa-tutkimuksen mukaan lukemisessa suomalaisista oppilaista 17 prosenttia yltää erinomaiseen tasoon, mikä on OECD-maista toiseksi eniten. OECD-maissa keskimäärin yhdeksän prosenttia yltää erinomaiseen tasoon lukemisessa.

Myös luonnontieteissä Suomi nousee huippuosaajien määrässä niin ikään toiselle sijalle, ja matematiikassa suomalaiset koululaiset ovat myös kärjen tuntumassa jaetulla kolmannella sijalla. Suomessa on muihin maihin verrattuna erittäin paljon huippuryhmään kuuluvia oppi-

laita. Kansainvälisessä vertailussa suomalainen koululaitos painottaa tietoaaineita taide- ja taitoaineiden sekä liikunnan jäädessä jälkeen muista OECD-maista.

Perusopetuksen ryhmäkoot on selvitetty syksyn 2008 aikana. Selvityksen mukaan ryhmäkoot vaihtelevat voimakkaasti kuntien välillä. Maaseutumaisissa kunnissa opetusryhmät ovat kaupunkimaisia pienempiä. Koko maan opetusryhmien keskikoko on 19,57 oppilasta. Ryhmäkokoja pidetään yhtenä merkittävänä opetuksen laatuun vaikuttavana asiana.

Ongelmaksi koulutyössä on osoittautunut myös yhä yleistynyt koulukiusaaminen. Tutkimustulosten mukaan reilu 16 prosenttia peruskoululaisista ilmoittaa joutuvansa kiusatuksi säännöllisesti eli vähintään 2–3 kertaa kuussa.

Peruskoulujen saama työpanos kouluterveydenhuollon ja kasvatuksen tuen (koulupsykologit ja kuraattorit) henkilöstön työpanoksessa oli Opetushallituksen ja Stakesin tutkimuksen (Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen peruskouluissa 2 - Perusraportti kyselystä 1.–6. vuosiluokkien kouluille, 2008), vain puolet valtakunnallisissa suosituksissa esitetystä. Henkilöstömitoituksessa oli lisäksi suuria alueellisia eroja. Koulupsykologitoimintaa ja koulun sosiaalityötä oli vain harvoin käytettävissä alle 100 oppilaan kouluissa ja varsin vähän Etelä-Suomen läänin ulkopuolella. Erityisesti on huomattava, että Lapin läänissä oppilashuoltopalvelut rajoittuivat käytännössä kouluterveydenhoitajan työhön.

Kevään 2008 kehyspäätöksessä perusopetuksen kehittämistä on päätetty tukea 80 miljoonan euron lisäpanostuksella hallituskauden aikana. Tämän perusopetus paremmaksi (POP) -ohjelman painopisteinä ovat perusopetuksen oppilaanohjaus sekä tehostettua ja erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen sekä kerhotoiminnan kehittäminen. Tukea kohdennetaan myös opetusmenetelmien kehittämiseen, kuntien hallinnollisten käytänteiden yhdenmukaistamiseen ja eri hallintokuntien yhteistyön tiivistämiseen. Ohjelman tavoitteena on lisäksi pienentää opetuksen ryhmäkokoja.

Koulukiusaamisen vähentämiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi opetusministeriö on käynnistänyt 1.9.2006 KiVa Koulu -hankkeen, joka toteutetaan Turun yliopiston psykologian laitoksen ja Oppimistutkimuksen keskuksen yhteistyönä. KiVa Koulu on kansainvälisesti poikkeuksellisen laaja kehittämis- ja tutkimusohjelma, joka on tarkoitus laajentaa valtakunnalliseksi.

Tieto- ja viestintätekniikan opetuskäyttö ei ole Suomessa yleistynyt odotetusti hyvästä varustetasosta huolimatta. Haasteeseen vastaamiseksi on käynnistetty tieto- ja viestintätekniikka kouluissa -hanke, joka kartoittaa välineitä pedagogisten muutosten toteuttamiseen ja auttaa opetushenkilöstöä löytämään oppimista palvelevia tapoja hyödyntää tieto- ja viestintätekniikkaa.

Ammatillisesti suuntautuneen tutkinnon suorittaneiden osuus on ollut laskusuunnassa. Tämä johtuu opistoasteen poistumisesta tutkintorakenteesta ja kasvavasta korkeakoulujen vetovoimasta.

Vuoden 2006 lopussa ikäryhmästä ammatillisen tutkinnon (ml. opistoasteen tutkinto) oli suorittanut miehistä 45 prosenttia ja naisista 42 prosenttia. Tavoitteeksi on asetettu, että 25–34-vuotiaista vuonna 2015 ammatillisen koulutuksen ainoana perusasteen jälkeisenä koulutuksena on suorittanut ko. ikäryhmästä 43 prosenttia.

Käytännössä tavoite edellyttää ammatillisen koulutuksen aseman vahvistamista, jota on jo nyt tehty hallituksen päätöksillä lisätä ammatillisen peruskoulutuksen opiskelupaikkoja.

Korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus 25–34-vuotiaista on kasvanut viime vuosina merkittävästi. Osa muutoksesta selittyy ammattikorkeakoulujen perustamisella. Ylioppilastutkinnon suorittamisen jälkeen välitön jatko-opintoihin hakeutuminen ja varsinkin sijoittuminen on selvästi alhaisemmalla tasolla kuin peruskoulun jälkeen. Vuonna 2005 ylioppilastutkinnon suorittaneista ammattikorkeakouluun samana vuonna hakeneista noin 67 prosenttia sai aloituspaikan heti. Yliopistoon hakeneista vain noin 41 prosenttia sai aloituspaikan välittömästi. Jatko-opintoihin korkeakouluihin siirtyvien ylioppilaiden osuus kasvaa merkittävästi, mitä pidempi aika ylioppilastutkinnon suorittamisesta kuluu. Vuoden 1999 ylioppilaista yli 80 prosenttia oli aloittanut korkeakouluopinnon vuoteen 2004 mennessä.

Tilastokeskuksen mukaan yliopistoissa suoritettiin vuonna 2007 yhteensä 22 300 tutkintoa. Määrä on 15 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna. Tutkinnoista 5 900 oli alempia korkeakoulututkintoja ja 13 900 ylempiä korkeakoulututkintoja. Tohtorintutkintoja suoritettiin 1 500. Kaikista yliopistotutkinnoista 63 prosenttia oli naisten suorittamia. Vuonna 2007 ammattikorkeakouluissa suoritettiin yhteensä 21 000 tutkintoa.

Vuoden 2006 lopussa 29 prosenttia 25–34-vuotiaista oli suorittanut korkeakoulututkinnon. Miehistä tutkinnon oli suorittanut 23 prosenttia ja naisista 36 prosenttia. Valtioneuvosto on koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa asettanut tavoitteeksi, että vuonna 2015 korkeakoulututkinnon on suorittanut 38,5 prosenttia ko. ikäluokasta. Naisten osalta tavoite saavutettaneen, mutta miesten korkeakoulututkinnon suorittamisen kannustamiseen tarvitaan lisätoimenpiteitä. Valmistumisaikojen lyhentämistä käsitellään Luvussa I.

Läpileikkaus Suomen opettajatilanteesta kertoo:

- Yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa opiskelija/ opettaja -suhteet ovat säilyneet aikalailla samoin koko 2000-luvun: yliopistoissa yhtä opettajaa kohden on noin 13 opiskelijaa ja ammattikorkeakouluissa lähes 17 opiskelijaa.
- Opettajakelpoisuustilanne on tällä vuosikymmenellä parantunut sekä suomen- että ruotsinkielisissä opettajaryhmissä. Yleissivistävän koulutuksen opettajista oli vuonna 2005 tehdyn valtakunnallisen selvityksen mukaan 89,1 prosenttia kelpoisia hoitamaansa tehtävään. Lukion opettajista 96,1 prosenttia oli kelpoisia hoitamaansa tehtävään ja ammatillisen koulutuksen opettajien kelpoisuusprosentti oli 72,2. Vuodesta 2001 lähtien on kymmenessä yliopistossa toteutettu opettajankoulutuksen laajennusohjelma, jonka tavoitteena on ehkäistä opettajapulaa ja parantaa opettajakelpoisuustilannetta. Myös ammatillisissa opettajakorkeakouluissa on tehty koulutuspaikkalisäyksiä.
- Selvimmin koulutuslisäyksiä myönteiset vaikutukset ovat olleet havaittavissa luokanopettajatilanteessa ja tiettyjen oppiaineiden (matemaattis-luonnontieteelliset aineet, äidinkieli, englanti, liikunta ja kuvataide) opettajien saatavuudessa. Ilmeisiä lisäkoulutustarpeita on edelleen erityisopettajien ja opinto-ohjaajien ryhmissä.
- Vuonna 2007 tehdyn ennakkoinnin (Opettajankoulutus 2020) mukaan perusopetuksen ja lukiokoulutuksen opettajatarpeet edellyttävät, että opettajankoulutukseen otetaan vuoteen 2020 mennessä 24 740 henkilöä. Ammatillisen koulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen osalta vuoden 2007 opettajatarve-ennakkoinnissa arvioitiin, että opettajankoulutukseen tulee vuoteen 2020 mennessä ottaa yhteensä 8 270 ammatillisten opintojen opettajaksi opiskelevaa ja 2 950 yhteisten opintojen opettajaksi opiskelevaa. Lisäksi on arvioitu maahanmuuttajataustaisten oppilaiden opetuksen aiheuttavaa opettajatarpeen kasvua.

- Yliopistoissa toteutetun opettajankoulutuksen laajennusohjelman tavoitteena on ollut 7 000 opettajan lisäys vuoteen 2009 mennessä. Yliopistoista saatujen tietojen perusteella ohjelman tavoite lisäyksestä saavutetaan.
- Luokanopettajakoulutuksen aloittaa vuosittain noin 900 opiskelijaa. Koulutukseen on hakeutunut noin 5 000 opiskelijaa.
- Aineenopettajakoulutuksen aloittaa vuosittain noin 1 700 opiskelijaa. Hakijamääriä koskeva selvitys on meneillään opettajankoulutusta antavissa yliopistoissa ja valmistui vuoden 2008 lopussa.
- Opetushenkilöstön täydennyskoulutuksen voimavarat valtion talousarviossa ja täydennyskoulutukseen osallistuminen on pysynyt samalla tasolla vuosina 2005–2007. Valtion rahoittamalla täydennyskoulutuksella edistetään koulutuspoliittisten uudistusten toimeenpanoa.
- Vuosittain opetustoimen henkilöstökoulutukseen osoitettu valtion määräraha on ollut noin 10 350 000 euroa. Määrärahaa ei ole korotettu viimeiseen kymmeneen vuoteen. Osallistujien määrä eri tavoin toteutettuun valtion rahoittamaan täydennyskoulutukseen on vuonna 2007 ollut noin 24 500 henkeä (tavoite oli 22 000).
- Opetusministeriö on perustanut vuoden 2008 alusta (14.1.2008) opetustoimen henkilöstökoulutuksen neuvottelukunnan edistämään opetusalan henkilöstön osaamista.
- Opetushenkilöstön työhyvinvoinnin ja työolosuhteiden kehittämiseksi järjestettiin keväällä 2008 laaja-alainen keskustelutilaisuus eri sidosryhmille opetusministeriön toimesta.
- Opetusministeriö kokoaa eri toimijoiden laatimia työolosuhteiden kehittämistä edistäviä hyviä käytänteitä sähköisesti saataville syksyn 2008 aikana. Tilastokeskus on koonnut opetusministeriölle tietoa eri-ikäisten opettajien osallistumisesta täydennyskoulutukseen keväällä 2008.
- Opettajien siirtymistä opinnoista opetusosalalle on edistetty osana opettajankoulutuksen tutkintorakenteen uudistamista ja korkeakouluopintoihin liittyvän ohjauksen kehittämistä. Opettajien siirtymiseen opetusosalalta muihin tehtäviin vaikuttaa työhyvinvointiin ja palkkaukseen liittyvien tekijöiden ohella se, että monissa tehtävissä opettajankoulutuksessa hankitut tiedot ja taidot ovat kysytyjä myös muualla työelämässä.
- Opettajien ikärakenteesta (eläkkeelle siirtymisestä) on kerätty tietoa tilastokeskuksen kokoamassa Opettajatieto -kyselyssä. Kysely on tehty viimeksi vuonna 2005. Vuoden 2008 vertailutiedot olivat käytettävissä keväällä 2009.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman periaatepäätös hyväksyttiin vuosille 2007–2012 valtioneuvostossa 5. joulukuuta 2007. Koulutuksen kehittämisessä painotetaan lähivuosina tasa-arvoisia koulutusmahdollisuuksia, koulutuksen ja tutkimuksen korkeaa laatua, osaavan työvoiman varmistamista, korkeakoulujen kehittämistä sekä opetushenkilöstön osaamisen turvaamista. Erityisenä painopisteenä on perusopetuksen ja korkeakoulutuksen laatu.

Maahanmuuttajien koulutukseen ja monikulttuurisuuteen sekä yrittäjyyteen ja työelämäyhteyksiin liittyvät kysymykset ovat kehittämissuunnitelmassa aiempaa painokkaammin esillä.

Kehittämissuunnitelman etenemistä on edistetty muun muassa seuraavin toimenpitein:
Perusopetus

- Peruskoulu paremmaksi ohjelma (POP), johon kohdennetaan 80 miljoonaa euroa hallituskauden aikana.
- Tehostetun ja erityisen tuen kehittämistoimiin on myönnetty 233 kunnalle noin 7,6 miljoonaa euroa. Oppilaanohjauksen kehittämiseen on myönnetty 124 kunnalle ja 20 yksityiselle koulutuksen järjestäjälle noin 4,4 miljoonaa euroa.
- Koulujen kerhotoiminnan ja kodin ja koulun yhteistyön kehittämiseen on suunnattu valtion erityisavustusta yhteensä 6 miljoonaa euroa.
- Opetusministeriö on asettanut perusopetuksen laatukriteereitä valmistelevan ohjausryhmän ja valmisteluryhmän.

- Selvitys perusopetuksen ryhmä- ja luokkakoosta yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa osana valtakunnallista opettajatiedonkeruuta.
- Lakiesitys maahanmuuttajille tarkoitetun perusopetukseen valmistavan opetuksen tuntimäärän kaksinkertaistamiseksi. Lakiesitys sisältyy valtion vuoden 2009 talousarvioesitykseen. Esityksellä vahvistetaan maahanmuuttajataustaisten lasten yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua perusopetukseen.
- Valtion vuoden 2009 talousarvioesitykseen on sisällytetty 16 MEUR määräraha suunnattavaksi valtionosuutena opetuksen järjestäjille opetusryhmien pienentämiseksi. Lisäksi perusopetus paremmaksi -ohjelmaan kohdennetaan vuosien 2009–2010 yhteensä 21 MEUR.

Lukiokoulutus

- Opetusministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan ehdotuksia lukiokoulutuksen kehittämistoimenpiteiksi. Tavoitteena on vahvistaa yleissivistystä. Työryhmä tulee tekemään ehdotuksia muun muassa lukiokoulutuksen tarjonnan ja saavutettavuuden turvaamiseksi, opiskelun tukitoimien, koulutuksen kansainvälistymisen ja rahoituksen kehittämiseksi.
- Asetusmuutoksella on turvattu pienten kuntien lukiokoulutuksen yksikköhinnan korotus tilanteissa, joissa kunnat yhdistyvät tai lukio siirtyy järjestämisluvan muutoksella toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Säädosmuutoksella on turvattu lukiokoulutuksen saatavuutta haja-asutusalueilla ja lisätty tasa-arvoisuutta.

Ammatillinen koulutus

- Osaavan työvoiman saatavuuden varmistamiseksi ja osaamistason kohottamiseksi ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvien opiskelijamäärää lisättiin hallitusohjelmaan ja valtiontalouden kehyspäättöksiin perustuen vuoden 2008 alusta lukien noin 2 200 opiskelijalla. Vuoden 2009 alusta opiskelijamäärää lisätään yhteensä 3 000 opiskelijalla. Lisäykset suunnataan hallitusohjelman mukaisesti alueellisen työvoimatarpeen mukaan ja kasvukeskuksiin.
- Valtion ammatilliset erityisoppilaitokset on siirretty vuoden 2009 alusta osaksi yksityisiä erityisopetuksen järjestäjiä. Siirtoprosessin yhteydessä voitiin ammatillisen erityisopetuksen saatavuutta vahvistaa 1 195 opiskelijalla. Ammatillisen peruskoulutuksen kokonaisopiskelijamäärän lisäys on vuosien 2008 ja 2009 alusta lukien yhteensä lähes 6 400 opiskelijaa.

Erityisoppilaitokset

- Valtion ammatilliset erityisoppilaitokset on siirretty vuoden 2009 alusta lukien osaksi yksityisiä erityisopetuksen järjestäjiä. Tämä parantaa niiden rahoitusta olennaisesti. Siirto mahdollistaa erityisopetuksen volyymin lisäämisen ja voimavarojen uudelleen kohdentamisen siten, että erityisopetuksen saatavuus ja laatu saadaan nykyistä paremmin vastaamaan tarvetta maan eri osissa. Erityisopetuksen tarjonnan lisäys on kohdennettu niille ammattiopistoille, jotka ovat keskeisiä erityisopetuksen järjestäjiä sekä ammatillisille erityisoppilaitoksille.
- Lisäksi opetusministeriö myönsi vaikeimmin vammaisten koulutukseen pääsyn turvaamiseksi uusia erityistehtäviä neljälle koulutuksen järjestäjälle. Nämä järjestäjät sijaitsevat Uudellamaalla, Pohjois-Savossa, Pohjois-Pohjanmaalla ja Lapissa.

Maahanmuuttajien koulutukseen pääsyn edistäminen

- Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvien opiskelijamäärän lisäyksillä vuosina 2008 ja 2009 on edistetty myös maahanmuuttajien pääsyä ammatilliseen peruskoulutukseen. Tähän on erityisesti vaikuttanut se, että opiskelijamäärän lisäykset kohdennettiin pääosin pääkaupunkiseudulle ja muihin kasvukeskuksiin. Vuoden 2009 alusta tehtyjen lisäysten kohdentamisessa painotettiin muun muassa maahanmuuttajien koulutukseen pääsyn tukemista. Lisäksi maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen järjestäjien määrää on lisätty vuoden 2009 alusta lukien kahdella järjestäjällä. Maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen uudet opetussuunnitelman perusteet otettiin käyttöön 1.8.2008 lukien.

Korkeakoulut

- Korkeakoulujen rakenteellinen kehittäminen.
- Yliopistojen taloudellista ja hallinnollista autonomiaa vahvistetaan. Yliopistolaki annetaan Eduskunnan käsiteltäväksi alkukevään aikana.
- Yliopistojen vuoden 2008 toimintamenot kasvoivat vuodesta 2007 noin 13 miljoonalla eurolla ollen 1,302 miljardia euroa (vuonna 2007 1,289 mrd. euroa, 2006 1,269 mrd. euroa).

Aikuiskoulutus

- Hallitusohjelman mukaan toimeenpannaan ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus (AKKU), jossa selkiytetään hajanainen hallinto, rahoitus, lainsäädäntö ja etuudet. Uudistus kattaa ammatillisen aikuiskoulutuksen, korkeakoulujen aikuiskoulutuksen, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ja henkilöstökoulutuksen. Valmistelu kattaa myös oppisopimus-koulutuksen kehittämistä ja oppisopimustyyppisen koulutuksen laajentamista korkeakoulutettujen täydennyskoulutukseen.
- Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaisesti on käynnistetty myös vapaan sivistystyön kehittämissuunnitelman 2008–2012 valmistelu.
- Yliopistojen taloudellista ja hallinnollista autonomiaa vahvistetaan. Yliopistolaki annetaan Eduskunnan käsiteltäväksi alkukevään aikana.

Aalto-korkeakoulu syntyi kun Aalto-korkeakoulusäätiö perustettiin ja säätiön säädekirja ja säännöt hyväksyttiin 25.6.2008. Säädekirjan mukaan peruspääoma muodostuu seuraavasti:

- Suomen valtio luovuttaa säätiön peruspääomaksi 200 miljoonaa euroa
- Teknologiateollisuus ry 37,5 miljoonaa euroa
- Teknologiateollisuuden 100-vuotissäätiö 37,5 miljoonaa euroa
- Liikesivistysrahaston kannatusyhdistys ry kaksi miljoonaa euroa
- Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT) -säätiö miljoonan euroa
- Tekniikan Akateemisten Liitto TEK miljoonaa euroa
- Suomen Ekonomiliitto - SEFE ry miljoonaa euroa

Säätiön pääomaksi on tarkoitus luovuttaa vähintään 700 miljoonaa euroa. Se muodostetaan vaiheittain vuosina 2008–2010 valtion 500 miljoonan euron rahoituksella sekä elinkeinoelämän ja muiden rahoittajien vähintään 200 miljoonan euron lahjoituksilla.

Säädekirjassa todetaan, että Aalto-korkeakoulusäätiön tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Säätiö on itsenäinen, monialainen tiede- ja taideyhteisö ja se noudattaa kaikessa toiminnassaan kansainvälisesti korkeatasoisen yliopistotoiminnan eettisiä periaatteita.

Aalto-korkeakoulusäätiön seitsenhenkkinen hallitus nimitettiin 15.8.2008. Uusi yliopisto aloittaa toimintansa elokuussa 2009, ja sen toiminta siirtyy kokonaisuudessaan säätiön toiminnaksi vuoden 2010 alussa, mikäli uusi yliopistolaki astuu voimaan suunnitelmien mukaisesti.

Korkeakoulujen rakenneuudistukset ovat käynnistyneet laajasti. Vuonna 2010 toimintansa aloittavat Turun yliopiston ja Turun kauppakorkeakoulun pohjalle rakentuva Turun uusi yliopisto sekä Joensuun ja Kuopion yliopistoista muodostuva Itä-Suomen yliopisto.

Sisä-Suomen yliopistoallianssia kehitetään Jyväskylän ja Tampereen yliopistoista sekä Tampereen teknillisestä yliopistosta muodostuvana kiinteänä toiminnallisena kokonaisuutena. Yliopistoallianssin toimintarakenteet otetaan käyttöön vuoteen 2010 mennessä. Tampereen teknillinen yliopisto aloittaa säätiöyliopistona 1.1.2010. Tampereen teknillisen yliopiston säätiön pääomaan on vuoden 2009 talousarvioesityksen täydennyksenä kohdennettu 50 miljoonaa euroa sillä edellytyksellä, että lisäksi tulee yksityisiä sijoituksia vähintään 20 miljoonalla eurolla. Kolmivuotiskaudella 2009–2011 on tarkoitus koota säätiölle yhteensä 175 miljoonan euron pääoma, josta valtion osuus olisi 125 miljoonaa euroa.

Vuosina 2007–2008 ammattikorkeakoulujen lukumäärä vähentyi kolmella. Kaksi pääkaupunkiseudun ammattikorkeakoulua fuusioitui vuoden 2007 alusta Haaga-Helia ammattikorkeakouluksi. Helsingin ammattikorkeakoulusta ja EVTEK -ammattikorkeakoulusta muodostuva

Metropolia -ammattikorkeakoulu sekä Novia, jonka muodostavat Yrkeshögskolan Sydväst ja Svenska yrkeshögskolan, aloittivat toimintansa 1.8.2008. Lisäksi valmisteltiin useita ammattikorkeakoulujen ylläpitäjämuutoksia kunnalliselta pohjalta yksityiselle. Ammattikorkeakoulut valmistautuivat toimintojen uudelleen mitoittamiseen siten, että vuoden 2009 loppuun mennessä nuorten tutkintoon johtava koulutus lakkaa 16 paikkakunnalla.

Keväällä 2008 opetusministeriön ja korkeakoulujen välisissä tulos- ja tavoiteneuvotteluissa sovittiin, että kaikki yliopistot ja ammattikorkeakoulut uudistavat strategiansa siten, että ne ovat käytävissä vuonna 2010 käytävissä neuvotteluissa. Yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa käynnistyneellä strategiatyöllä tavoitellaan korkeakouluverkkoa, joka muodostuu profiileiltaan vahvemmissa ja rakenteiltaan uudistuneista korkeakouluista. Strategioiden pohjalta laaditaan korkeakoulujen profiloitumista tukeva korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen toimenpideohjelma vuosille 2010–2012.

Tekniikan alan yliopistoyksiköiden määrään on vaikuttanut noin 500 ammattikorkeakoulun aloituspaikan siirto lähinnä pääkaupunkiseudulle vuoden 2007 tavoitesopimuksilla. Aloituspaikkojen uudelleen kohdennuksen yhteydessä vähennettiin erityisesti tekniikan koulutusta ja lisättiin terveysalan koulutustarjontaa.

Yliopistojen taloudellista ja hallinnollista autonomiaa vahvistava yliopistolakiluonnos, joka korvasi vuodelta 1997 olevan yliopistolain, oli syksyllä 2008 lausuntokierroksella. Hallituksen esitys yliopistolaiksi viedään eduskunnan käsittelyyn kevätistuntokauden 2009 alkupuolella.

Tavoitteena on, että uusi yliopistolaki astuu voimaan 1.8.2009. Tilivirastoina toimivat yliopistot lakkautetaan ja niiden toiminta siirtyy kokonaisuudessaan uusien valtio-oikeushenkilöstä erillisten itsenäisten oikeushenkilöiden, joko säätiömuotoisten tai julkisoikeudellisina laitoksina toimivien yliopistojen, vastuulle 1.1.2010. Oikeudellisen aseman muutokseen liittyy olennaisesti myös yliopistojen hallinnon uudistaminen ja vahvistaminen siten, että yliopistot pystyvät vastaamaan nykyistä itsenäisemmin uuden taloudellisen aseman tuomiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin.

Oikeushenkilöaseman muutoksen mahdollistavalla yliopistolain uudistuksella pyritään takaamaan yliopistoille kansainväliset toimintaedellytykset sekä mahdollisuudet rahoituspohjan monipuolistamiseen.

Yliopistojen rahoitusjärjestelmä uudistetaan yliopistouudistukseen yhteydessä. Päävastuu yliopistojen rahoituksesta säilyy uudistuksen myötä edelleen valtiolla. Perusrahoituksen lisäksi yliopistoille tarjoutuu mahdollisuus hankkia lisärahoitusta lahjoituksilla, pääomatuloilla ja liiketoiminnalla. Yliopistojen perusrahoitusta nostetaan hallitusohjelman mukaisesti vuosittain vähintään kustannustason muutoksen mukaisesti.

Yliopistojen perusrahoituksen määräytymisperusteita muutetaan siten, että perusteissa painottuu enemmän kunkin yliopiston oma strategia ja profiloituminen. Rahoitusmallissa yliopistoille asetetaan myös yhteisiä, yhteiskunnan kehittämisen kannalta tärkeitä tavoitteita, kuten tavoite opiskeluaikojen lyhentämiseksi, keskimääräisen valmistumisiän alentaminen, työelämän tarpeiden huomioon ottaminen koulutuksessa ja tutkimuksessa ja muita koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteita.

Yliopistojen vuoden 2008 toimintamenot kasvoivat vuodesta 2007 noin 13 miljoonalla eurolla ollen 1,302 miljardia euroa (vuonna 2007 1,289 mrd. euroa, 2006 1,269 mrd. euroa).

Korkeakoulujen opetus- ja tutkimushenkilökunnan sekä opiskelijoiden kansainvälinen liikkuvuus on kasvanut merkittävästi. Viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana Suomesta ulkomaille lähtevien opiskelijoiden määrä on kasvanut yli nelinkertaiseksi. Erasmus-ohjelman opettajavaihdossa Suomi on kärkimaita ja Euroopan unionin koulutus- ja tutkimus-ohjelmista on kanavoitunut suomalaisille toimijoille maksusuuttamme enemmän rahoitusta. Suomalaisten tutkijoiden yhteisjulkaisujen määrä muiden EU-maiden tutkijoiden kanssa kaksinkertaistui vuosina 1995–2005. Suomalaisen korkeakoulu- ja tutkimusjärjestelmän heikkoutena on kuitenkin kilpailijamaihin verrattuna vähäinen kansainvälisyys. Kansainvälistymiskehitys on ollut hidasta ja joillain aloilla kokonaan pysähtynyt. Uhkana on, että Suomen korkeakoulut menettävät asemiaan kiinnostavana yhteistyökumppanina. Korkeakoulumme eivät ole päässeet mukaan nopeasti kasvaville koulutusmarkkinoille, myös osaamisen vienti ja ammatillainen markkinointi ovat vasta alkuvaiheessa. Ulkomailla työskenteleviä suomalaisia tutkijoita ja asiantuntijoita ei ole riittävästi hyödynnetty Suomen tieteen ja korkeakoululaitoksen edistämisessä.

Suomi kuuluu aivovuodosta kärsivien OECD-maiden vähemmistöön. Suomesta muuttaa ulkomaille enemmän korkeasti koulutettuja kuin heitä muuttaa ulkomailta Suomeen. Olemme tutkijoiden, opettajien ja opiskelijoiden liikkuvuudessa jäljessä suuria tiedemaita, mutta myös kehittyneitä pieniä maita.

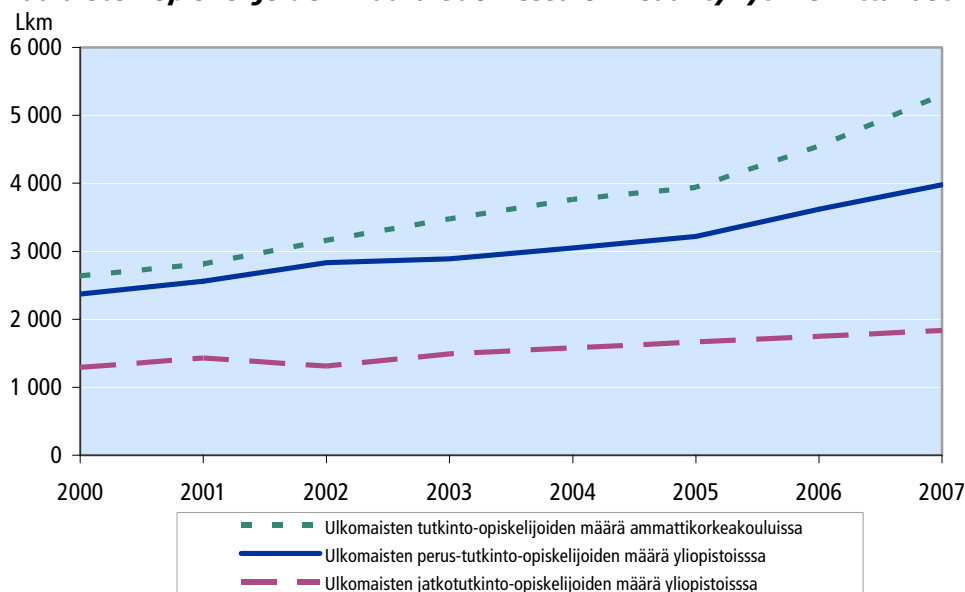
Korkeakoulujemme henkilökunnassa on vähän ulkomaalaisia tutkijoita, opettajia ja henkilöitä, joilla on kansainvälinen koulutus- tai tutkimustausta.

Suomeen saapuvien vaihto-opiskelijoiden lukumäärät ovat olleet nousussa samoin alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa sekä ammattikorkeakoulututkintoa suorittavien Suomesta ulkomaille lähtevien vaihto-opiskelijoiden määrät. Kaikista tohtoriopiskelijoista ulkomaalaisten osuus on 8,5 prosenttia. Tutkijakouluissa ulkomaalaisten opiskelijoiden osuus vuonna 2007 oli 15,8 prosenttia.

Korkeakoulut ovat lisänneet vieraskielistä tutkintoon johtavaa koulutusta. Englanninkielinen opetustarjonta on korkeakoulutuksemme kokoon nähden poikkeuksellisen laajaa. Vaikka ulkomaisten opiskelijoiden kiinnostus on kasvanut kaikilla tieteenaloilla, on ulkomaalaisten opiskelijoiden määrä kuitenkin vähäinen verrattuna kilpailijamaihimme.

Suomessa asuvien ulkomaalaistaustaisten ihmisten osaamista ja kulttuurien tuntemusta ei ole aina osattu hyödyntää Suomen kulttuuria ja korkeakoulutusta rikastuttavana voimavarana. Vuoden 2008 aikana valmistellussa korkeakoulujen kansainvälistymisstrategiassa korostetaan kansainvälisen opiskelija- ja henkilöstöliikkuvuuden ohella aidosti kansainvälisen korkeakoulu-yhteisön, laadun ja vetovoimaisuuden, osaamisen tunnetuksi tekemisen ja viennin, monikulttuurisen yhteiskunnan tukemisen ja globaalin vastuun edistämistä.

Ulkomaalaisten opiskelijoiden määrä Suomessa on lisääntynyt merkittävästi



Korkeakoulutuksen laatua ja tuloksellisuutta kuvaavat indikaattorit kertovat että Suomessa on aiempaa enemmän huippuluokan tutkijoita, tutkimusryhmiä ja laitoksia, jotka ovat kytkeytyneet merkittäviin kansainvälisiin tutkimus- ja osaamisverkostoihin. Yliopistot ja Suomen Akatemia ovat edistäneet huippututkimusta ja Suomen tieteen kansainvälistä näkyvyyttä. Asukaslukuun suhteutettuna ja bruttokansantuotteeseen verrattuna Suomi on suurimpia tieteellisten julkaisujen tuottajia maailmassa. Suomessa myös tutkimustyövuosien määrä asukaslukuun suhteutettuna on maailman kärjessä. Tieteellisten julkaisujen määrä ei ole kasvanut merkittävästi vuodesta 2000 ollen vuonna 2007 1,9 julkaisua yliopistojen opetus- ja tutkimustyövuotta kohti. Tohtorin tutkintojen määrä on kasvanut 0,55 tutkinnosta per professori vuonna 2000 0,67 prosenttiin vuonna 2007. Keskimääräinen väittelyikä on pysytellyt 2000-luvun ajan 35–36 vuoden vaiheilla. Korkeakoulututkintoja saavutetaan vuosittain 1,7 opettajaa kohti, kun taas AMK-tutkintoja syntyy lähes kaksinkertaisesti (3,3) opettajaa kohti.

Korkeakoulujen rakenteellisella kehittämisellä tiivistetään korkeakouluverkkoa nykyistä vahvempien ja laadukkaampien korkeakouluyksöiden kehittämiseksi sekä vahvistetaan korkeakoulujen profiloitumista.

Valtion tuottavuusohjelman vaikutukset yliopistokoulutuksen laatuun sekä tieteen ja tutkimuksen vaikuttavuuteen huomioidaan siten että yliopistot varautuvat rakenteellisen kehittämisen toimenpiteissään valtioneuvoston 13.3.2008 tekemän kehyspäättöksen mukaiseen määrärahakehitykseen uudistaen rakenteitaan siten, että uudistukset samalla toteuttavat tuottavuusohjelman tavoitteita.

Pohjoismaista tutkimus- ja innovaatioaluetta vahvistetaan muun muassa yhteisen globalisaatiohankkeen osana toteuttavan ilmasto-, energia- ja ympäristöalan huippututkimusohjelman avulla. Tutkimusohjelma käynnistyy kevään 2009 aikana.

2.2.2 Tutkimus- ja kehitysrahoituksen lisääminen ja kohdentaminen

Tutkimus- ja kehittämismenot lisääntyivät lähes 500 miljoonalla eurolla vuodesta 2006 vuoteen 2007. Tutkimus- ja tuotekehitysmenojen kokonaissumma nousi runsaaseen 6,2 mil-

jardiin euroon. Viisi prosenttia ylittänyt reaaliakasvu oli nopeinta vuosituhatosen vaihteen jälkeen. Yritysten T&K-menot kasvoivat yli 400 miljoonaa euroa ollen 4,5 miljardia euroa ja korkeakoulusektorillakin lisäystä kertyi miltei 90 miljoonaa euroa. Julkisen sektorin tutkimusmenoja sen sijaan tilastoitiin noin 10 miljoonaa euroa edellisvuotta vähemmän, vaikka mukaan otettiin nyt myös kuntasektorilla harjoitettua T&K-työtä. Tilastokeskus arvioi tutkimus- ja kehittämismenojen kasvavan vuonna 2008 noin 200 miljoonaa euroa.

T&K-toiminnan osuus bruttokansantuotteesta laskee viime vuosien 3,5 prosentin tasolta prosenttiyksikön kymmeneksen verran (3,37 prosenttiin). Hallitusohjelmassa tavoitteeksi on asetettu 4 prosentin bruttokansantuoteosuus.

T&K-rahoitus toimialoittainen tarkastelu kertoo kasvusta. Elektroniikan ja sähkötuotteiden osuus tutkimus- ja tuotekehitysrahoituksesta oli vuonna 2007 yli 2,5 miljardia euroa, lisäyksen ollessa 230 miljoonaa euroa. Useilla muillakin toimialoilla ylettiin hyviin kasvulukemiin. Teollisuudessa sekä kemian- että metalli- ja konepajateollisuuden T&K-menot nousivat yli 40 miljoonaa euroa. Muista toimialoista tietojenkäsittelypalvelujen T&K-menot kasvoivat lähes 70 miljoonaa euroa. Uutena toimialana tutkimustoiminnan tilastointiin on otettu mukaan rahoitustoiminnan (pankit ja vakuutuslaitokset) T&K-menot, jotka olivat 35 miljoonaa euroa. Erityistarkastelussa oli bioteknologian T&K-toiminta, johon yritykset käyttivät 110 miljoonaa euroa. Vuonna 2003 lukema oli 85 miljoonaa euroa.

Eurostatin tilastojen mukaan Suomi käyttää EU:ssa eniten julkista rahaa energiatutkimukseen bruttokansantuotteeseen verrattuna. Myös suhteutettuna kaikkeen julkiseen tutkimukseen energiatutkimuksen osuus on kansainvälisesti korkea.

Julkiset ja yksityiset T&K-menot ovat kummatkin kasvaneet viimeisen kymmenen vuoden aikana, julkisen sektorin kasvun ollessa huomattavasti hitaampaa. T&K-toimintaa harjoittaneiden yritysten määrä kasvoi yli 200:lla lähes kahteen ja puoleen tuhanteen vuosina 2006–2007. Lisäys jakautui kaikkien päätoimialojen kesken. Yrityskoon mukaan tarkasteltuna T&K-toimintaansa lisäsivät pienet ja suuret yritykset. Sen sijaan henkilöstömäärältään 50–249 hengen yritysten T&K-toiminta supistui hieman.

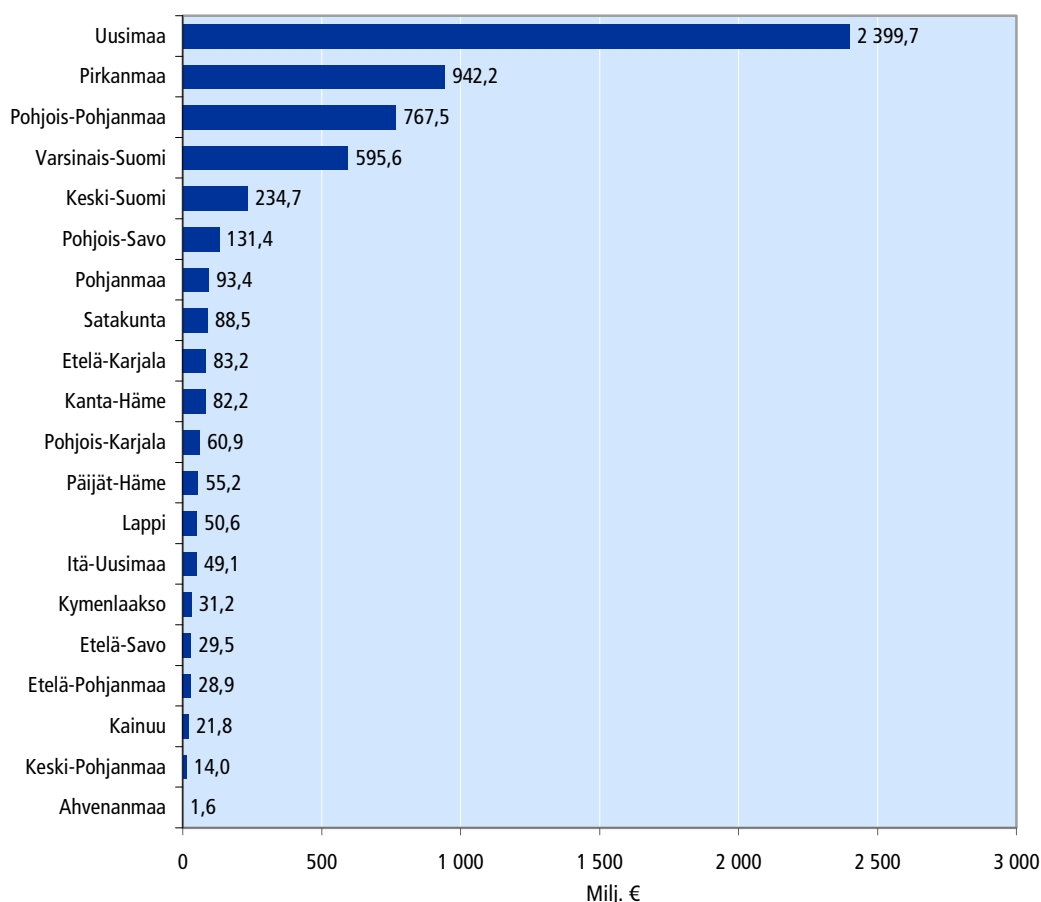
Yksityinen T&K-rahoitus kasvaa huomattavasti julkista rahoitusta nopeammin

Milj. €	Yritykset	Julkinen sektori***	Korkeakoulusektori
1999	2 644	470	765
2000	3 136	497	789
2001	3 284	501	834
2002	3 375	530	926
2003	3 528	515	962
2004	3 684	530	1 040
2005	3 877	555	1 042
2006	4 107,8	574	1 079,2
2007*	4 302,4	586	1 126,9

Lähde: Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa 2008, Tilastokeskus.

T&K-rahoituksen alueelliset erot ovat merkittäviä. Uudenmaan osuus koko maan T&K-menoista oli 2,5 mrd. euroa eli 40,2 prosenttia vuonna 2007. Neljän tutkimusmenoiltaan suurimman maakunnan (Uusimaa, Pirkanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Varsinais-Suomi) yhteenlaskettu osuus oli lähes 81,5 prosenttia.

T&K-rahoitus vaihtelee alueellisesti hyvin paljon



Lähde: Tutkimus- ja kehittämisrahoitus valtion talousarviossa 2008, Tilastokeskus.

Myös maakuntien sisällä T&K-toiminta on alueellisesti erittäin keskittynyttä. Helsingin, Tampereen ja Oulun seutukuntien osuus kaikista Suomen T&K-menoista oli runsaat 69,7 prosenttia vuonna 2007. Asukasta kohden laskettuna T&K-intensiivisimpiä alueita ovat Salon, Oulun, Tampereen, Helsingin, Jyväskylän ja Turun seutukunnat.

Strategisen huippuosaamisen keskittymät (SHOK) tarjoavat korkeakouluille, tutkimuslaitoksille ja tutkimustoimintaa hyödyntäville yrityksille uuden tavan tehdä tiivistä yhteistyötä keskenään. Keskittymät toimivat elinkeinoelämän ja yhteiskunnan tulevaisuuden kannalta keskeisillä aloilla. Strategisen huippuosaamisen keskittymissä yliopistot ja ammattikorkeakoulut pääsevät osallistumaan pitkäjänteiseen tutkimus- ja kehitystyöhön sekä verkottumaan sovellusalueen muuhun korkeatasoiseen tutkimukseen. Keskittymät tarjoavat hyvän ympäristön luoda ja vahvistaa suhteita yrityksiin ja niissä tehtävään tutkimukseen. Suomen Akatemia on ollut vetämässä keskittymien esivalmistelua yhdessä Tekesin kanssa. Varsinaisen valmisteluvaiheen vetovastuu on ollut elinkeinoelämällä.

SHOK:ien toimintaan liittyvistä linjauksista ja toiminnan käynnistämiseen tähtäävistä toimenpiteistä päätti tiede- ja teknologianeuvosto kesäkuussa 2006. Ensi vaiheessa keskittymiä päätettiin käynnistää seuraaville aihealueille:

Aihealue	SHOK	Osallistujat
Energia ja ympäristö	Cleen Oy	10 yliopistoa ja 4 AMK:ta
Metallituotteet ja koneenrakennus	Fimecc Oy	9 yliopistoa ja 1 AMK
Metsäklusteri	Metsäklusteri Oy	4 yliopistoa
Terveys ja hyvinvointi	Valmisteluvaiheessa	
Tieto- ja viestintäteollisuus ja -palvelut	Tivit Oy	10 yliopistoa ja 5 AMK:ta

Jatkossa esitykset mahdollisista muista strategisen huippuosaamisen keskittymistä tekee työ- ja elinkeinoministeriön asettama johtoryhmä. Uusimpana on hyväksytty tammikuussa 2009 rakennetun ympäristön huippuosaamisen keskittymä.

Valtioneuvoston 5.12.2007 hyväksymässä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa (2007–2012) on asetettu tavoitteeksi, että yliopistot ja ammattikorkeakoulut osallistuvat profiiliensa ja painoalojensa puitteissa strategisten huippuosaamiskeskittymien toimintaan.

Osaamiskeskusten (OSKE) välistä yhteistyötä on tiivistetty vuoden 2007 alusta käynnistyneen klusteriperustaisen ohjelman avulla, joka kokoaa hajallaan olevia osaamis- ja tutkimusresursseja vaikuttavammiksi kokonaisuuksiksi. Tavoitteena on, että ohjelman kaikista hankkeista osaamiskeskusten välisten yhteishankkeiden osuus on 40 prosenttia ja kilpaillun rahoituksen osuus 30 prosenttia vuoteen 2010 mennessä. Vaikka yhteistyön käynnistymisessä on ollut eroja eri osaamisklusterien välillä, on uusi klusteriperusteinen toimintamalli selkeästi lisännyt osaamiskeskusten välistä verkottumista. Yhteistyötä on aktivoitu myös erikseen suuntaamalla ohjelman perusrahoitusta yhteisten hankkeiden valmisteluun ja hankkeiden osarahoitukseen. Osaamiskeskusohjelman toiminnan yhtenä painopisteenä vuonna 2008 on ollut ammattikorkeakoulu-yhteistyön aktivointi. Yhteishankkeiden osuus kaikista valmisteilla ja käynnissä olevista hankkeista oli 39 prosenttia (527 kpl) syksyllä 2008.

Kansallisesti ja kansainvälisesti kilpailtua rahoitusta on osaamiskeskuksissa edellisiin ohjelma-kausiin verrattuna hyödynnetty aiempaa enemmän. Tähän on osaltaan vaikuttanut uuden rakennerahastokauden viivästyminen. Alueiden välisen yhteistyön vahvistamisen lisäksi ohjelma luo edellytyksiä uusien työpaikkojen ja yritysten syntymiselle, uusille liiketoimintamahdollisuuksille sekä tukee yritysten ja muiden innovaatiotoimijoiden kansainvälistymistä.

Pitkäjänteistä tutkimustoimintaa edistävää SHOK-toimintaa ja tutkimustiedon hyödyntämistä tukevaa osaamiskeskusohjelmaa on toteutettu toisiaan tukevalla tavalla. Esimerkkinä hyvin käynnistyneestä yhteistyöstä ovat Metsäklusteri Oy ja Uusiutuva metsäteollisuus-osaamisklusteri, jotka ovat luoneet yhteistyömallin alueilla toimivien yritysten ja tutkimusorganisaatioiden osallistumiseksi klusterin käynnistämiin tutkimusohjelmiin. OSKE:n jäsenyys Metsäklusteri Oy:n tutkimusvaliokunnassa edesauttaa tiedon leviämistä keskittymässä käynnistettävistä tutkimusohjelmista ja toimenpiteistä valtakunnallisesti ja koko metsäsektorille.

Suomalaisen innovaatiotoiminnan kansainvälistymistä maailmanluokan keskittymiin ja verkostoihin tuetaan FinNode-innovaatiokeskuksilla. Hallitusohjelman mukaisesti verkostoa on laajennettu. Vuonna 2007 toimintansa aloitti FinNode USA Piilaaksossa Kaliforniassa. Helmikuussa 2008 avattiin innovaatiokeskus Pietarissa ja kesäkuussa käynnistyi FinNode Japani -

keskuksen toiminta Tokiossa. Esiselvitys Intiaan mahdollisesti perustettavasta innovaatiokeskuksesta valmistui syksyllä 2008. FinNode Kiina aloittaa toimintansa vuoden 2009 alussa Shanghaissa. Vuonna 2005 käynnistetty FinChi -keskus Shanghaissa jatkaa toimintaansa tarjoamalla suomalaisyrityksille toimitilaa ja -palveluja.

FinNode-innovaatiokeskusten tehtävänä on ennakointi, selvitykset sijaintimaan tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan kehityksestä, innovaatioyhteistyön sekä suomalaisen innovaatiojärjestelmän edistäminen. Keskusten perustajia ovat Tekes, Finpro, VTT, Sitra ja Suomen Akatemia. TEM osallistuu FinNode-innovaatiokeskusten ohjaukseen Finpron, VTT:n ja Tekesin tulosohjauksen kautta sekä osallistumalla FinNode -strategisen ohjausryhmän työhön.

Tavoitteiden täysimääräiseksi saavuttamiseksi tulee FinNode-innovaatiokeskusverkoston toimintaedellytyksiä vahvistaa sekä niiden sijaintimaissa että kotimaassa. Luodun FinNode-verkoston hyödyntämistä tulee edistää tukemalla kotimaisten osapuolten yhteishankkeiden syntymistä. Pilotointivaiheen hankkeiden jälkeen tulee pyrkiä käynnistämään vaikuttavimpia hankkeita esimerkiksi SHOKien kanssa. Hankkeistamisen edistämisessä tulee hyödyntää myös osaamiskeskusohjelman asiakasrajapintaa.

Uusi näkökulma innovaatiotoiminnan kansainvälistymisessä on yritysten kansainvälistymisen ja viennin edistämisen liittäminen osaksi kysyntä- ja asiakaslähtöistä innovaatiostrategiaa. Esimerkiksi Venäjällä pyritään tunnistamaan kasvavien markkinoiden tarjoamat liiketoimintamahdollisuudet.

Kansainvälistä yhteistyötä sisältävien hankkeiden osuus Tekesin rahoittamista yritysten tuotekehitysprojekteista pysyi vuonna 2007 samalla tasolla kuin aiempina vuosina eli noin 40 prosentin tasolla. Sen sijaan julkisen tutkimuksen projektien kansainvälisyys on edelleen lisääntynyt: yli 60 prosenttia kaikista projekteista oli kansainvälisiä. Erityisesti tutkijaliikkuvuus- ja yhteisprojektien määrät ovat kasvaneet voimakkaasti. Eurooppa ja Yhdysvallat olivat edelleen merkittävimpinä yhteistyön kohdealueina Tekesin rahoittamissa hankkeissa. Työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt puhtaisiin teknologioihin, energiatehokkuuteen ja uusiin energialähteisiin keskittyvän Cleantech-hankkeen valmistelut (mm. brändistrategia). Hankkeen tavoitteena on edistää suomalaista Cleantech-vientiä.

T&K-rahoituksen lisärahoituksen kohdistuminen palvelusektorin, ympäristöteknologian, uusiutuvan energian ja sosiaalisten innovaatioiden tutkimukseen näkyy monissa uusissa ohjelmissa. Esimerkkejä tällaisista uusista avauksista ovat muun muassa seuraavat tutkimusohjelmat:

- Uudistuvan liiketoiminnan ja johtamisen teknologiaohjelma (Liito 2006–2010)
- Vapaa-ajan palvelujen tutkimus- ja kehittämisohjelma (2007–2009)
- Serve - Innovatiiviset palvelut -teknologiaohjelma (2006–2010)
- FinnWell-teknologiaohjelma (2004–2009)
- Yritys-Suomi palvelujärjestelmä
- Tykes -ohjelma (2004–2009)
- Innovaatiot sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä (2008–2015)

Työelämän kehittämisohjelman, Tykes-ohjelman, tavoitteena on tukea työpaikkojen toimintatapojen kehittymistä siten, että samanaikaisesti parannetaan sekä tuottavuutta että työelämän laatua. Tämän päämäärän saavuttamista on pyritty edistämään muun muassa siirtämäl-

lä Tykes (17.3.2008) Tekesin yhteyteen teknologian ja työorganisaatioita koskevan innovaatiotoiminnan vahvistamiseksi.

Tekesin rahoitus palvelusektorille on kasvanut vuoden 1998 42 miljoonasta eurosta 94 miljoonaan euroon vuonna 2007. Lisäksi varsinaisten ns. palvelutoimialojen ohella palvelujen kehittämistä rahoitetaan läpi kaikkien toimialojen. Energia- ja ympäristöalan hankkeiden saama rahoitus kasvoi viime vuonna olennaisesti edellisvuosien tasosta. Vuonna 2007 energia- ja ympäristö-hankkeita rahoitettiin yhteensä 156 miljoonalla eurolla.

Tekesin tavoitteeksi vuodelle 2009 on asetettu energiateknologian rahoituksen suuntaamista erityisesti bioenergian ja biomassapohjaisten liikennepolttoaineiden teknologiseen kehitystyöhön. Metsä-, ympäristö- ja energiasektorin SHOK:kien tutkimusohjelmien tavoitteisiin sisällytetään energia- ja ympäristöteknologian liiketoimintamahdollisuuksien hyödyntäminen. VTT:n tutkimusaloista voimakkaimmin volyymia lisätään uusiutuviin energialähteisiin perustuvan energiateknologian tutkimus- ja kehitystyöhön markkinoiden kysyntää vastaavasti. Tälle alueelle kohdistetaan myös lisää investointeja, perusrahoitteista tutkimusta ja lisätään henkilöresursseja. Kesäkuussa 2008 käynnistettiin uusi ohjelma ”Innovaatiot sosiaali- ja terveystalouselujärjestelmässä”. Ohjelma on Tekesin kaikkien aikojen suurin. Sen kesto on kahdeksan vuotta ja kokonaisvolyyymi on 240 miljoonaa euroa. Rahoitettavissa hankkeissa ei edellytetä yritysosapuolta – hanke voi olla myös kahden julkisen toimijan yhteishanke.

Opetusministeriö teetti kansallisen tason tutkimusinfrastruktuurien kartoituksen ja uusia tutkimusinfrastruktuureja koskevan suunnitelman, ns. tiekartan, valmistelun. Hankkeen toteutti Tieteellisten seurain valtuuskunta yhteistyössä Suomen Akatemian kanssa vuoden 2008 aikana. Hanketta ohjasi opetusministeriön asettama, eri hallinnonaloja sekä teollisuutta edustava johtoryhmä. Ehdotus tiekartaksi valmistui joulukuussa 2008. Tiede- ja teknologianeuvosto on ottanut myönteisen kannan tiekarttaan liittyviin kehittämis ehdotuksiin.

Suomi osallistuu kansainvälisiin tutkimusinfrastruktuureihin olemalla muun muassa jäsenenä useimmissa eurooppalaisissa hallitusten välisillä sopimuksilla perustetuissa tutkimusinfrastruktuureissa, kuten CERN, EMBL, ESA, ESO, ESRF, EUMETSAT, ITER. Suomen Akatemia ja Tekes osallistuvat useisiin rahoittajien välisellä sopimuksella perustettuihin kansainvälisiin tutkimusinfrastruktuureihin, esimerkiksi NOT, EISCAT, GBIF, NORDSIM, CESSDA, JET.

Euroopan tutkimusinfrastruktuuristrategiafoorumi ESFRI julkaisi vuonna 2006 suunnitelman 35 uudesta eurooppalaisen tason tutkimusinfrastruktuurista ja tarkistetun tiekartan joulukuussa 2008. Suomi on mukana lähes 20 hankkeen suunnittelussa. Kansallisen tiekartan valmisteluprojekti ehdottaa 13 ESFRI-tiekartan hanketta kansalliselle tiekartalle.

Opetusministeriön asettama, eri hallinnonaloja sekä teollisuutta edustava infrastruktuurityöryhmä ehdotti muistiossaan (OPM:n työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:36) erillistä, kilpailuun perustuvaa rahoitusjärjestelmää kansallisesti merkittävien tutkimusinfrastruktuurien rahoittamiseksi ja Suomen osallistumiseksi kansainvälisiin, merkittäviin tutkimusinfrastruktuurihankkeisiin. Tiede- ja teknologianeuvoston Linjaus2008-raportissa todetaan, että toimintarakenteiden pystyttämiseksi Suomeen on perustettava pysyvä kansallinen tutkimusinfrastruktuuritoimikunta, jolle osoitetaan riittävät toimintaedellytykset ja sihteeristö.

Opetusministeriön toimenpideohjelma tutkijankoulutuksen ja tutkijanuran kehittämiseksi (2007–2011, OPM 2007:7) tähtää riittävän ja laadukkaan tutkijakunnan varmistamiseen sekä yhteisrahoitteiseen tutkijanurajärjestelmään. Opetusministeriön ja yliopistojen sekä opetusministeriön ja Suomen Akatemian välisissä tulossopimuksissa on vuodesta 2008 alkaen sovittu, että kaikki toimijat osaltaan toteuttavat tätä ohjelmaa.

Opetusministeriön laajapohjainen työryhmä jätti esityksensä neliportaisen tutkijanuramallin konkretisoimiseksi opetusministerille huhtikuussa 2008 (OPM 2008:15). Neliportaisen tutkijanurajärjestelmän käyttöönotto huomioidaan yliopistojen rahoitusmallissa rahoituskaudella 2010–2012 kannustusluonteisesti. Uusimuotoiset, taloudellisesti ja hallinnollisesti entistä autonomisemmat yliopistot voivat vahvistaa yhteisrahoitteisen tutkija- ja opettajakunnan osuutta henkilökunnassaan nykyistä helpommin.

Tutkimustyövuosien määrä on kaksinkertaistunut

Sektori	1995	%	2000	%	2006	%
Yrityssektori	17 796	53	29 384	56	32 993	57
Julkinen sektori	6 431	19	7 761	15	7 901	14
Korkeakoulusektori	9 146	27	15 459	29	17 362	30
Yhteensä	33 373	100	52 604	100	58 256	100

Lähde: Tutkimus- ja kehittämistoiminta, Tilastokeskus.

Tohtoreiden määrä on kasvanut Suomessa voimakkaasti. Tällä hetkellä tohtoreiksi väittelee vuositasolla 1 200. Syynä kasvuun ovat 1990-luvun alussa perustetut tohtorikoulut, jotka ovat nyt vakiinnuttaneet paikkansa.

Tohtoreiden määrä on lähes nelinkertaistunut kymmenessä vuodessa

Sektori	1995	%	2000	%	2006	%
Yrityssektori	369	12	787	14	1 237	16
Julkinen sektori	730	23	1 050	19	1 505	19
Korkeakoulusektori	2 069	65	3 630	66	5 017	65
Yhteensä	3 168	100	5 467	100	7 759	100

Lähde: Tutkimus- ja kehittämistoiminta, Tilastokeskus.

Naisten osuus tohtoreista on kasvanut. Kymmenisen vuotta sitten naisia oli noin 30 prosenttia, kun tällä hetkellä heitä on noin 45 prosenttia. Myös naisten määrä on vakiintunut viime vuosina. Eniten tohtoreita tulee Helsingin yliopistosta, ja toiseksi eniten Oulun ja Turun yliopistoista. Aloista eniten tohtoreita väittelee luonnontieteestä ja lääketieteestä.

2.2.3 Innovaatiopolitiikka

Ehdotus kansalliseksi innovaatiostrategiaksi valmistui kesäkuussa 2008. Strategiaehtotus oli laajalla lausuntokierroksella, jonka jälkeen ehdotus annettiin 15.10.2008 selontekona eduskunnalle. Strategian ja selonteon tavoitteena on hyvinvoinnin ja tuottavuuden lisääminen ikääntyvän väestön ja supistuvan työvoiman oloissa. Suomalaista innovaatiojärjestelmää on kehitettävä tarjontalähtöisestä enemmän tarvelähtöiseksi. Strategian viitekehys muodostuu neljästä perusvalinnasta, jotka ovat rajaton, globaali maailma, kysyntä- ja käyttäjälähtöisyys, luovat yksilöt ja yhteisöt sekä vuorovaikutteinen systeemisyys. Selonteossa nostetaan esille kymmenen tärkeintä perusvalintoista johdettua toimenpidetähtäimistöä, joita kehittämällä Suomen tulisi menestyä globaaleilla osaaja- ja investointimarkkinoilla:

Valtioneuvoston hyväksymät innovaatiopoliittisen selonteon kehittämislinjaukset

- 1) Osaamisperustan vahvistaminen
- 2) Laaja-alainen innovaatiotoiminta
- 3) Innovaatioympäristön kansainvälistyminen ja toiminta rajattomassa maailmassa
- 4) Vahvat ja verkottuneet innovaatiokeskittymät
- 5) Kansainvälisesti kilpailukykyinen koulutus- ja korkeakoulujärjestelmä
- 6) Suomalaisen kasvuyritysympäristön määrätietoinen kehittäminen
- 7) Kysyntä- ja käyttäjälähtöisyyden vahvistaminen
- 8) Valtion konserniohjaus ja systeminen toimintatapa
- 9) Innovaatiotoiminnan voimavarat
- 10) Innovaatiojärjestelmän kansainvälinen arviointi

Innovaatiopoliittisessa selonteossa painotetaan myös tarvetta **kasvuyrittäjyyden ja kasvuyritysten toimintaympäristön ja – edellytysten kehittämiseen** sekä kokonaisvaltaisen innovaatio- ja kasvuyrityspolitiikan merkitystä yritysten kasvun ja kansainvälistymisen tukena. Innovaatiiviset kasvuyritykset ovat erittäin tärkeitä kansantalouden kasvupotentiaalin kannalta ja niiden merkitys korostuu talouden taantumassa ja rakennemuutoksessa. Avainkysymys tulevaisuudessa on se, kuinka tehokkaasti Suomessa kehitetyt innovaatiot ja teknologiat voidaan muuntaa kasvuyrityksiksi ja viedä menestyksekkäästi kansainvälisille markkinoille. Innovaatiotoimintaan nojaavat kasvuyritykset luovat uutta taloudellista hyvinvointia ja korvaavat perinteisillä toimialoilla kohdattuja menetyksiä.

Tarvittavat toimenpiteet sisältävät kasvuyritysten tarpeita vastaavan rahoitus- ja palvelujärjestelmän sekä eri toimijoiden roolin ja palvelutarjonnan kehittämisen selkeäksi kokonaisuudeksi, verotukseen liittyvät uudistukset pääomasijoittajien ja liiketoimintaosaajien sitouttamiseksi nopeaa kasvua ja kansainvälistymistä tavoittelevien yritysten kehittämiseen sekä kasvuyrittäjyyden sääntely-ympäristön kehittämisen kansainvälisesti korkealle tasolle. Lisäksi luodaan uusia toimintamuotoja, joilla edistetään kotimaisen pääomasijoitustoimialan kehittymistä sekä ulkomaisen riskipääoman ja asiantuntemuksen hakeutumista Suomeen.

Kasvuyritysten ekosysteemiä on tarpeen vahvistaa kokonaisvaltaisesti ja julkisen vallan eri toimenpitein. Lähitulevaisuudessa tarvitaan muun muassa jäljellä olevien lainsäädännöllisten esteiden poistamista ulkomaisilta sijoituksilta ja kotimaisilta yleishyödyllisiltä yhteisöiltä, innovatiivisten kasvuyritysten pääomatarpeen ja osaamisen vahvistamista (esim. verokannustin osaaville yksityissijoittajille – ns. bisnesenkeille, arvio ja mahdolliset toimenpiteet kasvuyrittäjille kohdistettavista verokannustimista) sekä hankevirran laadun parantamiseen vaikuttavia muita toimenpiteitä (mm. Keksintösäätiön uusi liikeideoiden arviointi- ja jalostusprosessi, korkeakoulujen kasvuyrittäjyyskoulutuksen kehittäminen ja maksukyvyttömyyslainsäädännön arvioiminen kasvuyrittäjyyden kannalta).

Teollis- ja tekijänoikeusasioiden ministeriryhmä asetettiin joulukuussa 2007. Ryhmän tehtävänä on koordinoida teollis- ja tekijänoikeuksia koskevien kysymysten käsittelyä sekä tarkastella niitä suhteessa hallituksen muihin strategioihin ja linjauksiin. Ministeriryhmä käsittelee myös teollis- ja tekijänoikeusjärjestelmien kehittämistoimenpiteitä sekä kansallisen IPR-strategian linjauksia.

IPR-asioiden keskitetystä tuomioistuinkäsittelystä valmistui oikeusministeriön työryhmän muistio 20.12.2007 (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:20). Työryhmä ehdotti IPR asioiden tuomioistuinkäsittelyn keskittämistä markkinaoikeuteen. Toinen keskittämis-

vaihtoehto oli Helsingin käräjäoikeus. Ehdotuksesta annetuissa lausunnoissa kannatettiin keskittelyn keskittämistä. Valtaosa lausunnonantajista kannatti markkinaoikeusvaihtoehtoa, mutta myös Helsingin käräjäoikeus sai kannatusta. Keskittämisen yksityiskohdat edellyttävät vielä jatkovalmistelua, jossa markkinaoikeuden asema ja tehtävät arvioidaan kokonaisvaltaisesti uudelleen.

Korkean teknologian tuotteiden vienti on ollut jatkuvassa kasvussa. Korkean teknologian tuotteiden vienti nousi vuonna 2007 miltei 11,7 miljardiin euroon. Vaikka vienti kasvoi edellisvuodesta 500 miljoonalla eurolla, laski korkean teknologian osuus Suomen koko viennistä 17,8 prosenttiin. Korkean teknologian tuonti sen sijaan kasvoi lähes 1,5 miljardia euroa ja oli kaikkiaan 9,2 miljardia euroa. Osuus koko tuonnista oli 15,5 prosenttia. Korkean teknologian tuotteiden ulkomaankaupan ylijäämä oli vuonna 2007 yli 2,4 miljardia euroa.

Eräillä keskeisillä sektoreilla vuosittainen viennin lisääntyminen on ollut parhaimmillaan yli kymmenen prosentin luokkaa. Hallituksen kauppapoliittisen linjan peruseriaatteita on suomalaisen elinkeinoelämän kilpailukyyn vahvistaminen. Riittävät panostukset korkean teknologian tukemiseksi myös kauppapoliittisin keinoin ovat tehokas tapa kilpailukyyn ja sitä kautta myös viennin edistämiseksi.

Innovaatiopolitiikan tavoitteiden toteutumista on edistetty muun muassa seuraavin toimenpitein:

- Tekijänoikeuslainsäädännön ja -järjestelmän toimivuuden kehittämiseksi on käynnistetty selvitystyö. Tekijänoikeuskorvausten verotuskohtelua kehittämään on asetettu työryhmä, jossa on edustus muun muassa VM:stä ja OPM:stä.
- Kasvuyrittäjyyksymyksiä varten TEM:ssä on perustettu erityinen kasvuyritysryhmä.
- TEM:ssä on valmisteltu kehittämis ehdotukset riskipääomalinjausten toteuttamiseksi.
- Kasvuyrityspoliitiikan osana on käynnistetty selvitys innovatiivisten yritysten kasvuun ja kasvuhaluuteen vaikuttavista verotuksellisista tekijöistä/keinoista sekä selvitys kasvun yhteydestä maksukyvyttömyyslainsäädäntöön.
- Kasvuyritysten näkökulmasta merkittävänä uutena rahoitusmahdollisuutena on 1.5.2008 otettu käyttöön Tekesin NIY-rahoitus nuorille ja innovatiivisille kasvuyrityksille, jonka avulla parannetaan potentiaalisten kasvuyritysten liiketoiminnan suunnittelua ja kehittämistä sekä pääomarahoituksen saatavuutta. Tekes tekee rahoituksen osalta yhteistyötä Aloitusrahoitus Vera Oy:n kanssa.
- Suomen Teollisuussijoitus Oy on joulukuussa 2008 perustanut yhdessä työeläkeyhteisöjen kanssa pääomaltaan 135 miljoonan euron rahastojen rahaston, joka tulee tekemään sijoituksia kasvuyrityksiin varoja sijoitaviin pääomasijoitusrahastoihin.
- Yrityshautomotoimintaan liittyvää työnjakoa on kehitetty. Esihautomotoiminta on siirtynyt vuoden 2009 alusta alkaen Keksintösäätiön rahoittamaksi ja koordinoimaksi, ja Tekes rahoittaa suoraan hautomopalveluja hyödyntäviä yrityksiä.
- Osa yrityspalveluista räätälöidään nopeaa kasvua tavoitteleville innovatiivisille yrityksille.
- Innovatiivisten kasvuyritysten käynnistysvaiheen toimintaympäristön kehittämiseksi perustetaan julkisella siemenrahoituksella (Tekes, Aloitusrahoitus Vera Oy) yrityskiihdyttämöohjelma, jonka avulla synnytetään uuden sukupolven sijoittajavetoisia yrityskiihdyttämöitä.
- OPM ja KTM käynnistivät vuonna 2006 korkeakoulupohjaisen yrittäjyyden yhteistyöryhmän, jonka toimikausi jatkui vuoden 2008 loppuun. Työryhmän loppuraportissa esitetään muun muassa toimenpide-suosituksia korkeakoulupohjaisen yrittäjyyden ja kasvuyrittäjyyden edistämiseksi. Suosituksia tullaan konkretisoimaan erityisessä toimeenpanoryhmässä, jonka tehtävänä on kehittää mekanismeja Korkeakouluinnovaatioiden kaupallistamiseen sekä vahvistaa kasvuyrittäjyyden koulutusta ja tutkimusta kansallisesti.
- Erityinen kasvu- ja omistajayrittäjyyden seurantatyöryhmä (TEM) on aloittanut työnsä syksyllä 2008. Työryhmän loppuraportti on tarkoitus saada valmiiksi elokuun loppuun 2009 mennessä.
- Korkean teknologian viennin esteiden poistamisessa on toimittu aktiivisesti erityisesti informaatio- ja ympäristöteknologian alojen tuotteiden osalta.
- Suomen ja Ruotsin toiminnan tuloksena komissio on ehdottanut WTO:ssa Informaatioteknologiasopimuksen uudistamista, jotta kauppapoliittiset järjestelyt mahdollistavat kehittyneimpien tuotteiden tuonnin ja viennin tullivapaasti.

2.2.4 Innovaatioperustan vahvistaminen luovaa työtä, toimintaa ja tuotantoa edistämällä

Kulttuurituotantojen kehitys on eri taide- ja kulttuurialoittain tarkasteltuna ollut vakaata kuluvan vuosikymmenen aikana. Joillain aloilla tuotannot ovat jonkin verran lisääntyneet, esimerkiksi kirjallisuudessa julkaistut nimikkeet vuoteen 2007 noin 20 prosenttia. Valtionrahoituksen lisäys elokuvatuotantoon on mahdollistanut kotimaisten pitkien elokuvien ensi-iltojen huomattavan kasvun. Vastaavasti niiden katsojaosuus on kasvanut kaikista elokuva-käynneistä.

Kulttuurituotantojen määrä	1995	2000	2007
Päätoimisesti hoidettujen museoiden näyttelyt	1239	1 289	1 200
Julkaistut kirjanimikkeet	1 3494	11 764	14 154
Teatteriesitykset	1 1879	12 133	11 385
Tanssiteatteriesitykset	778	1 357	1 373
Kansallisoopperan esitykset	261	347	198*
Orkesterien esitykset**	1 755	1 568	1 646
Kotimaisten elokuvien ensi-illat	8	9	14

*Kansallisooppera oli suljettu lomautusten vuoksi 2 kk. Vuonna 2006 esityksiä oli 286.

** Kaikki valtionosuuden piirissä olevat orkesterit ja Sinfoniaorkesterit ry:n jäsenet.

Lähteet: Museovirasto, Kansalliskirjasto, Suomen Kustannusyhdistys, Teatterin tiedotuskeskus, Tanssin tiedotuskeskus, Suomen Sinfoniaorkesterit ry., Suomen elokuvasäätiö, Eurostat, Tilastokeskus.

Taidelaitosten valtionosuusjärjestelmän uudistus parantaa teattereiden, orkestereiden ja museoiden mahdollisuuksia lisätä tuotantojaan. Niiden rahoitus nousee noin 50 miljoonaa euroa vuosina 2008–2010. Luovan työn ja toiminnan edellytysten parantamiseksi hallitus kohentaa apurahansaajien sosiaaliturvaa vuoden 2009 alussa voimaan tulleella uudistuksella. Samalla taiteilija-apurahojen määrää lisätään 50 apurahavuodella. Myös verovapaan kulttuurisetelin käyttönotolla on vaikutusta kulttuurin kotimaiseen kysyntään ja tuotantoon.

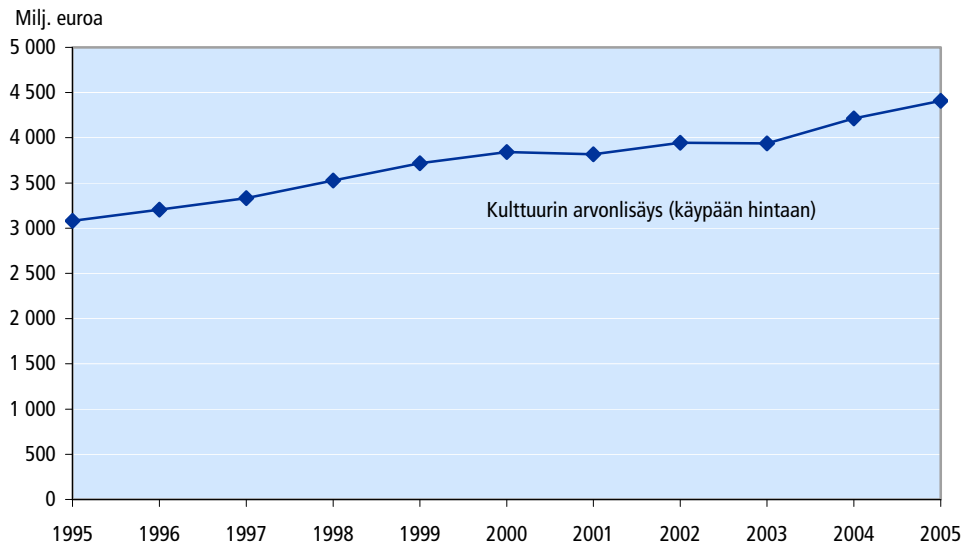
Luovien alojen ja kulttuurin toimialojen liiketaloudellinen merkitys on monissa maissa varsin huomattava. EU-maissa luovien alojen arvo on 650 miljardia euroa, joka on suurempi kuin esim. autoteollisuuden tai virvoitusjuomateollisuuden arvo. Suomessa luovien alojen kasvu vuosina 2000–2005 oli 15 prosenttia. Luovien alojen liiketoiminta syntyy pääosin aineettoman omaisuuden kaupallisesta hyödyntämisestä. Nämä alat synnyttävät tekijänoikeuksia, patenteja tai tuotemerkkejä. Näiden immateriaalioikeuksien hallinta ja niillä käytävä kauppa muodostavat merkittävän osan yritysten liiketoimintaa, ja tuo osuus on kasvussa.

Luovan talouden tietoperusta kulttuurin toimialan osalta vahvistuu, kun Tilastokeskuksessa laadittiin opetusministeriön toimeksiannosta kulttuurin kansantaloudellista merkitystä mittaavaa ns. kulttuurin satelliittitilinpitojärjestelmää. Sen ensimmäiset tulokset saatiin käyttöön vuonna 2008.

Kulttuurin toimialojen BKT-osuus oli vuonna 2005 3,8 prosenttia. Osuus on suurempi kuin esim. alkutuotannon toimialojen vastaava. Kulttuurin toimialoilla työskenteli noin 4,2 prosenttia työllisestä työvoimasta. Suomen toimialojen arvonlisäyksen ja yksityisten kulutuserien osuuksien tarkastelussa huomataan, että kulttuuri-, kuten muutkin elämys- ja hyvinvointipalvelut, ovat merkittäviä verrattuna esimerkiksi perinteisempiin teollisuus- ja alkutuotantoaloihin. Kulttuurin arvonlisäys on vaihdellut vuosien 1995–2005 aikana 3,1 prosentista 3,7 prosenttiin, ja käypään hintaan laskettu kulttuurin toimialojen bruttoarvonlisäys on kasvanut

vuodesta 1995 lähes puolitoistakertaiseksi. Vuonna 2005 se oli noin 4,4 miljardia euroa. Samana vuonna kulttuurin osuus kaikesta yksityisestä kulutuksesta oli 6,8 prosenttia, ja siihen käytettiin noin 5,5 miljardia euroa.

Kulttuurin arvonlisäys on kasvussa



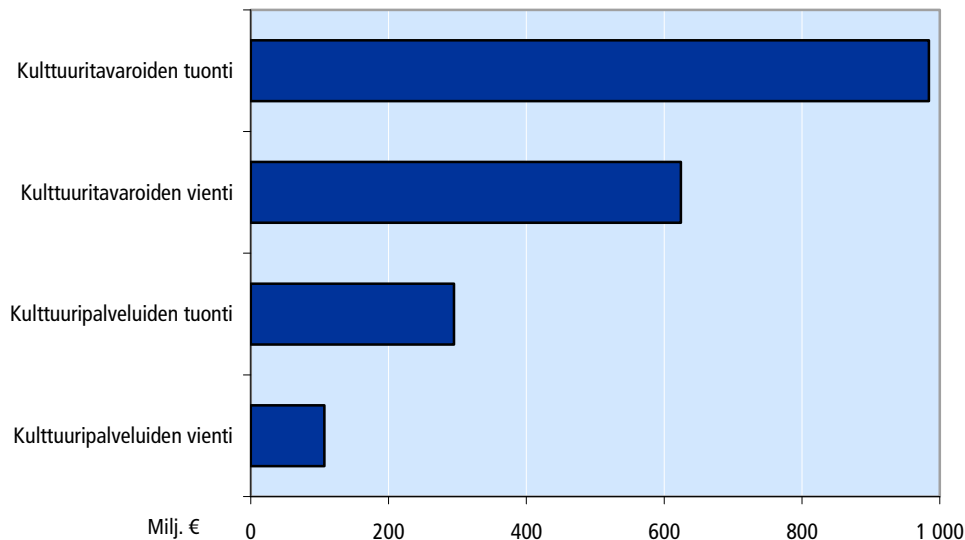
Lähde: Kulttuurin satelliittitilinpito, OPM 2008.

Kulttuuriviennin arvo oli vuonna 2006 reilu 700 miljoonaa euroa. Kulttuurituotteiden ja -palveluiden ulkomaisen kysynnän edellytyksiä lisätään panemalla toimeen Suomen kulttuuriviennin kehittämisohjelma 2007–2011. Se on vahvistanut kulttuuriviennin perusrakenteita ja keskeisten toimijoiden yhteistyötä. Tulokset näkyvät muun muassa vahvempana kulttuurisena maakuvana, eri taiteenalojen ulkomaisten esiintymisten lisääntymisenä, kulttuuritoimijoiden kansainvälisten ammattiverkostojen vahvistumisena ja lisääntyvinä kulttuurivientituloina. Kulttuurin kansantaloudellisen merkityksen kasvattaminen hallitusohjelman mukaisesti edellyttää panostusta erityisesti vientiin tähtääviin yrityksiin ja toimijoihin, välittäjäportaan yritysten kehittämiseen sekä elinkeino-, innovaatio- ja kulttuuripolitiikan välineiden tehokasta koordinaatiota. Ensimmäisen kulttuuriviennin kehitystä kuvaavan raportin mukaan opetusministeriö investoi kulttuurivientiin ja sitä tukeviin rakenteisiin vuonna 2007 lähes 10 miljoonaa euroa, kauppa- ja teollisuusministeriö yli 18 miljoonaa euroa ja ulkoasiainministeriö noin 2 miljoonaa euroa.

Opetusministeriön koordinoimalla ja Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamalla Luovien alojen yritystoiminnan kasvun ja kansainvälistymisen kehittämisohjelmalla vahvistetaan luovaa taloutta ja kulttuuritoimialojen yritysten kasvun ja kansainvälistymisen mahdollisuuksia. Ohjelman EU:n ja valtion rahoituksen osuus on 14,6 miljoonaa euroa. Ensimmäisen hakukierroksen perusteella on käynnistynyt kehittämisohjelmaa koordinoiva Luova Suomi -hanke. Se vastaa alan toimijoiden ja yritysten tietoperustan ja ennakoinnin kehittämisestä, verkostoitumisesta, sisällöllisestä hankeneuvonnasta sekä hyvien käytäntöjen selvittämisestä. Lisäksi on toistaiseksi valittu rahoitettavaksi kuusi muuta yritystoiminnan kasvuun ja kansainvälistymiseen tähtäävää hanketta. Hankkeet parantavat muun muassa yrittäjä- ja liiketoimintaosaamista sekä tuottaja- ja manageritoiminnan mahdollisuuksia räätälöidyn koulutuksen ja mentoroinnin avulla.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2008 käynnistämää luovan talouden kehittämishanketta käsitellään raportin luvussa I. Hankkeen tavoitteena on edistää luovien alojen yritysten kasvua ja kansainvälistymistä, sekä nostaa luovan talouden merkitys näkyväksi osaksi yritysten kilpailukyyn kehittämistä.

Kulttuuritavaroiden ja -palveluiden tuonti on selvästi vientiä suurempaa



Lähde: Kulttuurin satelliittitilinpito. Opetusministeriö 2008.

Kulttuuripalvelujen alueellinen kattavuus on melko vahva ja tasainen koko maassa. Tämä ei koske vain valtionosuuksilla tai muulla julkisella rahoituksella tuettuja kulttuuripalveluja, vaan myös eräitä pääosin liiketaloudellisin perustein tuotettuja palveluja kuten kirja-kauppoja, elokuvateattereita ja musiikkiliikkeitä. Maakunnat, joissa on suuri kaupunkikeskus, asettuvat maakuntatarkastelussa monissa palveluissa omaan erityisasemaansa. Merkittävää kuitenkin on, että useat maakunnat ovat edukseen jossain yksittäisemmässä kulttuuripalvelussa tai muussa maakuntien kulttuuriprofiilia muodostavassa asiassa. Eräissä asioissa muun muassa Lappi, Kainuu, Pohjanmaa, Keski-Suomi, Päijät-Häme, Etelä-Savo ja Pohjois-Karjala nousevat keskiarvoa paremmiksi. Erityisesti Kymenlaakso, Etelä-Karjala ja Pohjois-Pohjanmaa taas näyttävät jäävän monissa tunnusluvuissa muita alhaisemmalle tasolle.

Opetusministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto on tiivistämässä luovan talouden kulttuurin toimialojen osalta yhteistyötään maakuntien kanssa, jotta Lissabonin strategian tavoitteiden toteuttaminen olisi mahdollisimman tehokasta.

Kirjastopalvelujen saatavuus on jonkin verran heikentynyt toimipistemuutosten ja aukioloaikojen vähenemisen johdosta. Etenkin kirjastoautojen vähentyminen on heikentänyt haja-asutusalueiden, lasten ja ikääntyneiden kirjastopalveluja. Kirjastoautopalvelut ovat välttämättömiä kirjastopalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Vuonna 2006 koko maassa 70 prosenttia väestöstä asui alle kahden kilometrin etäisyyden päässä lähimmästä kirjaston kiinteästä toimipisteestä.

	2006	2007	Muutos %
Kirjastot	927	895	- 3,5 %
Kirjastoautot	172	166	- 3,5 %
Aukiolotunnit	1 440 230	1 404 357	- 2,5 %

Kirjastojen roolia lähipalveluina ja kansalaisten oppimisen, tietohuollon ja kulttuurin monipalvelujärjestelmänä on parannettu tukemalla kirjastojen henkilöstön osaamisen kehittämistä, myöntämällä valtionavustuksia kirjastojen kokeilutoimintaan, sisältötuotantoon ja kirjastojen verkkopalvelujen monipuolistamiseen. Kirjastojen perustamiskustannusten erillisrahoituksen turvin on tuettu kirjastoautojen uusimista sekä kirjastorakennushankkeiden aloittamista. Tarve on kuitenkin huomattavasti suurempi käytettävissä olevaan määrärahaan nähden.

Kirjastoissa asiakaskäytössä olevien nettipäätteiden määrä ei vastaa opetusministeriön suositusta, joka on 1–2 asiakaspäätettä 1000 asukasta kohden. Tilanne on noin 0,7 asiakas-tietokonetta 1 000 asukasta kohden. Vuosina 2007–2008 ei saatu valtion erillisrahoitusta asiakaspäättehankintojen tukemiseen. Tuen tarve on suuri etenkin maaseutualueilla ja taajamissa. Kirjastojen kehittäminen avoimina toiminta- ja oppimisympäristöinä edellyttää, että asiakkaiden käytössä on riittävä määrä ajantasaisia päätteitä ja yhteyksiä. Kirjastojen verkkopalvelut ovat normaalia kirjastotoimintaa.

Yhteenvetoa keskeisistä toimenpiteistä:

- Taidelaitosten valtionosuusjärjestelmän uudistamisella nostetaan taidelaitosten rahoitusta noin 50 miljoonaa euroa vuosina 2008–2010.
- Apurahan saajien sosiaaliturvaa on parannettu asetusmuutoksella.
- Verovapaan kulttuurisetelin käyttöönotolla pyritään edistämään kulttuurin kotimaista kysyntää ja tuotantoa.
- Kirjastojen perustamiskustannusten erillisrahoituksen turvin on tuettu kirjastoautojen uusimista sekä kirjastorakennushankkeiden aloittamista.
- OPM:n toimeksiannosta Tilastokeskuksessa laadittiin kulttuurin kansantaloudellista merkitystä mitaavaa kulttuurin satelliittitilinpitojärjestelmä, joka on otettu käyttöön.
- Luovan talouden kehittämishankkeella edistetään luovien alojen yritysten kasvua ja kansainvälistymistä sekä pyritään nostamaan luovan talouden merkitys näkyväksi osaksi yritysten kilpailukyyn kehittämistä.
- Käynnistettiin Suomen kulttuuriviennin kehittämisohjelma 2007–2011.

2.3 Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä

Osaamisen ja innovaatioiden osalta hallituksen asettamissa tavoitteissa on käynnistetty mitattavia toimenpiteitä. Pääsääntöisesti voidaan todeta, että jo tehdyillä tai valmistelussa olevilla toimenpiteillä on mahdollista saavuttaa useimmat hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet. Tutkimusinfrastruktuurien vahvistaminen ja ajantasaistaminen vaatii lisäpanostuksia, jotta Suomi säilyttää kilpailukykynsä ja voi olla kansainvälisesti kiinnostava innovaatioympäristö ja investointikohde.

Peruskoulun oppimistulokset ovat kansainvälisessä vertailussa osoittautuneet erinomaisiksi, ja oppimistulosten erot niin koulujen kuin sosiaaliryhmien välillä ovat pienet. Koulutuksen sisällöllisessä kehittämisessä tulisi tietoa-aineiden rinnalla kuitenkin painottaa nykyistä enemmän taide- ja taitoaineita sekä liikuntaa, joissa olemme jääneet muista OECD-maista jälkeen. Myös hallitusohjelmassa todetaan tarve vahvistaa taide- ja taitoaineiden osuutta tuntikehyksessä.

Peruskoulujen opetusryhmien pienentämiseen on vuoden 2009 talousarviossa kohdennettu 16 miljoonaa euroa lisää valtionosuuksia. Ryhmäkokojen lisäksi tuki- ja erityisopetuksen, opintojenohjauksen, kouluterveydenhuollon ja muun oppilashuollon vahvistamiseen sekä koulujen kerhotoimintaan on syytä samassa yhteydessä panostaa.

Tavoitteessa turvata koulutuspaikka jokaiselle perusopetuksen päättävälle on onnistuttu melko hyvin. Maahanmuuttajista jää kuitenkin kantaväestöä huomattavasti suurempi osa ilman koulutuspaikkaa.

Vaikka nuorten opintohalukkuus peruskoulun jälkeen on meillä kansainvälisesti korkealla tasolla, tutkinnon suorittaminen jää huomattavasti vähäisemmäksi korkean keskeyttämisasteen takia. Vuonna 2006 25–34-vuotiaiden miesten ikäryhmästä jopa 18 prosenttia oli vailla perusasteen jälkeen suoritettua tutkintoa. Ammattistartin vakinaistamisen lisäksi kehitetään myös muita keinoja koulupudokkuuden ja keskeyttämisen vähentämiseksi.

Väestön koulutustason osalta valtioneuvosto on asettanut tavoitteekseen, että vuoteen 2015 mennessä 38,5 prosenttia nuorista aikuisista olisi suorittanut korkeakoulututkinnon. Naisten osalta ollaan hyvällä kehitysuralla, mutta miehet ovat jäämässä selvästi jälkeen. Sukupuolten väliseen tasa-arvoon on jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota tarkasteltaessa väestön koulutustasoa. Myös tutkinnon suorittamisiän alentamiseen tulee panostaa edelleen.

Haasteena jatkossa tulee olemaan korkeatasoisen koulutusjärjestelmän hyödyntäminen täysimääräisesti. Jatkossa koulutusviennin edistäminen tulee olemaan yksi kehittämiskohteista.

Kansallisen tutkimuspanostuksen tulisi hallitusohjelman mukaisesti kasvaa neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2011 mennessä. Tavoitteen toteutuminen vaatisi sitä, että T&K-menot ylittävät vuonna 2011 käyvin hinnoin 8,5 miljardia euroa. Vuoden 2007 tietojen perusteella kokonaisläyrysten olisi oltava keskimäärin 570 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2008–2011.

Julkisen T&K-rahoituksen bkt-osuus on vuonna 2008 arvion mukaan 0,94 prosenttia, mikä on alle EU:n asettaman yhden prosentin tavoitteen. Tähänastiset rahoituspäätökset merkitsivät osuuden kasvua 0,97 prosenttiin vuonna 2011. Julkisen rahoituksen osuuden tulisi pysyä 30 prosentissa eli olla tavoitetilassa 1,2 prosenttia bkt:sta. (Lähde: Tiede- ja teknologianeuvoston Linjaus 2008)

T&K-rahoitusta pyritään lisäämään hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena edelleen saavuttaa neljä prosenttia bkt:sta vuonna 2011. Ilman uusia päätöksiä ei ole todennäköistä että tavoite saavutetaan. Tiede- ja teknologianeuvosto hyväksyi suosituksen 760 miljoonan tasakorotuksesta T&K-toimintaan ja yliopistojen rahoitukseen vuoteen 2011 mennessä.

Nykyinen taloudellinen tilanne asettaa haasteita myös julkiselle tutkimus- ja kehitysrahoitukselle. Taantuman aikana yritykset leikkaavat tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaansa, jolloin julkisten kannusteiden merkitys korostuu.

T&K-rahoitusta on kohdennettu hallitusohjelman mukaisesti niille aloille, jotka ovat kansantalouden ja elinkeinoelämän kannalta tärkeitä. Strategisen huippuosaamisen keskittymät (SHOK) ovat käynnistyneet tiede- ja teknologianeuvoston päätösten mukaisesti. Viidestä päätetystä aihealueesta metsäteollisuuden, tieto- ja viestintäalan sekä metallin ja koneenrakennuksen keskittymät ovat jo aloittanut toimintansa ja energia- ja ympäristöalan sekä terveyden ja hyvinvoinnin keskittymät ovat valmisteluvaiheessa. Tammikuussa 2009 hyväksyttiin rakennetun ympäristön keskittymä. Osaamiskeskusohjelma (OSKE) on käynnistynyt tavoitteiden mukaisesti.

Hallitusohjelman mukaisesti T&K-rahoitusta on kohdennettu erityisesti palvelusektorille. Tekesin rahoituksessa palvelusektorin osuus on kasvanut sekä suoraan palvelutoimialoille suunnattuna että muiden toimialojen palveluliiketoiminnan tukemisena. Palvelut onkin noussut rahoituksen saajana suurimmaksi toimialaksi. Ei-tekniset sisällöt ovat nousseet merkittävään asemaan ja vuonna 2007 niiden osuus rahoituksesta oli 27 prosenttia. Julkisten palvelujen tuottavuuden ja laadun kehitys on sisällytetty rahoituksen piiriin.

T&K-rahoitus on selkeästi suuntautunut hallitusohjelman mukaisesti. Innovaatiostrategian toimenpiteiden toteutuminen saattaa vaikuttaa rahoituksen suuntaamiseen.

Innovaatiotoiminnan kansainvälistämiseen tarkoitettua innovaatiokeskusverkostoa on hallitusohjelman mukaisesti laajennettu. FinNode USA käynnisti toimintansa vuonna 2007 ja vuonna 2008 on avattu FinNode-keskukset Tokioon ja Pietariin. Lisäksi tehtiin esiselvitys Intiaan mahdollisesti perustettavasta innovaatiokeskuksesta.

Kulttuuripolitiikan alueella hallituskauden aikana jo toteutetut, toteutettavana olevat tai suunnitellut toimenpiteet pääosin riittävät toteuttamaan hallitusohjelman osaamista ja innovatiivisuutta edistävät tavoitteet. Kulttuurin toimialaa koskevien luovan talouden edistämistavoitteiden toteutuminen edellyttää kuitenkin Kulttuuriviennin kehittämisohjelman ja Luovien alojen yritystoiminnan kasvun ja kansainvälistymisen kehittämisohjelman täysimääräistä toimeenpanoa ja niiden edellyttämää resursointia. Kulttuurin kansantaloudellisen merkityksen kasvattaminen edelleen hallitusohjelman mukaisesti edellyttää panostusta erityisesti vientiin tähtääviin yrityksiin ja toimijoihin sekä välittäjäportaan yritysten kehittämiseen. Avainasemassa on myös elinkeino- ja innovaatiopolitiikan ja kulttuuripolitiikan välineiden tehokas koordinaatio.

3 HALLINNON UUDISTAMINEN

3.1 Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteet

Hallitusohjelma käynnisti laajat hallinnon **rakenneuudistukset sekä keskushallinnossa että aluehallinnossa**. Keskushallinnossa tavoitteena on ministeriöiden toimialajaon ajankäyttö ja toimeenpanotehtävien ja muiden kuin valtakunnallisten kehittämistehtävien siirtäminen alue- ja paikallishallinnolle sekä ministeriö- ja keskusvirastotehtävien erottaminen. Aluehallintoviranomaisten työnjakoa selkeytetään ja poistetaan päällekkäisyyksiä, yhtenäistetään aluejakoja ja vähennetään viranomaisten määrää. Valtion aluehallinnossa kootaan lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä yhteen. Kehittämispoliittista toimivaltaa siirretään kansanvaltaiseen ohjaukseen sekä selvitetään aluekehittämisen voimavarojen kokoamista valtion talousarviossa maakunnittain ja ministeriöittäin yhdelle momentille ja siirtämistä alueille.

Alueellistamisen tavoitteena on työpaikkojen tasaisempi jakautuminen maan eri osiin. Pääkaupunkiseudun ulkopuolelle on määrää sijoittaa 4 000–8 000 työpaikkaa niin, että näistä on päätetty 2011 ja toteutettu 2015. Hallitus jatkaa valtion tuottavuusohjelmaa, jonka tavoitteena on julkisten menojen kasvun hillintä ja työn tuottavuuden nousu.

Hallitusohjelman mukaisesti **kihlakuntajärjestelmä** puretaan, kehitetään voimakkaasti **yhteispalvelua**, toteutetaan **valtion kriisijohtamismalli** kaikilla hallinnon tasoilla sekä

kehitetään **Ahvenanmaan** itsehallintoa aiempien selvitysten pohjalta kiinnittäen erityistä huomiota taloudellisen järjestelmän arviointiin. **Poliisihallinto** organisoidaan kokonaan uudelleen.

Hallitusohjelman mukaan julkisten menojen kasvun hillinnässä tärkeimpiä ovat **kunta- ja palvelurakennehanke sekä valtion tuottavuusohjelma**, jota hallitusohjelmassa päätettiin jatkaa.

Valtion tuottavuusohjelmaa käynnistettäessä vuonna 2003 sen keskeisinä perusteluina olivat:

- Ikääntymiskehityksestä aiheutuva, työvoiman vähentämisen synnyttämä tarve vapauttaa julkisen sektorin sitomaa työvoimaa yksityisen sektorin käyttöön
- Julkisen sektorin heikko tuottavuuskehitys
- Pyrkimys hyödyntää suurten ikäluokkien eläköitymisen tarjoama mahdollisuus henkilöstön vähentämiseen ja tarve parantaa mahdollisuuksia vapautuvien resurssien uudelleen kohdentamiseen.

Vuodesta 2005 valtion tuottavuusohjelma on kytketty kiinteäksi osaksi valtiontalouden kehys- ja budjettiohjausta. Hallituksen talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle on sovittu toimenpide- linjausten täsmentäjän rooli.

Hallitusohjelman mukaan **aktiivisen tietoyhteiskuntapolitiikan** tavoitteena on luoda Suomesta kansainvälisesti vetovoimainen, ihmisläheinen ja kilpailukykyinen osaamis- ja palveluyhteiskunta. Hallituskauden alussa laaditaan **toimintaohjelma**, jolla toteutetaan edellisellä hallituskaudella laajapohjaisesti valmisteltu **tietoyhteiskuntastrategia**. Erityistä huomiota kiinnitetään julkisen sektorin palvelurakenteiden asiakaslähtöiseen uudistamiseen tietojen ja viestintätekniikkaa laajamittaisesti hyödyntämällä sekä toimintamalleja uudistamalla. Vuonna 2008 hyväksytyn arjen tietoyhteiskunnan toimintaohjelman teemat ovat:

- Tietoyhteiskunnan perusedellytykset
- Infrastruktuuri
- Innovaatioympäristö ja markkinat
- Sisällöt ja palvelut
- Osaaminen ja valmiudet

Sähköistä tunnistamista koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan ja varmistetaan eri tunnistamistapojen yhteen toimivuus ja käytettävyys.

3.2 Toteutunut kehitys ja keskeiset toimenpiteet

3.2.1 Rakenneuudistukset

Työ- ja elinkeinoministeriöuudistus

Uusi työ- ja elinkeinoministeriö aloitti toimintansa hallitusohjelman asettamassa aikataulussa 1.1.2008. Hallitusohjelman lähtökohdista ministeriöuudistuksen perustamisstrategiassa muotoiltiin, että uuden ministeriön perustehtävänä on vastata Suomen yrittäjyyden ja innovaatio-toiminnan toimintaympäristöstä, työmarkkinoiden toimivuudesta ja työntekijöiden työllistymiskyvystä sekä alueiden kehittymisestä globaalissa taloudessa. Ministeriön tahtotilaksi määriteltiin, että Suomi on kansainvälisissä kilpailukyky- ja hyvinvointivertailuissa maailman huip-pua ja Suomessa on maailman paras innovaatioympäristö myös vuonna 2011.

Sisäisessä organisaatorakenteessa päädyttiin matriisimaiseen malliin. Koko henkilöstöä koskevan ilmoittautumismenettelyn pohjalta henkilöstön sijoittuminen uuteen organisaatorakenteeseen saatiin viimeistellyksi helmikuussa 2008. Ministeriöuudistuksen rinnalla päätettiin uudistaa Työ- ja elinkeinokeskusten organisaatorakenne vuoden 2008 aikana.

Hallinnon kehittäminen yhteen ministeriöön

Keskeiset julkisen hallinnon kehittämistehtävät on koottu valtiovarainministeriöön. Kuntaosasto, alueiden ja hallinnon kehittämisosaston alue- ja paikallishallintoyksikkö sekä KuntaIT-yksikkö siirtyivät 1.1.2008 tehtävineen ja henkilöstöineen sisäasiainministeriöstä. Myös läänin- ja rekisterihallinto siirtyivät VM:n hallinnonalalle.

Työ- ja elinkeinokeskusten rakenneuudistus

Työvoima- ja elinkeinokeskusten (TE-keskukset) rakenne uudistetaan vuoden 2009 alusta työ- ja elinkeinoministeriön rakenneuudistuksen suuntaisesti, Työ- ja elinkeinoministeriön aluehallinnon muodostavat 15 alueellista työvoima- ja elinkeinokeskusta (TE-keskus) ja paikallishallinnon työvoimatoimistot, joita on noin 90 eri puolilla maata. TE-keskukset ovat myös osa maa- ja metsätalousministeriön sekä sisäministeriön aluehallintoa. Yhdessä nämä kolme ministeriötä sekä keskusvirastot Tekes, Evira ja Maaseutuvirasto ohjaavat ja valvovat TE-keskusten toimintaa. Toistaiseksi TE-keskuksia ohjaavat tahot ovat ohjanneet omia substanssiasioitaan hyvin itsenäisesti, mistä syystä nykyisen ohjausmallin ongelmia on kuvattu nimitämällä mallia putkiohjaukseksi. Substanssiasiodien ohjauksen ristiriidoilta ja kielteisiltä vaikutuksilta asiakaspalveluun ei ole putkiohjauksessa aina voitu välttyä.

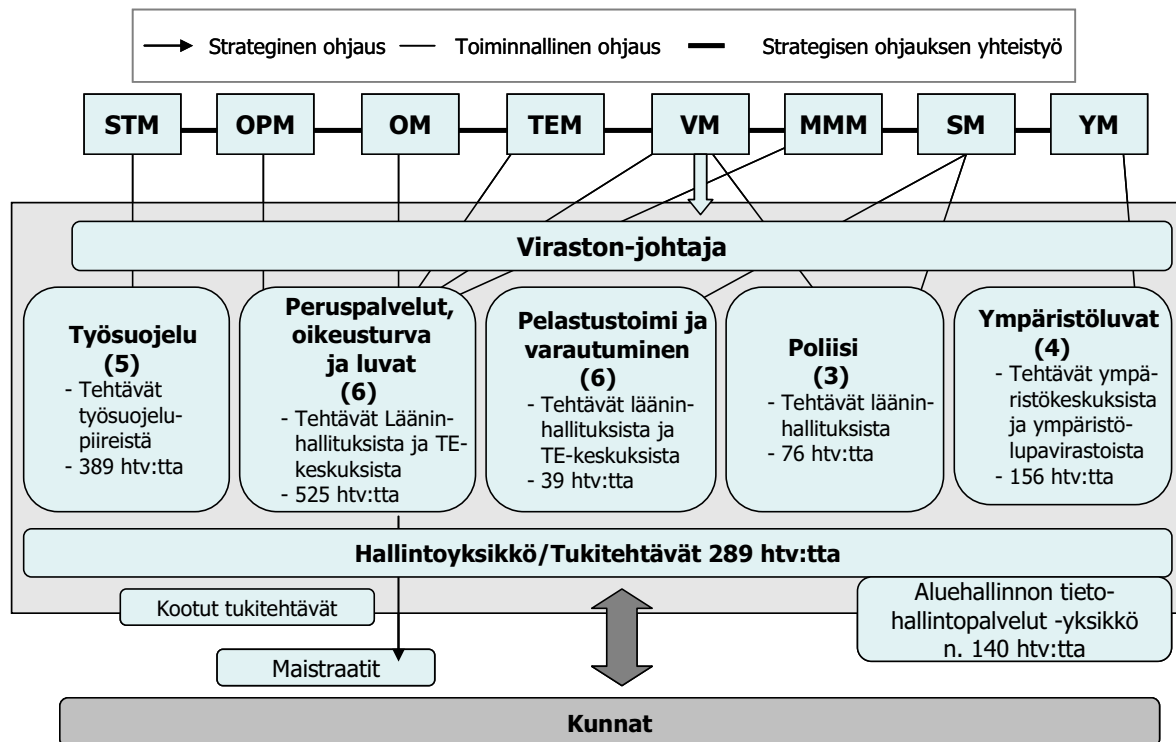
TE-keskusten ja työvoimatoimistojen määrää ei rakenneuudistuksessa vähennetä Uudistuksen johdosta TE-keskuksiin tai työvoimatoimistoihin ei perusteta uusia virkoja eikä niistä lakauteta virkoja. Uusien tehtävien mukaiset henkilöstön sijoitukset ovat valmiita viimeistään 1.2.2009. Tavoitteena on, että TE-toimistojen tehtäväalue painottuu aiempaa selkeämmin työvoiman kysyntään, yritysten ja muiden työnantajien palveluun. Toimistot voivat jatkossa vastata myös joidenkin TE-keskuksen tarjoamien yrityspalveluiden saatavuudesta ja toimivat tiiviissä yhteistyössä seudullisten yrityspalveluiden kanssa. Jatkossa tarkoituksena on tarkastella uudelleen TE-keskusten ja TE-toimistojen työnjakoa.

Aluehallinnon uudistus

Aluehallinnon uudistamisen keskeiset ehdotukset hyväksyttiin hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä toukokuussa 2008. Ministeriryhmä hyväksyi pääosin myös valmistelua jatkaneiden 12 työryhmän ehdotukset loppuvuodesta 2008. Tavoitteena on, että hallituksen esitykset säädösmuutoksiksi annetaan eduskunnalle keväällä 2009 ja uudistus tulisi voimaan 1.1.2010.

Aluehallintoviranomaisia tullaan yhdistämään kahteen aluehallintoviranomaiseen, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELYT) ja aluehallintovirasto (AVIT). Uusien viranomaisten vastualueet ja niihin siirtyvät henkilötyövuodet ilmenevät seuraavista kuvista:

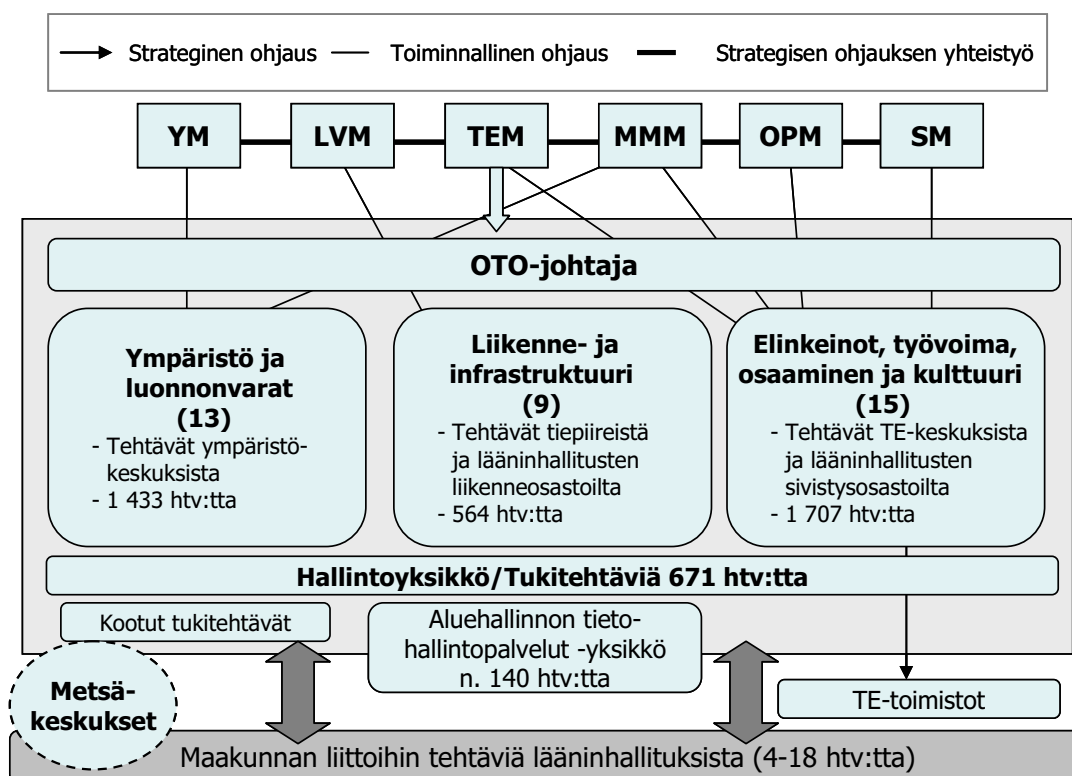
Aluehallintovirasto (6)



Aluehallintovirasto tukee alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Virasto edistää perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestävästä käytöstä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tukee alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Keskus edistää yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa, osaamista ja kulttuuria, liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta, hyvää ympäristöä sekä luonnon ja luonnonvarojen kestävästä käytöstä alueilla sekä työvoiman maahanmuuttoa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (15)



Maakunnan liitoille siirretään muun muassa vetovastuu koulutustarpeiden keskipitkän ja pitkän aikavälin ennakoinnista, alueellisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien laadinnasta, yhteispalvelujen edistämisestä alueellaan sekä alueellisen ympäristöohjelman, alueellisten kulttuuriperintöohjelmien ja maa-ainesvaroja koskevien suunnitelmien laadinnasta. Liittojen tehtäviksi on tarkoitettu siirtää lisäksi opetusministeriön hallinnonalan rakennerahastotehtävistä ne, jotka on tarkoitettu kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-ajan kehittämishankkeisiin sekä lääninhallitusten sivistysosastoille ja sosiaali- ja terveysosastoille nyt kuuluva EAKR -osarahoitteinen toiminta.

Maakunnan liittojen asemaa alueiden kehittämisvaroja koskevassa päätöksenteossa vahvistetaan muun muassa kytkemällä maakuntaohjelmat ja niiden toteuttamissuunnitelmat osaksi valtion aluehallintoviranomaisten ohjausprosessia. Maakunnan liittojen aseman vahvistamiseksi muodostetaan maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueet, jotka kattavat aina vähintään yhden täyden palvelun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueen. Yhteistoiminta-alueilla hoidetaan ylimaakunnallisia alueiden kehittämistehtäviä. Yhteistoiminta-alueet muodostetaan maakunnan liittojen johdolla.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (Elyt) tulee olemaan 15. Aluehallintovirastoilla (Avit) on kuusi päätoimipaikkaa ja kuusi muuta toimipaikkaa. Yhdeksässä ELYssä toimivat kaikkien päävastuualueiden tehtäväkokonaisuudet, kuudessa rajatumpi määrä toimintoja. Uusien aluehallintoviranomaisten aluejaot ja toimipaikkojen sijainnit vastuualuejakoineen ilmenevät seuraavista kartoista:

Aluejako
15 toimialuetta

Lappi
Kainuu
Pohjois-Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa
Pohjanmaa
Etelä-Pohjanmaa
Keski-Suomi
Pohjois-Savo
Pohjois-Karjala
Etelä-Savo
Pirkanmaa
Satakunta
Varsinais-Suomi
Etelä-Karjala ja Kymenlaakso
Kanta-Häme ja Päijät-Häme
Uusimaa ja Itä-Uusimaa

Päätösimpaikka

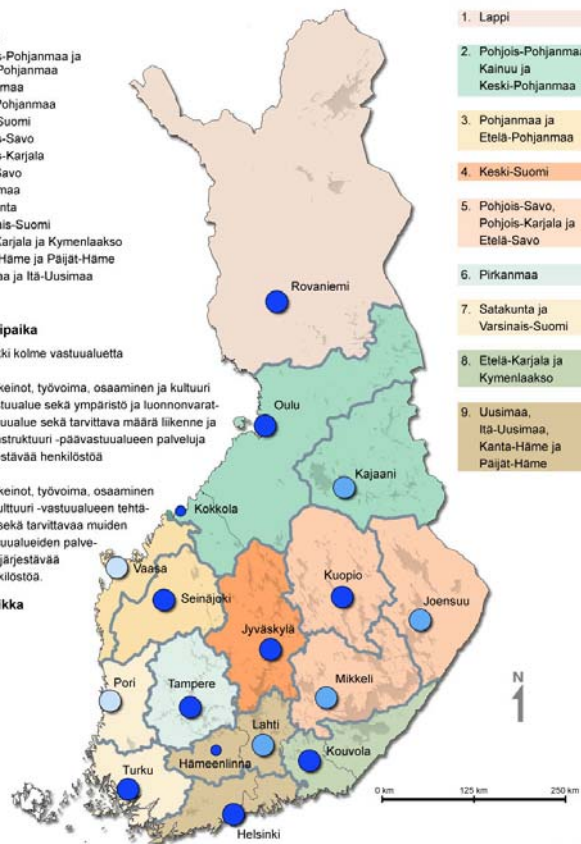
• Kaikki kolme vastuualuea

• Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue sekä ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue sekä tarvittava määrä liikenne ja infrastruktuuri -päävastuualueen palveluja järjestävää henkilöstöä

• Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueen tehtävät sekä tarvittava muiden vastuualueiden palveluja järjestävää henkilöstöä.

Toimipaikka

•



J_08.12.201

Laajempi aluejako
9 toimialuetta

1. Lappi
2. Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Keski-Pohjanmaa
3. Pohjanmaa ja Etelä-Pohjanmaa
4. Keski-Suomi
5. Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala ja Etelä-Savo
6. Pirkanmaa
7. Satakunta ja Varsinais-Suomi
8. Etelä-Karjala ja Kymenlaakso
9. Uusimaa, Itä-Uusimaa, Kanta-Häme ja Päijät-Häme

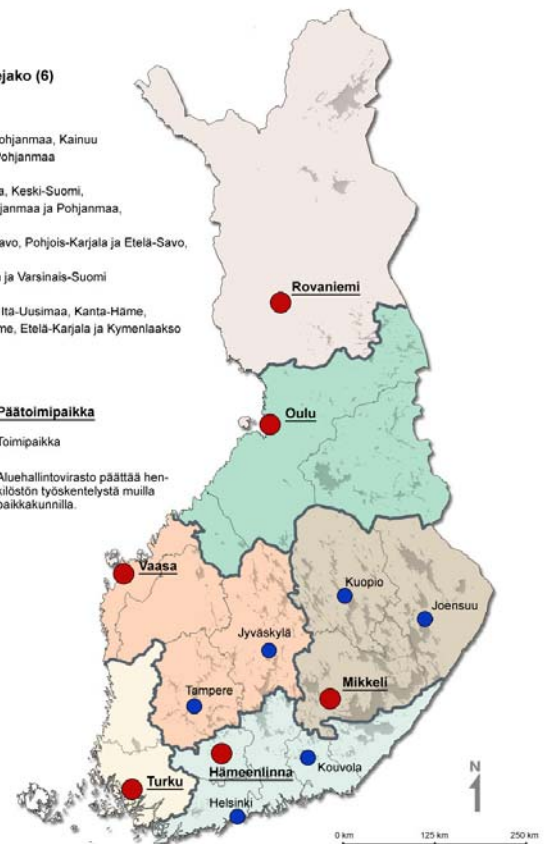
Perusaluejako (6)

1. Lappi
2. Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Keski-Pohjanmaa
3. Pirkanmaa, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa ja Pohjanmaa
4. Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala ja Etelä-Savo
5. Satakunta ja Varsinais-Suomi
6. Uusimaa, Itä-Uusimaa, Kanta-Häme, Päijät-Häme, Etelä-Karjala ja Kymenlaakso

Päätösimpaikka

• Toimipaikka

Aluehallintovirasto päättää henkilöstön työskentelystä muilla paikkakunnilla.



J_08.12.2008

Aluehallinnon uudistamisen kohteena olevien viranomaisten henkilöstömäärä oli vuoden 2007 lopussa henkilötyövuosina mitattuna noin 5 900. Esitetyn tehtäväjaon mukaisesti noin 4 400 henkilötyövuotta siirtyy ELYihin ja noin 1 500 henkilötyövuotta AVIhin. Maakunnan liittoihin siirrettävien tehtävien hoitamiseen käytetty henkilötyövuosimäärä on 17.

Alueellistaminen

Hallitus antoi kannanoton alueellistamisen jatkamisesta 26.9.2007. Kannanottoon perustuen ministeriöt ovat antaneet selvityksen alueellistamismahdollisuuksista maaliskuussa 2008. Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmän käsittelyn pohjalta kesäkuussa 2008 on annettu valtiovarainministeriön ohje alueellistamisen kokonaissuunnitelman laatimisesta vuoden 2009 syyskuun loppuun mennessä.

Tähän mennessä pääkaupunkiseudun ulkopuolelle on siirretty noin 3 600 työpaikkaa ja lisäksi alueiden välisinä siirtoina on syntynyt noin 1 000 työpaikkaa sijoituspaikkakunnille. Alueellistamistoimet ovat siis koskeneet yhteensä noin 4 600 työpaikkaa. Seuraavassa taulukossa esitetään alueellistettujen ja suunniteltujen henkilötyövuosien siirtojen määrät hallinnonaloittain.

Nykyisillä suunnitelmilla saavutetaan hallituksen asettama alueellistamistavoitteen alaraja

Hallinnonala	Toteutettu htv	Päätetty htv	Suunnitelma htv	Yhteensä htv	Potentiaali htv	Kaikki yhteensä htv
VNK	3	2	0	5	0	5
UM	3	14	1	18	0	18
OM	130	62	20	212	60	272
SM	509	0	0	509	10	519
PLM	1 163	162	15	1 340	0	1 340
VM	323	33	127	483	243	726
OPM	17	13	120	150	0	150
MMM	169	276	7	452	120	572
LVM	165	38	13	216	200–400	416–616
TEM	184	20	359	563	125–245	688–808
STM	73	200	127	400	47–100	447–500
YM	148	3	74	225	0	225
Yhteensä	2 887	823	863	4 573	805–1 178	5 378–5 751

Lähde: Alueellistamisen koordinaatioryhmä.

Muut rakennemuutokset

Yhteispalvelua on kehitetty muun muassa uudistamalla yhteispalvelulaki. Lisäksi yhteispalvelun kehittämismahdollisuuksia on selvitetty erillisen selvitysmiehen johdolla. Selvitysmiehen ehdotusten jatkovalmistelua varten valtiovarainministeriö asetti vuoden 2008 lopulla yhteispalvelun laajentamishankkeen. Vuoden 2009 alussa on käynnistetty yhteispalvelun lisätehostamistoimenpiteet.

Käräjäoikeuksien rakennemuutoksen työryhmämietintö käräjäoikeusverkoston kehittämiseksi valmistui lokakuussa 2007. Tämän jälkeen hanketta on toteutettu erillisenä ns. käräjäoikeuksien rakennemuutosprojektina. Kesäkuussa 2008 annettiin tuomiopiirejä koskeva valtioneuvoston asetus, joka tulee voimaan vuoden 2010 alussa. Asetuksen mukaisesti nykyisestä 54 käräjäoikeudesta muodostetaan 27 uutta käräjäoikeutta. Uudet päällikkölaamannit nimitettiin syksyllä 2008. Muiden henkilöstöjärjestelyjen osalta tilanteen tarkentuu alkuvuodesta 2009. Toimitilakysymyksiä on selvitetty työryhmässä syksyn 2008 aikana. Tuomiopiirien muuttuminen edellyttää muutoksia muun muassa oikeuspaikkasäännöksiin tietyissä asiaryhmissä. Näitä lainsäädännön muutoksia valmistelemaan on asetettu työryhmä syyskuun alussa 2008.

Kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirtoa valmistellaan Maanmittauslaitoksen Kirsi-projektissa. Uudistuksen yhteydessä Maanmittauslaitokseen siirtyy oikeusministeriön hallinnonalalta noin 240 kiinteistöasioita käsittelevää henkilöä. **Riidattomien velkomusasioiden** käsittelyä pyritään tehostamaan kehittämällä tiedoksiantomenettelyä ja sähköistä asiointia muun muassa luomalla asiakkaille sähköinen käyttöliittymä.

Hallintoprosessin uudistamishanketta ohjaamaan asetettiin hallintolainkäyttötoimikunta syyskuussa 2007. Sen alatyöryhmän ns. passiivisuustyöryhmän mietintö valmistui syksyllä 2008. Hallituksen esitys viranomaisten passiivitilanteiden sääntelemisestä on mahdollista antaa vuonna 2009. Menettelysäännösten uudistamistarpeita pohtiva työryhmä on asetettu helmikuussa 2008 ja työ jatkuu vuoden 2009 loppuun. Hallintolainkäyttötoimikunnan työn on määrä valmistua vuoden 2010 lopussa.

Kihlakunnanvirastojärjestelmä purettiin vuoden 2008 alusta. Virastojen henkilöstö siirrettiin toimialoittain vastaavan viranomaisen palvelukseen. Tarvittavat määrärahasiirrot tehtiin ministeriöitten välillä. Kihlakunnanvirastoista luopuminen mahdollisti toimialojen suurempien paikallisyksikköjen perustamisen. Ulosottotoimessa siirryttiin samasta ajankohdasta lukien 22 ulosottopiiriin entisen 51:n asemasta. Ulosottokaaren mukaan **ulosoton** hallintovirastosta säädetään erikseen lailla. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle alkuvuodesta 2009. Hallintovirastoon kerätään nykyisin oikeusministeriössä ja lääninhallituksissa oleva ulosottohallinto. Sen alaisina toimivat paikalliset ulosottovirastot. Virasto aloittaa toimintansa aikaisintaan vuonna 2010.

Poliisihallinnossa vuoden 2009 alusta lukien Suomessa on 24 ympärivuorokautiseen toimintavalmiuteen pystyvää poliisilaitosta nykyisen 90 kihlakunnan poliisilaitoksen sijasta. Poliisin hallitusrakenneuudistuksen toisessa vaiheessa toteutetaan poliisin valtakunnallisten yksiköiden, poliisin ylijohdon, poliisin lääninjohtojen ja Helsingin poliisilaitoksen rakenneuudistukset. Poliisin ylijohdon osalta erityisenä kysymyksenä on se, erotetaanko ministeriötasolla poliisin strategiset ohjaus- ja valvontatehtävät ja poliisitoiminnan operatiivinen johtaminen. Hallitus on linjannut toisen vaiheen täytäntöönpanoa iltakoulussa marraskuussa 2008 ja uudistukset toteutetaan vuonna 2010.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on toteutettu merkittäviä virastojen ja laitosten uudelleen organisointeja. Vuoden 2009 alussa aloitti toimintansa uusi **Terveyden ja hyvinvoinnin laitos** (THL), joka on muodostettu Kansanterveyslaitoksen ja Stakesin yhdistämällä. Valvontatoimen uutena virastona aloitti myös vuoden 2009 alussa Sosiaali- ja terveysalan valvontavirasto (Valvira). Se on muodostettu yhdistämällä aiemmat Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontavirasto ja Terveydenhuollon oikeusturvakeskus. Vuoden 2010 alusta viraston vastuulle tulee myös sosiaalihuollon valtakunnallinen valvonta. Vuoden 2009 alussa tehtiin päätös uuden 1.9.2009 toimintansa aloittavan Lääkealan keskuksen perustamisesta 1.9.2009 ja sijoittamisesta Kuopioon.

Hallitusohjelman mukaan **rahoitus- ja vakuutusalan valvonnat** yhdistetään uudeksi valvontaviranomaiseksi. Valtiovarainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän ehdotusten perusteella asiasta on annettu hallituksen esitys eduskunnalle. Sen mukaan uusi valvontaviranomainen, Finanssivalvonta, perustetaan Suomen pankin yhteyteen ja se aloitti toimintansa 1.1.2009.

Uudistuksen tavoitteena on laadukas ja tehokas rahoitus- ja vakuutusalan valvonta sekä resurssien tehokkaampi käyttö. Finanssivalvonta edistää toiminnallaan luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden sen valvottaviksi säädettyjen vakaata toimintaa ja siten osaltaan finanssimarkkinoiden vakautta ja vakuutettujen etujen turvaamista sekä pitää muuten yllä luottamusta finanssimarkkinoiden toimintaan.

3.2.2 Julkisen palvelutuotannon tuottavuus

Valtion ja kuntien menojen kehitys

Syyskuun 2008 taloudellisen katsauksen mukaan **valtiontalouden** rahoitusasema oli reilusti ylijäämäinen, mutta ylijäämän ennakoitiin häviävän vuonna 2009 heikentyneen suhdanteen ja veronkevennysten vuoksi. Vuonna 2009 kansantalouden tilinpidon mukainen valtion alijäämä on -2,3 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Myös **kuntatalous** painuu

tänä vuonna alijäämäiseksi. Kuntatalouden tila uhkaa heikentyä laajemmin vuonna 2010, mikäli menokehitystä ei kyetä hillitsemään. Heikon talouden kuntien lukumäärä lisääntynee kuitenkin jo vuonna 2009. Kuntien taloustilanteessa on huomattavia eroja kuntien kesken.

Peruspalveluohjelman ja -budjetin tietojen mukaan kunta-alan työllisten määrä ja menot (nimellishinnoin) ovat vuodesta 2000 kasvaneet ja ennakoitaan kasvavan seuraavasti:

Vuosi	Yhteensä/1000 henkilöä	Menot, mrd. euroa
2000	421	23,3
2005	451	29,7
2006	454	31,3
2007	456	33,1
2008	460	35,1
2009	464	36,5
2010	468	38,3
2011	472	40,0
2012	477	41,9

Lähde: Peruspalveluohjelma ja -budjetti.

Toteutunut menokasvu, joka sisältää toimintamenot, bruttokorkomenot ja bruttoinvestointimenot, on vuosina 2000–2005 ollut nimellishinnoin keskimäärin noin 1,3 miljardia euroa/vuosi. Vuodesta 2007 vuoteen 2012 vastaava kasvu ennakoitaan peruspalveluohjelmassa vuoteen 2012 keskimäärin noin 1,8 miljardiksi euroksi. Kasvun voimistumista kuvaava vuosittainen erotus on keskimäärin noin 0,5 miljardia euroa. Vuonna 2008 kuntien kulutusmenojen ennakoitaan kasvavan nimellisesti yli 6 prosenttia, mutta reaalkasvu jää runsaaseen prosenttiin.

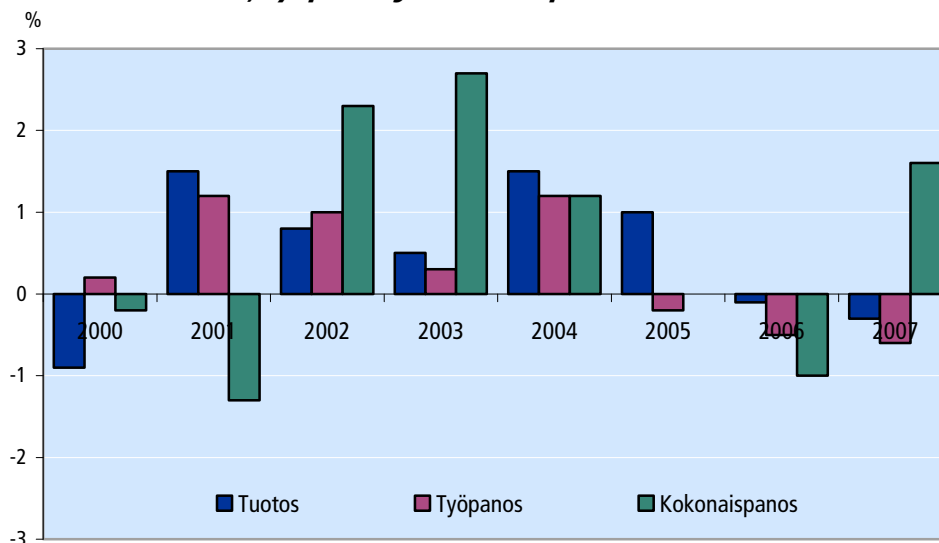
Vuoden 2009 peruspalvelubudjettitarkastelun mukaan sosiaali- ja terveystoimen henkilöstön nettolisätarpeen arvioidaan olevan vuosina 2009–2011 yhteensä 4 000 henkilöä vuodessa. Koulutuspalveluissa kysynnän arvioidaan vähenevän 0,7 prosenttia vuodessa. Toteutuneeseen 2000- luvun kasvuun, 6 000 henkilöä/vuosi verrattuna tuleva kasvu pysyisi vuosina 2008–2011 noin 2 000 työllistä vähempänä. Sosiaali- ja terveystoimen osuus kokonaishenkilöstöstä oli vuonna 2000 56 prosenttia ja on arvion mukaan vuonna 2012 kaksi prosenttiyksikköä korkeampi.

Valtion ja kuntien henkilökunnan lisätarpeen arvioidaan kasvavan vuoteen 2020 mennessä voimakkaasti ikääntymiskehityksen myötä, arviolta noin 50 000 henkeä. Tehokkailla tuottavuutta lisäävillä toimenpiteillä on peruspalveluohjelmassa ja valtion tuottavuusohjelmassa arvioitu lisätarpeen kasvun jäävän noin 35 000 henkilötyövuoden tasolle.

Tuottavuuden kehitys tuottavuustilastojen ja -tutkimusten perusteella

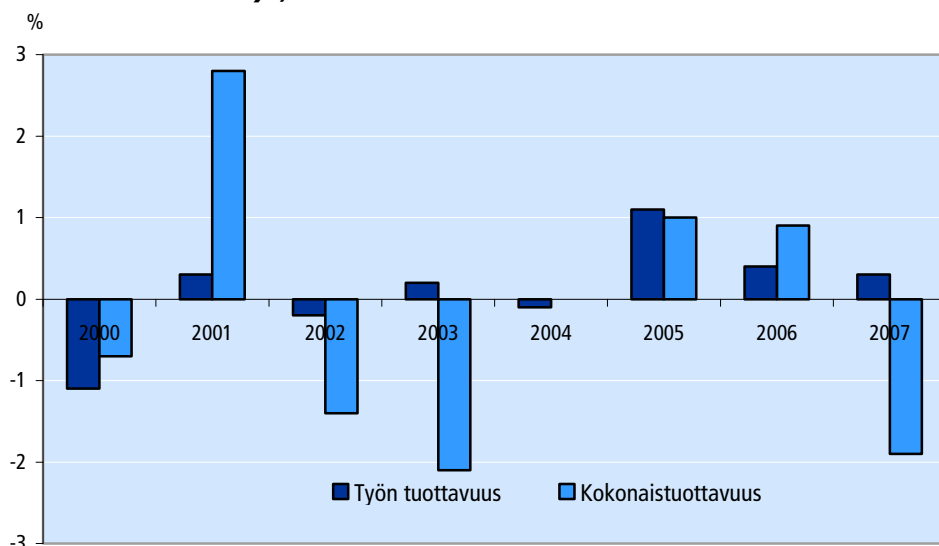
Viimeaikaisten tutkimusten mukaan julkisen sektorin tuottavuuskehitys näyttää huolestuttavalta. Tilastokeskuksen Valtion tuottavuustilaston tietojen perusteella **valtion kokonaistuottavuus** kehittyi positiivisesti vuosina 2004–2006, mutta heikkeni vuonna 2007 edellisvuoteen verrattuna 1,9 prosenttia. Työn tuottavuus nousi vuodesta 2006 vuoteen 2007 0,3 prosenttia. Virastojen ja laitosten yhteenlaskettu tuotosmäärä laski samaan aikaan 0,3 prosenttia. Työpanos laski 0,6 prosenttia, mutta kokonaishpanos nousi 1,6 prosenttia.

Valtionhallinnon tuotos, työpanos ja kokonaispanos vuosina 2000–2007



Lähde: Valtion tuottavuustilasto 2007. Tilastokeskus. Valtionhallinnon tuotos, työpanos ja kokonaispanos vuosina 2000–2007.

Valtion tuottavuuskehitys, % edellisvuodesta



Lähde: Valtion tuottavuustilasto 2007. Tilastokeskus.

Kuntien hyvinvointipalveluiden tuottavuus palvelusuoritteiden määrien ja kiinteähintaisien kustannusten perusteella arvioituna on laskenut koko 2000-luvun alun, vaikka tuottavuuden lasku taittui hetkellisesti vuonna 2005. Peruspalvelujen henkilöstömäärää on lisätty mutta tilastoitujen suoritteiden määrä on kasvanut hitaasti. Kuntien palvelutuotannossa on huomattavia tuottavuuseroja, mikä näkyy muun muassa palvelutuotannon kustannusten ja henkilöstömäärien eroina.

Peruspalvelujen tilaraportin mukaan koulutuksen kokonaistuottavuus on kuluvalle vuosituotannolla, vuoteen 2006 laskenut. Tämä selittyy pääosin perusopetusikäisten määrän vähentymisenä. Kirjastojen tuottavuus henkilötöyvuosina on lisääntynyt. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaistuottavuus on raportin mukaan, vuotta 2005 lukuun ottamatta myös laskenut vaikka esimerkiksi erikoissairaanhoidon palvelutuotannon määrä on kasvanut merkittävästi vuosina 2000–2006.

Hyvinvointipalvelujen tuottavuuskehitys miinusmerkkistä

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Valtion kokonaistuottavuus:							
kulutusmenot (TK)	2,8	-1,4	-2,1	0,0	1,0	0,9	-1,9
Kuntasektorin kokonaistuottavuus: (TK)	-3,1	-2,0	-1,4	-1,0	0,2	-0,6	(*)
- Koulutuspalvelut	-1,3	-1,1	-1,4	-0,6	0,4	0,3	0,2
- Terveystuotopalvelut	-3,2	-2,8	-1,8	-1,4	0,1	-0,7	(*)
- Sosiaalipalvelut	-5,3	-1,9	-0,5	-0,8	0,3	-1,5	-2,5

*) Tieto saadaan 3.10.2008

Lähde: Tilastokeskus, STAKES: Hyvinvointipalvelujen vuotuinen tuottavuusmuutos 2001–2007, prosenttia.

Julkisen sektorin henkilöstömäärä

Valtion kokonaishenkilöstömäärä (koko- ja osa-aikaiset henkilöt) on vähentynyt vuoden 2006 joulukuusta vuoden 2007 joulukuuhun 1 200 henkilöllä. Vuonna 2007 valtion budjettitalouden virastoissa ja laitoksissa tehtiin 722 henkilötyövuotta vähemmän kuin edellisessä vuonna. Jos budjettitalouden virastoista ja laitoksista vähennetään eduskunta ja tasavallan presidentin kanslia, jotka eivät osallistu tuottavuusohjelmaan, henkilötyövuosien määrä vähentyi hieman enemmän (-753 henkilötyövuotta, -0,6 %). Valtion henkilöstörekisterin tietojen mukaan valtion henkilöstömäärä oli vuoden 2007 lokakuussa 122 585 ja vuoden 2008 lokakuussa 119 383, joten väheneminen on nopeutunut.

Budjettitalouden henkilöstömäärä kääntynyt laskuun

	2003	2004	2005	2006	2007
Henkilöstömäärä ¹⁾	124 185	123 911	123 821	123 218	122 200
muutos edellisestä vuodesta, %	0,8	-0,2	-0,1	-0,5	-0,8
Henkilötyövuodet	120 557	120 291	120 868	120 892	120 170
muutos edellisestä vuodesta, %	0,8	-0,2	0,5	0,0	-0,6
Miehiä, % ¹⁾	51,6	51,0	50,9	50,9	50,2
Naisia, % ¹⁾	48,4	49,0	49,1	49,1	49,8
Osa-aikaisia, % ¹⁾	8,8	8,6	8,3	8,4	8,5
Henkilöstön keski-ikä, vuotta ¹⁾	42,7	42,9	43,1	43,4	43,7
Seniורי-ikäisiä (>44 v.), % ¹⁾	46,3	46,7	47,5	48,4	49,4

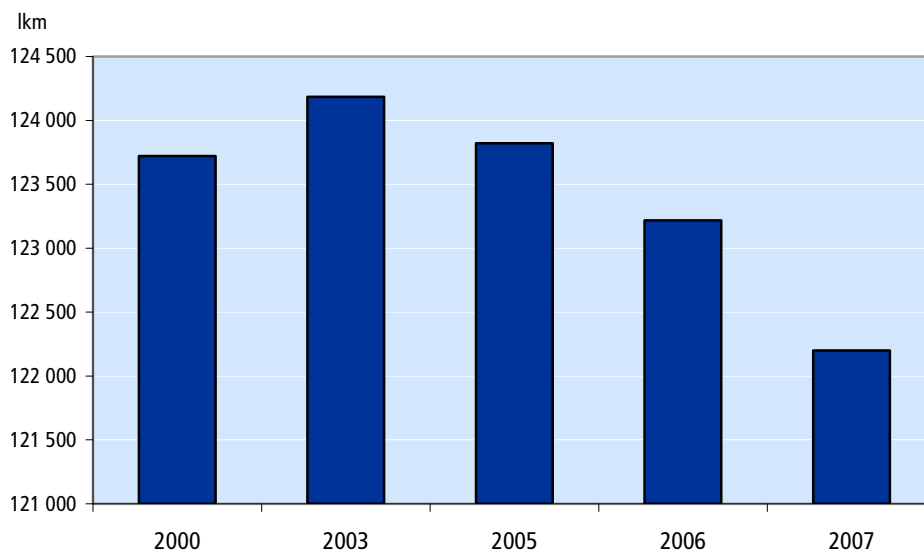
¹⁾ vuosina 2002–2005 marraskuussa, vuonna 2006 joulukuussa

²⁾ kunkin vuoden marraskuussa

³⁾ arvio

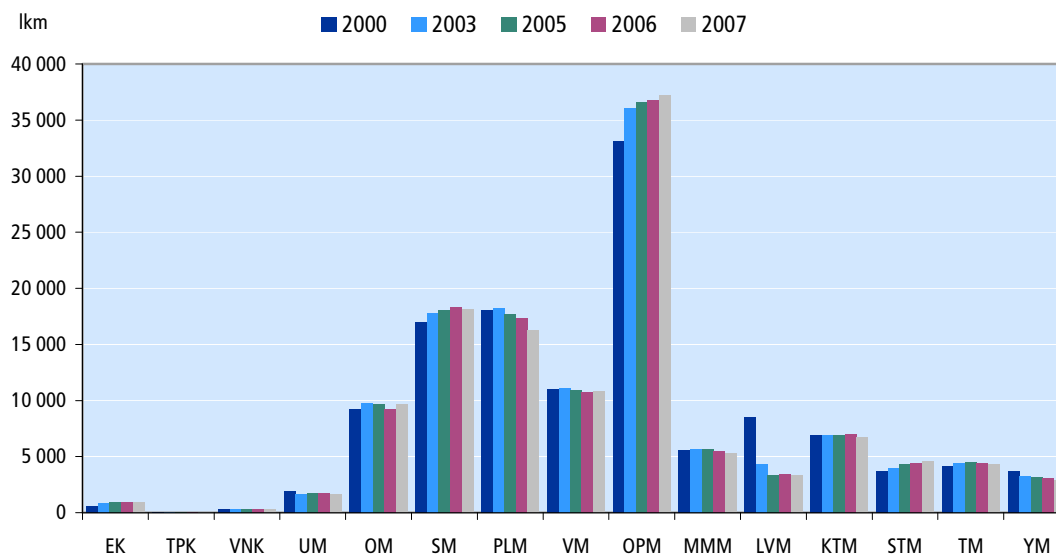
Lähde: Valtion henkilöstörekisteri Tahti, VM, henkilöstöosasto: Budjettitalouden henkilöstön tila vuosina 2003–2007.

Budjettivaltion henkilöstön määrä on laskussa



Lähde: Valtion henkilöstörekisteri Tahti, VM/henkilöstöosasto: Budjettivaltion henkilöstömäärä vuosina 2000–2007.

Opetusministeriön hallinnonalalla henkilöstö kasvanut viime vuosina, muilla hallinnonaloilla pääasiassa määrä vähentynyt



Lähde: Valtion henkilöstörekisteri Tahti, VM/henkilöstöosasto: Budjettivaltion henkilöstömäärä hallinnonaloittain vuosina 2000–2007.

Edellisen hallituksen päättämät tuottavuutta lisäävät toimenpiteet johtavat valtion henkilöstömäärän pienenemiseen vuodesta 2005 vuoteen 2011 mennessä yhteensä noin 9 600 henkilötyövuodella sekä vastaaviin menojen uudelleenkohdentamismahdollisuuksiin. Keväällä 2008 tehdyn valtiontalouden kehyspäätöksen mukaan lisäksi hallitus tähtää siihen, että uusilla toimenpiteillä voidaan tuottavuutta parantaa siten että valtion henkilöstömäärä supistuu edelleen 4 800 henkilötyövuodella, jolloin vuoden 2015 loppuun mennessä valtion henkilöstövaikeus olisi koko tuottavuusohjelman kaudella noin 14 500 henkilötyövuotta.

Tuottavuuden parantamisen seurauksena tapahtuva henkilöstötarpeen väheneminen lisää mahdollisuuksia vapautuvien toimintamenojen uudelleen kohdentamiseen. Vuonna 2011 päättyvän kauden säästöt on talousarvioissa, vuoden 2009 talousarvioesityksessä ja kehyspääöksissä kohdennettu siten, että säästöstä jää kunkin hallinnonalan kehyksessä kohdennettavaksi keskimäärin 40 prosenttia ja valtiontalouden kehysten tasolla uudelleen kohdennettavaksi 60 prosenttia. Vuosina 2012–2015 toteutettavien uusien tuottavuustoimenpiteiden osalta kannustavuutta on kehyspääöksessä lisätty siten, että hallinnonalan osuus säästöistä on 75 prosenttia.

Kunnallishallinnossa henkilöstömäärä on kasvanut vajaassa kymmenessä vuodessa yhteensä noin 50 000 henkilöllä (ks. edellä).

Vaikuttavuus, palvelujen laatu ja työhyvinvointi

Valtionhallinnon työn tuottavuus on parantunut vajaat 1 prosentin vuodessa vuosina 2005–2007. Valtion tilinpäätöskertomuksen mukaan ministeriöt, virastot ja laitokset ovat vuonna 2007 **saavuttaneet** asettamansa tulostavoitteet toiminnan vaikuttavuuden, palvelujen laadun, määrän ja saatavuuden suhteen. Helsingin kauppakorkeakoulun tutkimuksen mukaan valtion hankintatoimen kehittämisen ensivaiheessa toteutuneet säästöt ovat olleet 95 miljoonaa euroa/vuosi. Talous- ja henkilöstöhallinnon uudistaminen on edennyt siten, että kaksi kolmasosaa siirrettäviksi aiotuista tehtävistä on siirtynyt palvelukeskuksiin ja loppuosa siirtyy vuoden 2009 loppuun mennessä. Taloushallinnon tehtäviin käytetty henkilötyöpanos on valtiokonttorin selvityksen mukaan vähentynyt tähän mennessä noin 400 henkilötyövuotta.

Kansalaisten mielestä valtion palvelujen laatu on entisellä hyvällä tasolla (VM:n julkisten palvelujen laatubarometri). **Työelämän** laatu on pysynyt aivan viime aikoihin saakka hyvällä tasolla, vuonna 2008 lievää heikennystä. Eläkkeelle siirtyminen on myöhentynyt ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen on vähentynyt (VM-baro, Valtiokonttori).

Valtion työelämän laatu pysynyt kohtuullisena, vuonna 2008 lievää heikentymistä

Vuosi	2004	2005	2006	2007	2008
Teollisuus	7,86	7,83	7,90	7,96	7,89
Yksityiset palvelut	8,05	7,93	8,02	8,03	8,15
Valtio	8,10	8,12	8,00	8,09	8,00
Kunnat	8,01	7,89	7,78	7,81	7,96

Lähde: Työolobarometri 2007, ennakkotiedot, Työministeriö: Työelämän laadun yleiskeskisarvo (kouluarvosana) sektoreittain vuosina 2004–2007.

Valtiovarainministeriö on asettanut ”Kohti kestävä tuottavuutta” -hankkeen. Sen tavoitteena on osoittaa miten innovaatioiden, työelämän laadun ja tuottavuuden samanaikainen kehittäminen voidaan toteuttaa. Hankkeella tuetaan jo käynnissä olevien tai käynnistyvien tuottavuushankkeiden **etenemistä** sekä kehitetään uusia käytäntöön vietäviä toimintamalleja. Valtiokonttoriin on perustettu henkilöstöpalvelut-yksikkö. Se tukee virastoja ja laitoksia asiantuntijapalveluin, jotta ne voisivat erilaisissa hallinnon muutostilanteissa toteuttaa hyvää henkilöstösuunnittelua ja -johtamista sekä hyvän henkilöstöpolitiikan mukaisia menettelytapoja ja toimenpiteitä.

Tuottavuusohjelman väliarviointi

Valtiovarain controller-toiminto tilasi valtionhallinnon tuottavuusohjelman väliarvioinnin, jonka toteutti PricewaterhouseCoopers Oy (2008).

Arvioinnin mukaan:

- Tuottavuusohjelman sisältämät htv-vähentämistavoitteet vastaavat eläköitymisen luomaan tarpeeseen vapauttaa julkisen sektorin sitomaa työvoimaa yksityisen sektorin käyttöön vähentämällä valtionhallinnon rekrytointitarvetta.
- Tuottavuusohjelma ei kuitenkaan takaa valtionhallinnon kokonaistuottavuuden kasvamista.
- Merkittävien tuottavuushyötyjen saavuttaminen edellyttää hallinnonalat ylittäviä hankkeita, toimintojen yhdistämiä ja uudelleenjärjestelyjä sekä selkeää konserniohjausta ja hallinnonalarajat ylittävää pitkän tähtäimen suunnittelua. Valtionhallinnolta puuttuu selkeä konserniohjausfunktio niin, että koko konsernitasolla voitaisiin viedä läpi tuottavuuden kehittämis-hankkeita.
- Tuottavuusohjelmasta on muotoutunut tosiasiasa väline konsernitason henkilöstövoimavara-suunnitteluun.
- Keskittymistä henkilöstön vähentämiseen on perusteltu erityisesti sillä, että ilman konsernitason henkilöstösuunnittelun ohjausta eläköitymisen tarjoama mahdollisuus työtehtävien uudelleenjärjestelyyn jäisi hyödyntämättä.
- Ensimmäisen vaiheen htv-tavoitteiden saavuttaminen ei useimmilla hallinnonaloilla vaadi dramaattisia toimintamallien uudistuksia onnistuakseen. Htv-vähennykset voidaan toteuttaa pääasiassa organisaatioita solakoittamalla.
- Ongelmaksi arvioinnissa nähdään, että tuottavuuden kehittämistoimenpiteillä ja htv-tavoitteilla ei ole selkeää yhteyttä.
- Hallinnonaloiksi tuottavuusohjelmiin on kirjattu hallinnon käynnissä olevat kehittämis-hankkeet ja htv-tavoitteet on jälkikäteen kohdistettu eri hankkeille, mutta niiden realisoituminen ei ole välttämättä yhteydessä kehittämistoimenpiteiden onnistumiseen.
- Hankkeiden luomia htv-hyötyjä (tai tuottavuushyötyjä) ei myöskään aina seurata mitenkään.
- Esitetystä kritiikistä huolimatta htv-mittarin käytölle on ollut vahvat käytännölliset perusteet. Ilman htv-tavoitteiden kaltaisia konkreettisia tavoitteita tuottavuusohjelma tuskin olisi saanut hallinnonaloilla aikaa juuri mitään normaalia kehittämistoiminnasta poikkeavaa.

3.2.3 Arjen tietoyhteiskuntapolitiikka ja tietoturvallisuus

Arjen tietoyhteiskunta-toimintaohjelma 2008–2011 julkaistiin huhtikuussa 2008. Toimintaohjelma pohjautuu valtioneuvoston periaatepäätökseen kansallisen tietoyhteiskuntapolitiikan tavoitteista vuosina 2007–2011 ja se sisältää lähes 40 hanketta. Arjen tietoyhteiskunta-toimintaohjelmaa ohjaa ministerijohtoinen neuvottelukunta, joka raportoi hallitukselle vuosittain keskeisimpien toimintaohjelmassa esitettyjen hankkeiden etenemisestä. Toimintaohjelman toteutumista seurataan neuvottelukunnassa kahdella ulottuvuudella: toimintaohjelman tavoitteiden toteutumisen mittareilla sekä yleisillä tietoyhteiskuntamittareilla.

Toimintaohjelman pääteemat jäsentyvät seuraavasti:

- **Tietoyhteiskunnan perusedellytykset**
 - kansallinen tietoturvastrategia (Neuvottelukunnan alatyöryhmä)
 - kansallinen esteettömyysstrategia
 - kuluttajan asema tietoyhteiskunnassa
- **Infrastrukturi**
 - sähköinen tunnistaminen (Neuvottelukunnan alatyöryhmä)
 - sähköinen laskutus (Neuvottelukunnan alatyöryhmä)
 - laajakaistayhteyksien nopeudet ja langaton viestintä
- **Innovaatioympäristö ja markkinat**
 - kansallinen innovaatiostrategia
 - viestinnän elinkeinopolitiikka (Neuvottelukunnan alatyöryhmä)
 - tekijänoikeudet (ministeriöryhmä)

- **Sisällöt ja palvelut**
 - on-demand palvelut ja niiden jakelumarkkinat
 - siirtyminen uusiin televisiotekniikoihin (HDTV)
 - monikanavainen yhteispalvelu-uudistus sekä asiointitili
 - terveydenhuollon sähköiset palvelut
- **Osaaminen ja valmiudet**
 - ohjelmisto- ja tietotekninen osaaminen
 - lasten ja nuorten mediafoorumi (Neuvottelukunnan alatyöryhmä)
 - ICT:n hyödyntäminen opetuksessa (Neuvottelukunnan alatyöryhmä)

Tietoturvallisuuden edistäminen

Kansallisen Tietoturvapäivä-hankkeen (2/08) teettämän tutkimuksen mukaan 68 prosenttia vastaajista pitää internetin käyttöä turvallisena. Miehet ovat naisia luottavaisempia. Alle 29-vuotiaista peräti 85 prosenttia pitää oloaan internetissä turvallisena. Eniten turvattomuutta kokevat yli 60-vuotiaat. Hieman enemmän turvattomuutta koetaan nettiasioinnissa, kuten verkkokaupanteossa. Yli puolet vastanneista on jättänyt usein tai silloin tällöin ostamatta netin kautta tavaroita tai palveluita, koska ei uskalla tai luota palveluntarjoajaan. Harkinta lisääntyy iän myötä: 50–59-vuotiaista 56 prosenttia jättää usein tai silloin tällöin ostamatta, yli 60-vuotiaista jo 62 prosenttia. Alle 30-vuotiaistakin 48 prosenttia epäilee palveluntarjoajan rehellisyyttä usein tai silloin tällöin.

Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan alaisuuteen on perustettu tietoturvallisuus-ryhmä, joka koostuu sekä julkisen että yksityisen sektorin tahoista, edistää tietoyhteiskunnan tietoturvallisuutta, seuraa tietoturvallisuuden kehittymistä sekä tekee aloitteita tietoturvallisuuden parantamiseksi. Tietoturvallisuusryhmän työn painopiste vuonna 2008 oli uuden kansallisen tietoturvastrategian luominen. Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi tietoturvastrategiaksi ”Turvallinen arki tietoyhteiskunnassa; Ei tuurilla vaan taidolla” hyväksyttiin 4.12.2008.

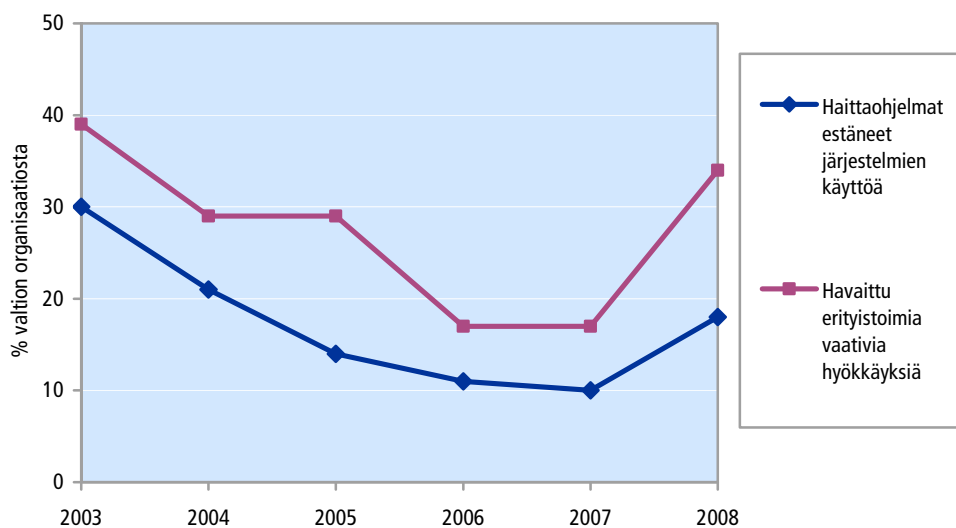
Uuden **kansallisen tietoturvastrategian** kolme pääpainopistettä ovat 1) perustaidot arjen tietoyhteiskunnassa, 2) tietoihin liittyvien riskien hallinta ja toimintavarmuus, sekä 3) kilpailukyky ja kansainvälinen verkostoyhteistyö. Kansallisen tietoturvallisuusstrategian avulla pyritään luomaan suomalaisille turvallinen arki tietoyhteiskunnassa.

Valtiovarainministeriö on ohjeistanut valtionhallinnolle **tietoturvallisuuden sisällyttämisen tulosohjaukseen**. Noin puolessa virastoista (103) tietoturvatavoitteet on sisällytetty tulosohjaukseen.

Tietoturvatöiminnan mittareita on raportoitu käytetyn 34 valtion virastossa vuonna 2007. Seuranta osoittaa tarvetta edelleen tehostaa ja laajentaa tietoturvatavoitteiden sisällyttämistä tulosohjaukseen. Tietoturvatöiminnan perustana on riskikartoitus ja -hallintasuunnitelma, joka on käytössä 55 prosentissa valtion virastoista. Noin 70 prosentilla virastoista on ylimmän johdon hyväksymät tietoturvakäytännöt. Yli 90 prosentilla virastoista on vähintään keskeiset alueet kattava virastotason tietoturvaohjeisto. Noin 75 prosenttia virastoista on käynnistämässä tietoturvallisuuteen liittyviä kehityshankkeita vuosina 2008–2010.

Valtionhallinnolla on ajantasaiset VAHTI-ohjeet sekä **haittaohjelmilta suojautumiseen** että tietoturvapoikkeamien hallintaan. Valtionhallinto on kyennyt ennakoivin tietoturvamenetelmin merkittävästi vähentämään tietoturvapoikkeamien haittoja vuoden 2003 jälkeen ja myös hallituskauden aikana.

Haittaohjelmat ja tietoturvahyökkäykset ovat vähentyneet



Lähde: Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä VAHTI, haittaohjelmien ja tietoturvahyökkäysten haitat.

Haittaohjelmatartunnan vuoksi järjestelmät tai niiden osat olivat olleet poissa käytöstä noin 10 prosenttia valtion virastoista vuonna 2007. Erityistoimenpiteitä aiheuttaneita ulkopuolisia tietoturvahyökkäyksiä oli vuonna 2007 havainnut 16 prosenttia VM:n tietohallintokyselyyn vastanneista. Vähemmistö valtion organisaatioista on raportoinut tietoturvaongelmien aiheuttamia kustannuksia tai ylimääräistä työtä. Tietoturvaongelmien aiheuttamia välittömiä kustannuksia raportoitiin 106 000 euroa ja ylimääräistä työtä 372 henkilötyöpäivää vuonna 2007.

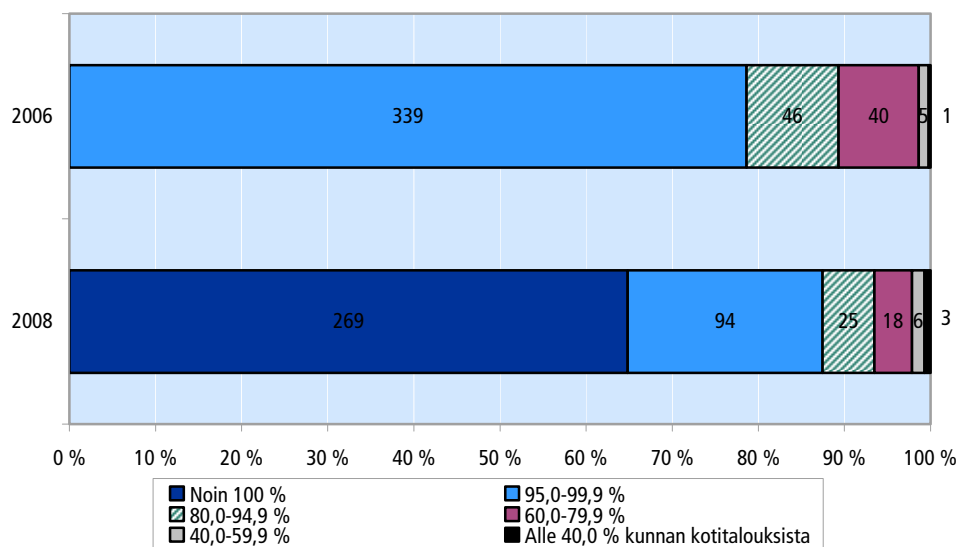
VM ja VAHTI ovat käynnistäneet valtionhallinnon ympärivuorokautisen tietoturvatoinnin hankevalmistelun tietoturvareagoinnin, -tilannekuvan ja -hallinnan kehittämiseksi. Lähes kaikissa ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa on **tietoturvallisuudesta vastaava henkilö**, joka raportoi ylimmälle johdolle. VM:n kyselyyn vastanneissa valtion virastoissa oli 34 kokopäivätoimista ja 69 osapäivätoimista tietoturvavastaavaa vuonna 2007. Vuoden 2007 loppuun mennessä 47 prosentilla valtion organisaatioista oli tietoturvatointia ja 45 prosentilla keskeisten tietojärjestelmien tietoturvallisuus arvioituna. Arvioinneissa on mukana itsearviointeja, viranomaisarviointeja ja ostopalveluilla toteutettuja arviointia.

Laajakaistapolitiikan edistäminen

Internet-yhteyden omaavista kotitalouksista 93 prosentilla on **laajakaistayhteys** ja 99 prosentilla olisi halutessaan mahdollisuus hankkia laajakaistayhteys (vähintään 256 kbit/s). Kiinteää verkkoa täydentävät langattomat ja mobiilit yhteydet erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Matkaviestinverkkojen kautta tarjottavien laajakaistayhteyksien peittoalueet ovat laajentuneet ja siirtonopeudet kasvaneet huomattavasti.

Ongelmana on ollut laajakaistayhteyksien tarjonnan synnyn varmistaminen haja-asutusalueilla ja syrjäseuduilla. Valokuituyhteyksillä toteutetut kohtuuhintaiset ja laadukkaat laajakaistayhteydet ovat tulevaisuudessa yhä tärkeämpiä myös suurten taajamien ulkopuolella nopeita siirtoedellytyksiä edellyttävien palvelujen, kuten teräväpiirtotelevision lisääntyessä.

Laajakaistaliittymien kokonaissaatavuus kunnissa kasvanut nopeasti



Lähde: LVM, Kotitalouksien telepalvelujen alueellinen saatavuus 2008.

Hallitus teki loppuvuodesta 2008 merkittävän linjauksen kaikkien suomalaisten mahdollisuuksista päästä laajakaistayhteyksien piiriin. Laajakaistayhteydet määritellään yleispalveluksi, joka on oltava kaikkien saatavissa laadukkaasti ja kohtuuhintaisesti kaikkialla maassa vuoden 2010 loppuun mennessä. Koska aiemman politiikan mukaan markkinaehtoisesti ei ole käynyt mahdolliseksi taata tätä peruspalveluun rinnastettavaa perusedellytystä ihmisten arjen asioinnille ja yritystoiminnalle kaikkialla maassa, valtio osallistuu nyt laajakaistarahoitukseen yhteensä 66 miljoonalla eurolla vuosina 2009–2015.

Nopeiden laajakaistayhteyksien saatavuutta edistetään niin, että vähintään 100 Mbit/s yhteys on saatavissa korkeintaan kahden kilometrin päähän kaikista vakituksista asunnoista ja yritysten ja julkishallinnon vakinaisista toimipaikoista vuoden 2015 loppuun mennessä. Markkinaehtoisesti tavoitteen arvioidaan toteutuvan 95 prosentin tasolle ja loppu 5 prosenttia toteutetaan osin julkisella tuella (valtio 1/3, operaattorit 1/3 ja EU tuki 1/3).

Verkkolaskutuksen edistäminen

Suomessa lähetetään ja vastaanotetaan vuosittain yhteensä noin 500 miljoonaa laskua. Näistä noin 300 miljoonaa on suunnattu kuluttajille. Verkkolaskun osuus oli vuoden 2008 keväällä noin 10 prosenttia (lähde Itellan tutkimus laskujen sähköistymisestä pohjoismaissa ja Saksassa). Suuret yritykset, valtiohallinnon organisaatiot ja suuret kunnat hyödyntävät verkkolaskua yhä enenevässä määrin. Kuluttajien osalta sekä kunnissa ja pk-yrityksissä verkkolaskun käyttö on lähtenyt hitaasti liikkeelle.

Sähköisen laskutuksen edistämiseen asetettiin keväällä 2008 työryhmä. Työryhmän asettamisen tavoitteena on ollut saada sähköinen laskutus yleistymään merkittävästi vuoteen 2011 mennessä edistämällä erityisesti yritysten ja kuluttajien välistä sähköistä laskutusta. Työryhmä julkaisee raporttinsa tammikuussa 2009 ja sen esittämiä toimenpiteitä ryhdytään toimeenpanemaan alkuvuodesta 2009. Sähköiseen laskutukseen siirtyminen edellyttää koordinoituja toimia sekä julkisen hallinnon, pankkien, sähköisen laskutuksen operaattoreiden ja kuluttajien kesken.

Valtionhallinnon sisällä laskut käsitellään miltei sataprosenttisesti sähköisesti. Valtionhallinnolla on myös hyvät valmiudet ottaa vastaan eri laskuformaatteja eri kanavista. Valtionhallinto ottaa vastaan vuodessa 2,7 miljoonaa laskua. Niistä sähköisinä saapuu nyt noin 30 prosenttia. Valtionhallinto lähettää kuluttajille 11,7 miljoonaa laskua ja organisaatioille 1,5 miljoonaa. Niistä hyvin pieni osa lähtee sähköisinä välityspalvelun vaikeuksista johtuen, mutta välittömäksi potentiaaliksi on arvioitu 40 prosenttia kummassakin ryhmässä. Laskutusta on 90 virastossa. Kehityshankkeissa keskitytään massalaskuttajiin kuten TV-maksut. Tulevissa Hanselin puitesopimuksissa vaaditaan toimittajilta sähköisiä laskuja. Sähköisten laskujen välittämisessä on edelleen teknisiä pullonkauloja, jotka hidastavat hallinnon kuluttajille lähettämien laskujen sähköistämistä.

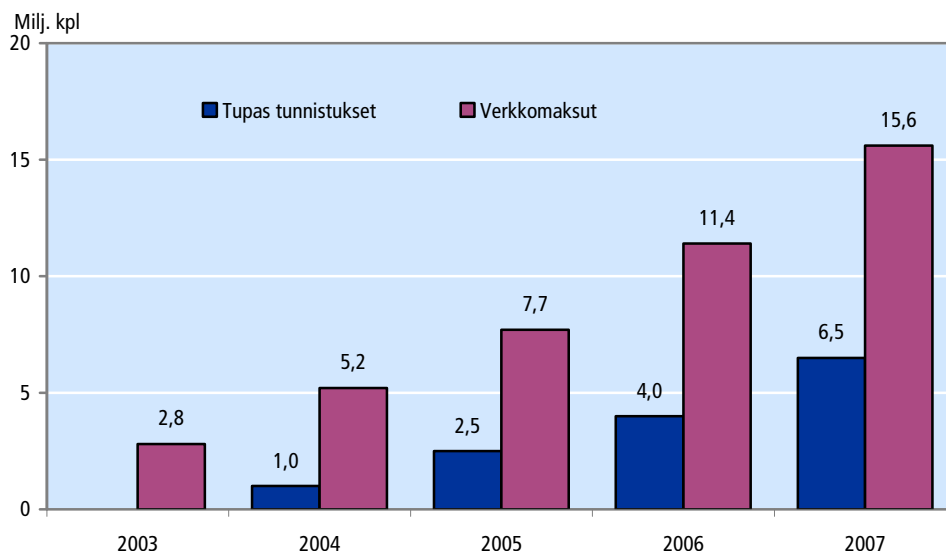
Julkisia hankintoja ei juurikaan tehdä sähköisesti, mutta ne tulevat suunnitelman mukaan kasvamaan tasaisesti. Sähköisen hankintajärjestelmän käyttöönotto on menossa.

Sähköisten tunnistamisen edistäminen

Suomessa otettiin käyttöön ensimmäisenä maailmassa kansallinen sähköinen henkilökortti. Kansalaiset ovat voineet hankkia sähköisen henkilökortin joulukuusta 1999 lähtien. Sähköisen henkilökortin menekki on kuitenkin ollut vaatimatonta (noin 193 000 voimassa olevaa korttia elokuun lopussa 2008). Valtiovarainministeriö suositteli syksyllä 2002 pankkien tunnistuspalvelujen (Tupas) käyttöä luotettavaa tunnistamista edellyttävissä palveluissa kansalaisvarmenteiden rinnalla.

Valtaosassa valtion sähköisistä palveluista käyttäjien ei ole tarpeen tunnistautua, silloin kun palvelussa ei käsitellä käyttäjän luottamuksellisia tai arkaluonteisia tietoja. Valtiovarainministeriön vuosittain tekemän kyselyn mukaan vuonna 2007 kaikista sähköisistä palveluista 18,5 prosenttia voi tunnistautua pankkien online-tunnuksilla (TUPAS) ja 23,3 prosenttia sähköisillä varmenteilla.

Tupas-varmennepalvelu ja verkkomaksut kasvussa



Lähde: Tupas-varmennepalvelu ja verkkomaksut vuosina 2003–2007, Finanssialan keskusliitto.

Tunnistustapojen käytössä on suuria eroja. Massapalveluissa Tupas-tunnistuksen osuus on yli 99 prosenttia kaikista tunnistuksista.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomuksessa vuodelta 2008 on selvitetty julkisen hallinnon tunnistuspalveluiden kehittämishankkeiden koordinoitua, niitä koskevaa viranomaisten välistä yhteistyötä, hankkeiden toteutusta ja niiden tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastuskertomuksessa on todettu että julkisessa hallinnossa tunnistuspalveluinfrastruktuuria on kehitetty voimakkaasti vaikka tarpeita tunnistuspalveluiden käytölle sähköisessä asiointissa ei ole kehitetty riittävästi. VTV toteaa myös että tunnistuspalveluita on kehitetty julkisessa hallinnossa kunkin toimijan omista lähtökohdista käsin, jolloin on päädytty päällekkäisiin ja taloudellisesti epäedullisiin ratkaisuihin ja syyksi tähän nähdään riittävän ohjauksen puute valtion IT-toiminnan kehittämisessä.

Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan alaisuuteen perustettu sähköisen tunnistamisen kehittämisryhmä on vuoden 2008 aikana saavuttanut yhteisen näkemyksen siitä, mitkä ovat vahvan sähköisen tunnistamisen peruslähtökohdat Suomessa. Lähtökohtana on, että kaikki vahvan sähköisen tunnistamisen menetelmät kelpaavat kaikkiin tunnistamista vaativiin toimiin. Tavoitteena on, että vahvan sähköisen tunnistamisen ympärille saadaan Suomessa syntymään nopeasti toimivat ja terveet markkinat. Helppokäyttöisen vahvan sähköisen tunnistamisen odotetaan lisäävän sähköisten palveluiden ja sähköisen asiointin tarjontaa ja käyttöä. Tulevaisuudessa voidaan vähentää kansalaisten käytössä olevien erilaisten käyttäjätunnus- ja salasana yhdistelmien määrää ja samalla parannetaan sähköisten palveluiden turvallisuutta ja kuluttajan suojaa. Kansallisten linjausten pohjalta on valmisteltu lakiehdotusluonnos vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle helmikuussa 2009, ja sen olisi tarkoitus tulla voimaan 1.9.2009.

Muita toimenpiteitä sähköisen tunnistamisen edistämiseksi:

- Yhteisinä kansalaisten tunnistuspalveluina on hallinnossa käytössä VETUMA-tunnistuspalvelu (kuntien ja valtion yhteinen kansalaisten tunnistuspalvelu) sekä KATVE-konsortion (työministeriö, verohallitus ja Kansaeläkelaitos) Tunnistus.fi.
- VETUMA-palveluun on tällä hetkellä liittynyt 43 organisaatiota, joista noin puolet on kuntia ja puolet valtion laitoksia. Vuoden 2008 tammi-marraskuun tapahtumamäärä on vuoden 2007 vastaavaan aikaan verrattuna kasvanut noin 20 000 tapahtumasta noin 165 000 tapahtumaan. Valtiovarainministeriön arvion mukaan vuoden 2008 lopussa olemaan arviolta noin 25 000 tapahtumaa kuukaudessa.
- Tunnistus.fi -palvelun tunnistustapahtumien määrä oli vuonna 2007 lähes kolme miljoonaa.
- Julkishallinnon organisaatioilla on käytössä näiden lisäksi lukuisia omia tunnistusratkaisuja.

Viestinnän toimialan elinkeinopolitiikka

Viestinnän elinkeinopoliittista ohjelmaa laatimaan on asetettu vuoden 2009 loppuun työryhmä, jonka tavoitteena on lisätä viestintäalan investointeja ja innovaatioita (vrt. luku 2, erityisesti 2.2.5: T&K-rahoituksen lisääminen). Sähköisen viestinnän toimialalla kilpailevat yritykset tarvitsevat suotuisan toimintaympäristön palvelujen kehittämiseksi. Toimialan kehitystä tuetaan viestintäpoliittisella ohjelmalla. Keväällä 2008 asetettu sähköisen viestinnän elinkeinopolitiikka- työryhmä tekee ehdotuksen siitä, kuinka viestintäalaa ja -markkinoita voidaan tukea ja kehittää turvaten korkealaatuiset viestintäpalvelut yritys- ja yksityiskäyttäjille.

Työryhmä on vuonna 2008 kuullut viestinnän, talouden, strategisen suunnittelun ja innovaatiopolitiikan asiantuntijoita. Työryhmän työhön liittyen liikenne- ja viestintäministeriö on teettänyt "Suomen viestintätoimialan nykyinen rakenne ja sen keskeiset vahvuudet ja heikkoudet" sekä "Suuryritysten ja yhteisöjen odotukset telepalvelujen tarjonnalle" -tutkimukset. Näiden pohjalta työryhmä laatii vuonna 2009 5–10 konkreettista toimenpidesuosittelusta sisältävän loppuraportin.

Sähköisten palveluiden määrä, käyttö ja laatu

Yli 3,2 miljoonaa suomalaista, eli noin 83 prosenttia 16–74-vuotiaista, oli käyttänyt **internetiä** viimeksi kuluneiden kolmen kuukauden aikana keväällä 2008 tehtyjen haastattelujen mukaan. Vuonna 2004 vastaava osuus oli 70 prosenttia. Internetin käyttö on nykyisin säännöllistä, sillä 78 prosenttia käyttää sitä viikoittain.

Alle 40-vuotiaista internetiä käyttävät melkein kaikki, mutta osuus alkaa vähetä 40 ikävuoden ja vielä selvemmin 50 ikävuoden jälkeen. 60–74-vuotiaista internetiä käyttää runsaat neljä kymmenestä. Käyttö on viime vuosien aikana kuitenkin kasvanut suhteellisesti eniten yli 60-vuotiaiden joukossa.

Internetin käyttäjien osuus ja internetin käyttötarkoituksia vuosina 2004–2008, prosentteina väestöstä

	2004	2005	2006	2007	2008
Internetin käyttäjien osuus väestöstä	70	73	77	79	83
Verkkokaupasta tilaaminen tai ostaminen	20	25	29	32	33
Käytettyjen tavaroiden, tuotteiden ja palvelujen myynti internetin palstoilla, tavarapörssit ja huutokauppasivut	8	9	12	13	15
Pankkiasiointi	50	56	63	66	72
Koulutus- ja kurssitarjonnan etsintä	20	21	23	35	36
Selainpohjaisten uutispalvelujen tilaus	*	*	*	*	19 ¹⁾
Blogien lukeminen	*	*	15	26	31
Matka- ja majoituspalvelujen selailu	42	48	53	57	58

* ei kysytty

Lähde: Tilastokeskus.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta arvosteli joulukuussa 2008 valmistuneessa mietinnössään voimakkaasti **julkisen hallinnon sähköisen asioinnin** tilaa ja kehitystä, joka on ollut valiokunnan mielestä hidasta, vaikka julkisten palvelujen laaja saattaminen verkkoon oli edellisen hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman keskeinen tavoite. Eduskunnan tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota julkisen sektorin tietohallintohenkilöstön ammattitaitoon ja saatavuuteen sekä toimintojen ulkoistamisen ja konsulttien runsaan käytön vaaroihin.

Valtiovarainministeriöön on perustettu valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö (ValtIT), joka vastaa keskitetysti sähköisen asioinnin kehittämishankkeista koko valtionhallinnossa. VM on muun muassa käynnistänyt syksyllä 2008 Palvelualusta-hankkeen, jossa julkisen hallinnon sähköiset palvelut kootaan yhteen määrittelemällä ja toteuttamalla sähköisen asioinnin palvelualusta julkishallinnon itsepalveluille. Kansalaisille ja yrityksille tarkoitettua asiointitiliä valmistellaan myös parhaillaan. Lääninhallituksilla on myös merkittävä asema sähköisen asioinnin kehittämisessä. Lääninhallitusten verkkopalvelustrategia vuosille 2008–2010 on määritelty, siinä nojataan vahvasti ValtIT:n kärkihankkeisiin.

Valtionhallinnon sähköiset palvelut

Kaikilla valtion virastoilla on omat **www-sivut** tai virasto on mukana hallinnonalan tai muiden viranomaisten yhteisportaalissa. Verkossa olevia lomakkeita on tarjolla 76 prosentilla virastoista.

Valtionhallinnon organisaatioista 55 prosenttia tarjoaa tai suunnittelee tarjoavansa jotain **asiointipalveluja sähköisesti**. Sähköisellä asiointipalvelulla tarkoitetaan sellaista palvelua, jonka avulla kansalainen tai yritys voi hoitaa omia asioitaan viranomaisen kanssa, esimerkiksi lähettää hakemuksen, varata ajan tai tarkistaa itseään koskevia tietoja. Valtionhallinnon tarjoamien sähköisten asiointipalvelujen lukumäärä ei ole tarkasti arvioitavissa osin määritelmärajauksista johtuen, minkä vuoksi eri kyselyissä on saatu erilaisia lukumääriä. Valtiovarainministeriön syksyllä 2008 laatima luettelo valtionhallinnon merkittävimmistä sähköisistä palveluista kattaa noin 200 palvelua. Tuotteiden tai palvelujen myyntiä on 14 prosentilla virastoista, mahdollisuus maksaa verkossa on 11 prosentilla ja mobiilikäyttöliittymä 12 prosentilla.

Asian edistymisen seuraaminen yhdessä tai useammassa palvelussa (sähköposti/mobiililaitteella/verkkopalvelussa) oli mahdollista 17 prosentissa organisaatioista. Samoin valtakunnallisia palvelupuhelinnumeroita sähköiseen asiointiin liittyen oli tarjolla 17 prosentilla vastanneista. Tiedonkeruupalvelun (esim. TYVI) ilmoitti olevan käytössä hieman yli kymmenesosa kyselyyn vastanneista.

STM jatkaa **sähköisten terveyspalvelujen** kehittämistä. Koko terveydenhuoltojärjestelmän kattava sähköinen potilastiedon hallinta ja sähköinen resepti ovat toteuttamisvaiheessa. Uudistus mahdollistaa sen, että potilaan tiedot ovat hänen luvallaan käytettävissä hoidon antajalla organisaatorajoista riippumatta. Ns. KanTa-arkkitehtuurin ytimessä ovat eArkisto, eResepti ja eKatselu. Viimeksi mainitun kautta ihmisillä on mahdollisuus päästä omiin potilas- ja resepteihin.

Potilastietojärjestelmän lisäksi on tarpeen kehittää myös kansalaiselle suoraan suunnattuja palveluita. Tavoitteena on, että kansalainen saa omaan tilanteeseensa sopivaa laadukasta ja luotettavaa tietoa terveydestä, sairauksista, sairauksien hoidosta ja terveyspalveluista. TerveSuomi-portaalilla on tässä keskeinen rooli (ks. Terveystiedon edistämisen politiikkaohjelma).

Kansallisen infrastruktuurin päälle voidaan jatkossa rakentaa myös uusia palveluita. Tällaisia olisivat esimerkiksi kansallinen ajanvarauspalvelu tai ihmisten itsensä hallitsema terveyskansio. Näiden toteuttaminen kaikille yhtäläisesti tarjottavina kansallisina palveluina vaatisi säädosmuutoksia. Palveluiden tarkempi suunnittelu ja määrittely ja alueellinen testaus on tarkoitus toteuttaa kansallisessa kehittämishankkeessa, joka toteutetaan osana Tekesin sosiaali- ja terveydenhuollon innovaatio-ohjelmaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE-ohjelma) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluinnovaatiohankkeen tavoitteina on vahvistaa palvelujärjestelmän uudistumiskykyä.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt joulukuussa 2008 julkaistussa mietinnössään huomiota terveydenhuollon (terveyskeskukset, työterveys ja erikoissairaanhoido) tietojärjestelmien kirjavuuteen ja heikkoon yhteensopivuuteen, jonka valiokunta katsoo tuhmaavan terveydenhuollon niukkoja voimavaroja, heikentävän potilasturvallisuutta ja hoitoon pääsyä.

EU:n palveludirektiivin kansallinen täytäntöönpano tulee toteuttaa vuoden 2009 loppuun mennessä. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki palvelutoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvät menettelyt ja muodollisuudet voidaan hoitaa vaivatta etäältä ja sähköisesti jäsenmaihin perustettavien keskitettyjen asiointipisteiden kautta ja asianomaisten

toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Palveludirektiivin täytäntöönpanoon liittyvien sähköisten asiointipalvelujen nykytilaa ja kehittämistarpeita on kartoitettu joulukuussa 2008 valmistuneessa työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa konsulttiselvityksessä.

Selvityksen mukaan lähes kaikista **palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluvista lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintiasioissa** on viranomaisten Internet -palveluissa yleis- tasoista tietoa ja sähköisiä palveluja asioissa, joissa on merkittäviä volyymejä. Yhtään selvityksessä tarkastelluista asioista ei voida kuitenkaan vielä nykyisin panna vireille sähköisesti eikä niistä saa viranomaisen päätöstä sähköisesti. Useimpien viranomaisten osalta löytyy kuitenkin tulostettava ja täytettävä lomake. Vaikka useita kehittämishankkeita on vireillä, selvityksen mukaan lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintiasioiden hoitoon täysin sähköisesti ei lähivuosina näyttäisi olevan mahdollisuuksia. Sähköisten palvelujen kehittäminen edellyttää käyttäjien luotettavan tunnistamisen etenemistä ja viranomaisten välistä tiivistä yhteistyötä.

Sähköisen asioinnin mahdollisuuksien lisääminen on myös yksi keskeisimmistä keinoista keventää yritysten hallinnollista taakkaa. Parhaimmillaan sähköiset asiointipalvelut nopeuttavat, helpottavat ja tehostavat yritysten raportointi-, ilmoitus- ja tiedonantovelvoitteiden täyttämistä säästäten samalla kustannuksia sekä yrityksiltä että julkishallinnolta. Sähköinen asiointi mahdollistaa parhaimmillaan myös sen, että sama tieto tarvitsee toimittaa viranomaiselle ainoastaan yhden kerran. Kansallinen toimintaohjelma yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi valmistuu keväällä 2009.

Kunnallishallinnon sähköiset palvelut

Kaikilla kunnilla on omat www-sivut, ja moni kunta on myös mukana useamman kunnan yhteisportaalissa tai alueportaalissa.

Kunnissa on suhteellisen vähän yksinkertaisia hakemusten perusteella tehtäviä päätösprosesseja, esimerkkinä päiväkotipaikan hakeminen tai kunnan vuokra-asunnon hakeminen. Yksinkertaisilta vaikuttavat hakemusprosessit voivat todellisuudessa olla hyvinkin monimutkaisia. Esimerkiksi toimeentulotuki on kunnan sosiaalityötä täydentävä väline, rakennuslupa on neuvontavelvoitteita sisältävä konsultoiva prosessi ja lääkäriajan varaaminen on monista käytännön syistä mahdollinen verkossa vain silloin kun asiakas on jo tietyssä hoitoprosessissa.

Lähes kaikki kunnat (< 90 %) tarjoavat kirjastojen kokoelmien selailun ja aineiston varausmahdollisuuden Internetissä. Sähköisiä lomakkeita tarjoaa kuntalaisille noin 75 prosenttia kunnista. Samaan yksinkertaisten, mutta paljon käytettyjen ja sekä käyttäjän että kunnan kannalta hyödyllisten sähköisten palvelujen joukkoon kuuluvat myös ilmoittautuminen kansalaisopiston kurssille ja vesimittarin lukeman ilmoittaminen verkon kautta, joita tarjoaa jo yli 50 prosenttia kunnista. Harvemmin haettavia kunnan palveluja kuten päivähoitopaikan tai vuokra-asunnon hakemista tarjoaa verkossa alle 50 prosenttia kunnista.

Sähköiset tietojärjestelmät ovat kattavassa käytössä terveydenhuollossa: vuoden 2007 lopulla 99 prosentilla terveyskeskuksista oli käytössä sähköinen potilaskertomus, sairaaloissa 100 prosentilla. Kehittämistarpeita on kuitenkin edelleen paljon järjestelmien käytettävyydessä. Järjestelmien yhteistoiminnallisuutta on vuodesta 2003 kehitetty kansallisessa terveyshankkeessa, muun muassa määritelty järjestelmille yhteiset rakenteiset ydintiedot ja standardit. Asia on kuitenkin edennyt hitaasti. Kansallisen sähköisen potilasarkiston edellyttämät asiakirjojen tallentamiseen ja hakuun liittyvät vaatimukset ovat edelleen täsmentämisvaiheessa.

Valtakunnallisten klusterihankkeiden keväällä 2007 toteutetun katselmoinnin perusteella sähköisen reseptin valmiudet ovat melko pitkällä. Sähköisen reseptin tuotantokäytäntö alkaa Turussa ja Kotkassa alkuvuonna 2009. Apteekkien viitehintajärjestelmään liittyvä uudistus uhkaa viivästyttää uudistusta.

Sähköisten terveyspalvelujen toimeenpano on laaja uudistus, jossa tarvittavaa lainsäädäntöä ja järjestelmätoteutuksia on valmisteltu samanaikaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriön resurssien vähäisyys viivästyttää uudistuksia, mikä aiheuttaa taloudellisia ongelmia terveydenhuollon kentällä. Keskeiset linjaukset uudistuksen toteuttamisesta ovat edelleen tekemättä. Ongelmia aiheutuu monen toimijan tilanteesta: Kela vastaa sähköisen arkistopalvelun ja reseptikeskuksen rakentamisesta ja ylläpidosta, Stakes koodistosta ja Terveystieteiden tutkimuskeskus (TEO) varmennepalvelusta. TEO:n varmennepalvelun toteutuksen hankintoja koskeviin puutteisiin on kiinnittänyt huomiota muun muassa valtiontalouden tarkastusvirasto.

Jatkossa terveydenhuollon tietojärjestelmiin liittyvä EU-tason yhteistyö tulee kasvamaan merkitykseltään. Suomi ei ole lähtenyt mukaan 12 jäsenmaan yhteiseen hankkeeseen, jossa kehitetään eurooppalaista sähköistä reseptiä ja potilastietojen sähköistä vaihtoa rajat ylittävässä hoidossa. Asiaa olisi syytä harkita uudelleen.

Kansaneläkelaitoksen sähköiset palvelut

Kelan sähköiset palvelut ovat laitoksen kotisivuilta löytyvää etuuksiin liittyvää yleistä informaatiota, erilaisia laskuripalveluita, omien tietojen kyselymahdollisuuksia sekä varsinaisia sähköisiä etuushakemuksia. Kelan internet-sivut ovat erittäin suosittuja. Niillä käytiin vuonna 2007 yhteensä yli 6 miljoonaa kertaa, tunnistuksia tehtiin samaan aikaan 1,5 miljoonaa. Viime vuosina Kela on nopeassa tahdissa laajentanut etuuksiensa hakemiseen ja seurantaan liittyvää itsepalvelua verkossa. Kelan verkkosivuilla voi itsepalveluna hakea useimpia etuuksia, seurata hakemuksensa käsittelyä sekä seurata maksatusten kertymistä.

Palvelujen käyttö

Julkisen hallinnon verkkopalveluista kuntien verkkosivuja käytetään eniten. Valtiovarainministeriön loppuvuonna 2008 teettämän ja Taloustutkimus Oy:n toteuttaman Julkisen hallinnon verkkopalvelut -tutkimuksen mukaan 47 prosenttia Internetin käyttäjistä oli viimeisen kolmen kuukauden aikana käynyt oman asuinkuntansa verkkosivuilla. Kuntien verkkosivujen jälkeen eniten suosittuja verkkopalveluja ovat mol.fi, kela.fi, vero.fi ja kirjastot.fi. Julkishallinnon yleisportaalissa Suomi.fi:ssä oli vierailut 12 prosenttia Internetin käyttäjistä. Ainoastaan 16 prosenttia tutkimukseen haastatellusta tuhannesta vastaajasta ei ollut käyttänyt mitään kyse-lyssä mainittua verkkopalvelua.

Odotukset sähköisten asiointimuotojen suhteen ovat lisääntyneet vuosi vuodelta ja paikka paikoin sähköisen asiointikanavan suosio on ylittänyt jo muiden palvelukanavien kysynnän (fyysinen palvelu ja puhelinpalvelu) suosituimpana palvelumuotona. Internetiä haluttaisiin käyttää asiointikanavana etenkin asioiden panemiseksi vireille julkishallinnon päätöksenteossa sekä Kela-korvausten hakemisessa (molempien kohdalla 53 prosenttia vastaajista mainitsee Internetin suosituimpana asiointikanavana). Vaikka sähköisten palveluiden kysyntä on kasvanut, ovat halu henkilökohtaiseen palvelukontaktiin ja sähköisten palveluiden käytön arkuus suurimpia esteitä julkisen hallinnon verkkopalveluiden käytölle.

Merkille pantavaa on, että nimenomaan asiointipalvelujen käyttö on kasvanut selvästi. Kun aiempina vuosina asiointipalvelujen onnistuneesti käyttäneiden määrä oli 23–33 prosenttia, niin vuonna 2008 heitä oli jo 41 prosenttia vastaajista. Julkishallinnon verkkopalvelut löydetään (69 prosenttia vastaajista) yhä kasvavassa määrin hakukoneilla (esimerkiksi Google, www.fi). Kokeilemalla julkishallinnon verkkopalvelut löytää 17 prosenttia ja Suomi.fi:n avulla vain 2 prosenttia verkkopalvelujen käyttäjiä.

Yleisesti julkisen hallinnon sähköisten palvelujen käyttö on runsasta kasvaen koko ajan. Yksittäisten palvelujen kesken käytön erot voivat olla suuria, ja kriittisen massan saavuttaminen vaihtelee palveluittain. Julkisen hallinnon sähköisten palvelujen käytettävyydessä ja löydettävyydessä on runsaasti eroja.

Esimerkkinä kriittisen massan saavuttaneista palveluista ovat TYVI-palvelut, joiden käyttö alkoi vuonna 1997. TYVIä käyttää säännöllisesti noin 120 000 yritystä kuukaudessa verotuksen kuukausi-ilmoitusten ilmoittamiseen. Verohallinto on ilmoittanut, että esitäytetyissä veroilmoituksissa tarvittavista tiedoista yrityksiltä saadaan jo yli 90 prosenttia sähköisesti.

Palvelujen laatu

Verkkopalvelujen laatukriteeristöä ja arviointityökalusta julkaistiin alkuvuodesta 2008 uudistetut versiot. Laatukriteeristö on julkaistu myös verkkoversiona osana Suomi.fi-sivustoa. Julkishallinnon verkkopalvelujen ensimmäinen versio valmistui vuonna 2003. Verkkopalvelujen laadusta ei ole koottua tietoa.

Osaamisen ja valmiuksien kehittäminen

Lasten ja nuorten asemaan median käyttäjinä kiinnitetään yhä enemmän huomiota. Keväällä 2008 perustettu **Lasten ja nuorten mediafoorumi** arvioi median ja internetin roolia lasten ja nuorten arjessa. Foorumin tehtävä on lisätä lasten ja nuorten valmiuksia toimia sähköisessä viestintäympäristössä sekä pohtia keinoja vähentää sähköisestä viestinnästä lapsille ja nuorille aiheutuvia haittoja. Lisäksi foorumi nostaa keskustelun aiheiksi ajankohtaisia kysymyksiä ja etsii nouseviin ongelmiin ratkaisuja yhteistyössä alan toimijoiden kanssa.

Tieto- ja viestintätekniikan hyödyntäminen opetuksessa ja opiskelussa -hankkeessa kehitetään uutta sähköistä oppimisympäristöä ja kokeillaan teknologian mahdollisuuksia opetuksessa ja opetuksen kehittämisessä. Samalla tavoitteena on opettajien ja oppilaiden medialukutaidon sekä tieto- ja viestintätekniikan käyttötaitojen kehittäminen. Hankkeessa paneudutaan muun muassa sähköisten opetussisältöjen ja tieto- ja viestintätekniikan pedagogisen käytön kehittämiseen sekä oppilaiden ja opettajien mediataitojen parantamiseen. Tavoitteena on, että Suomella olisi mahdollisuus olla tulevaisuudessa koulujen tieto- ja viestintätekniikan ja sähköisten sisältöjen opetuskäytössä ja hyödyntämisessä Euroopan kärki-kaartia. Hanke jatkuu vuoden 2010 loppuun asti.

Erityisesti **ikäihmisten tieto- ja viestintätekniisiä valmiuksia** pyritään edistämään vuoden 2009 alussa voimaan tulevalla kotitalousvähennyksen laajentamisella. Kotitalousvähennys laajenee kodin tieto- ja viestintätekniikan palveluihin ja vähennystä voi jatkossa saada esimerkiksi laitteiden asennustöistä tai niiden käyttöopetuksesta.

Muita toimenpiteitä sähköisten palvelujen kehittämiseksi ja käytön edistämiseksi:

- Sähköisen asiointin kehittämisen nopeuttamiseksi valtiovarainministeriö asetti elokuussa 2008 hankkeen (**SADe-hanke**) laatimaan julkisen hallinnon ja julkisten palveluiden sähköisen asiointin kehittämislinjauksia ja toimeenpanosuunnitelmaa vuosille 2009–2012. SADe-hankkeen linjaamassa tavoitetilassa Suomessa on verkottunut julkinen hallinto, jossa hallinnon palvelut ovat monikanavaisesti saatavissa ja helposti löydettävissä kansalaisen elämäntilannetta ja yrityksen elinkaaren vaihetta tukevin. Kansalaiselle ja yritykselle hallinto näkyy yhtenä ja yhtenäisenä kokonaisuutena. Hankkeen ehdotukset valmistuvat alkuvuodesta 2009.
- Valtionhallinnossa viranomaisten toiminnan kannalta keskeisiä sähköisen asiointin kehittämishankkeita ovat muun muassa asioiden ja asiakirjojen hallinnan **VALDA-järjestelmä** ja virkamiesten tunnistamista valtion yhteisissä tietojärjestelmissä kehittävä ns. **Virtu-projekti**.
- Arjen tietoyhteiskunta -toimintaohjelmaan sisältyvässä **Kansallinen digitaalinen kirjasto -hankkeessa** on käynnistetty kirjastojen, arkistojen ja museoiden sähköisten tietovarantojen yhteisen asiakasliittymän sekä sähköisten kulttuuriperintöaineistojen pitkäaikaissäilytyksen kehittämishankkeet ja tuettu keskeisten kulttuuriaineistojen digitointia.
- Liikenne- ja viestintäministeriö on käynnistänyt yhteistyössä opetusministeriön ja opetushallituksen kanssa **hankkeen, jonka tavoitteena on luoda uusia keinoja ja toimintamalleja tieto- ja viestintäteknologian tehokkaammaksi hyödyntämiseksi opetuksessa ja opiskelussa**.
- Vuonna 2008 käynnistettiin **kansallinen Nettitalkkarihanke**, jossa on alkuvaiheessa kartoitettu ikäihmisille suunnatun tietoteknisen opastuksen tilannetta kunnissa. Hankkeessa edistetään muun muassa järjestöjen valmiuksia opastaa ikäihmisiä.

3.3 Arvio tavoitteiden toteutumisesta hallituskauden loppuun

Keskushallinnon rakennemuutokset ovat olleet laajoja ja ne on toteutettu nopeassa aikataulussa. Niiden vaikutuksia on liian aikaista arvioida. **Aluehallinnon uudistus** on vielä valmisteluvaiheessa ja parhaillaan eletään uudistuksen osalta ratkaisevia vaiheita. Selvitykset on tehty ripeästi ja huolella. Poliittiset linjaukset aluejaoista, aluehallintoviranomaisten välisistä tehtäväjaoista ja toimipaikkojen sijaintipaikoista on tehty ja nyt päästään etenemään uudistuksen käytännön toteutuksen kannalta tärkeiden toimenpiteiden, kuten tietohallinnon jne. suunnittelussa. Muutkin rakenneuudistukset näyttävät toteutuvan aikataulussa.

Nykyisillä ministeriöiden **alueellistamissuunnitelmilla** saavutetaan vasta hallituksen asettaman alueellistamistavoitteen alaraja 4 000–8 000 työpaikkaa pääkaupunkiseudun ulkopuolelle päätöksinä vuoteen 2011 ja toteutuksina vuoteen 2015 mennessä.

Valtion tuottavuusohjelma on edennyt ohjelmalle asetettujen tavoitteiden suuntaisesti työn tuottavuuden muutoksella mitattuna sekä valtion henkilötyövuosi- ja henkilöstömäärämittareilla (htv) mitattuna. Valtion tilinpäätöskertomuksen tietojen perusteella valtionhallinnon suoritteiden määrä ja laatu on ollut yleisesti ottaen tavoitteiden mukainen. Julkisen sektorin laatubarometrin vuosien 2005–2008 tietojen perusteella kansalaisten käsitys valtion palvelujen laadusta on pysynyt hyvällä tasolla. Valtion henkilöstön työelämän laatua kuvaavat mittarit ovat aivan viime aikoina kääntyneet laskusuuntaan. Valtionhallinnossa on vuosina 2005–2007 lisääntynyt niiden määrä, jotka ovat jatkaneet työssä vanhuuseläkeiän saavuttuaan.

Tuottavuusohjelmalle konkreettisesti määritellyt henkilöstösäästötavoitteet tullaan ministeriöiden nykysuunnitelmien valossa saavuttamaan. Vaikeampaa on arvioida, saavutetaanko ne laajemmat tavoitteet, jota varten tuottavuusohjelma on luotu. Näitä ovat ennen muuta ikääntymiskehityksestä johtuva tarve julkisen sektorin sitoman työvoiman vapauttamiseen yksityisen sektorin käyttöön sekä parantuneet mahdollisuudet vapautuvien resurssien uudelleen kohdentamiseen. Jatkuvasti keskustellaan myös siitä, miten tuottavuusohjelma vaikuttaa

muihin poliittisiin tavoitteisiin kuten työurien pidentäminen, alueellistaminen ja sektoritutkimuksen ohjaus.

Tuottavuuskäsitteen käytön ongelma julkisessa hallinnossa liittyy suoritteiden määrän ja arvon mittaamisen vaikeuteen, koska tuottavuus on panosten ja tuotosten suhdetta kuvaava suhdeluku. Puhtaan henkilötyövuosiohjauksen ongelmana on, että ei ole riittäviä mekanismeja sen varmistamiseksi, ettei htv-vähennys johda tuotoksen vähenemiseen tai sen laadun heikkenemiseen. Ei ole myöskään konserniohjauksen riittäviä välineitä, joilla voidaan varmistaa, että htv-vähennykset kohdistuvat poliittisesti haluttuihin kohteisiin tai ovat perusteltuja hallitusohjelman muiden tavoitteiden kannalta. Keskittyminen välittömiin htv-vähennyksiin ei takaa pysyvien vaikutusten aikaan saamiseen. Henkilöstövähennykset johtavat huomattavaan osaamisvaatimusten kasvamiseen, mihin ei ole välttämättä riittävästi varauduttu.

Modernin teknologian mahdollisuuksia tuottavuuden parantamiseen ei ole selvästikään käytetty vielä riittävästi hyväksi. Hallinnon prosessien kehittämisessä, joko tietotekniikan avulla tai muutoin, on paljon hyödyntämätöntä tuottavuuspotentiaalia. Innovaatioiden ja laadun merkitystä tuottavuuden nostamisessa on syytä hyödyntää. Uusien toimintatapojen käyttöönotto ja hyvien käytäntöjen levittäminen olisi saatava tehokkaammaksi.

Valtion tuottavuusohjelman toteuttamisessa on havaittu tähän mennessä lisäksi seuraavia ongelmia:

- Aina ei ole riittävästi varmistettu, että tuottavuustavoitteet eivät ole ristiriidassa muiden hallituksen keskeisten politiikkatavoitteiden kanssa (esim. tasapainoinen aluekehitys ja T&K)
- Eläköitymiskehityksen vauhti vaihtelee eri organisaatioissa ja saattaa joissain organisaatioissa aiheuttaa erityisen haastavia tilanteita.
- Osaoptimointi voi johtaa valtion kokonaisuuden kannalta epäedullisiin ratkaisuihin, ja vaatii jatkossa hallinnonaloittain tai konsernitasolla kokonaistarkastelua.
- Tuottavuusteema ei hallinnon sisällä ole innostava kehittämisen teema; ihmisiä puhuttelevampaa olisi puhua myös laadusta ja tuloksista. Ohjelman nykyvaiheessa tämä puoli on paikallaan saada mukaan keskusteluun.
- Tuottavuusohjauksessa pitäisi painottaa paitsi ”vanhan löysän” poistamista, myös varmistaa, että mahdolliset uudet tehtävät tulevat hoidetuiksi.

Kuntien peruspalveluissa tuottavuuspotentiaalin saaminen käyttöön on tärkeää, jotta voidaan turvata taloudellinen perusta palvelutuotannolle työvoimapulan ja palvelutarpeen kasvun ja palveluhenkilökunnan ikääntymisen olosuhteissa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen ripeällä etenemisellä on varmistettava vahva kuntarakenne ja vahvat toimintayksiköt palvelutuotannossa. Hyviä käytäntöjä on levitettävä tehokkaasti. Tietoteknisillä ratkaisuilla voidaan edelleen merkittävästi tehostaa palvelujen tuottamista. (Ks. Luku 4)

Julkisen hallinnon sähköisten palvelujen käyttö on jo nyt runsasta ja lisääntyy koko ajan. Yksittäisten palvelujen kesken käytön erot voivat olla suuria, ja kriittisen massan saavuttaminen vaihtelee palvelu palvelulta. Julkisen hallinnon sähköisten palvelujen löydettävyydessä on myös runsaasti eroja.

Sähköisten asiointipalveluiden lisääminen niin valtion kuin kuntienkin tasolla on keskeinen keino paitsi parantaa palvelua, myös lisätä tuottavuutta. Suomen sijoitukset kansainvälisissä julkisen hallinnon sähköisen asioinnin vertailuissa ovat heikentyneet viime vuosina. Yksittäisiä asiointipalveluja on kehitetty onnistuneesti, mutta kehitystyö on ollut hajanaista ja

osin päällekkäistä ja hidasta. Mahdollisimman monen palvelut rakentamista sähköisen asioinnin piiriin sekä palvelutuotannon automaatioasteen kasvattamista tieto- ja viestintätekniikkaa hyväksikäyttämällä on syytä kiirehtiä. Julkisen hallinnon tietohallintohenkilöstön osaamisesta on huolehdittava, jotta vältetään tarpeettomalta ulkoisten resurssien käytöltä ja siitä aiheutuvilta kustannuksilta.

Erityisesti paineita kohdistuu hallitusohjelman mukaisesti yritysten sähköiseen verotilijärjestelmään, riidattomien saatavia koskevien asioiden käsittelyn sähköistämiseen ja keskittämiseen tuomioistuimissa sekä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden sähköistämisen jatkamiseen. Vuoden 2009 alusta julkaistavat sähköisen asioinnin kehittämislinjaukset ja sähköisten palveluiden käyttöönottosuunnitelma (SADe-hanke) tukevat tätä työtä.

EU-tasolla on arvioitu **terveydenhuollon tietoteknologian** taloudellisen merkityksen kasvavan jatkossa nykyisestä 1,5 prosentin osuudesta terveydenhuollon menoista vähintään 5 prosenttiin. STM:n edellisellä hallituskaudella toteuttaman Kansallisen terveysohjelman tavoitteiden toteutumisesta on STM:n selvityksessä todettu, että ohjelman tuottavuustavoitteet olisi laskennallisesti saavutettu, jos pilottien tuottavuutta lisäävät hyvät käytännöt ja teknologia olisi otettu kattavasti käyttöön koko maassa (mm. leikkaustoiminnan keskittäminen, kuvantamisen ja laboratoriotoinnin keskittäminen, ajanvarausmenetelmät ja jononhallinta).

Lainsäädäntöperusta sähköisiin terveydenhuollon palveluihin siirtymiseksi on luotu, kun asiakastietojen sähköistä käsittelyä ja sähköistä lääkemääräystä koskevat lait tulivat voimaan 2007. Lakien siirtymäaika on pitkä, kestäen alkuvuoteen 2011. Vaikka uudistuksen eteneminen saattaa vaatia edelleen lainsäädännöllisiä muutoksia, normipohja ei ole viivästyksen syytä. Yhtenä pullonkaulana on se, ettei sosiaali- ja terveysministeriössä ole riittävästi voimavaroja sähköisen järjestelmän määrittelytyön hallittuun toteuttamiseen ja ohjaus- ja rahoitusmallin kehittämiseen.

Pikaisesti tarvitaan myös selkeitä linjauksia uudistuksen toteuttamisesta: edelleen on avoimena, toteutetaanko kansalaisten sähköiset terveystalot kansallisena palveluna vai jätetäänkö toteutus alueellisen ja paikallisen tason ratkaistaviksi. Sosiaalihuollon kansallinen arkkitehtuuriratkaisu odottaa kokemuksia terveydenhuollosta. Linjauksia tarvitaan pikaisesti, sillä paikallisten ratkaisujen käyttöönotto on jo alkanut, mikä voi ilman vahvaa koordinoitua johtaa kalliiseen ja yhteen toimimattomaan infrastruktuuriin sekä tietosuojan kannalta eritasoihin ratkaisuihin.

TerveSuomi-portaaliin on jo nyt panostettu paljon voimavaroja. Jatkokehittäminen on tärkeä osa terveydenhuollon palvelujen sähköistämistä.

Lupa-, ilmoitus- ja rekisteröintiasioiden sähköisen käsittelyn kehittäminen eri viranomaisissa on välttämätöntä EU:n palveludirektiivin toteuttamiseksi. Tätä tukevia kehittämissankkeita on syytä kiirehtiä.

Kansallinen tietoturvastrategia tullaan implementoimaan loppuhallituskauden aikana. Haittaohjelmahavainnot ovat laskeneet selvästi suhteessa laajakaista-asiakkaiden määrän nousuun.

Sähköisen tunnistamisen kehitys on ollut hidasta ja hajanaista. Tämä johtuu siitä, että tunnistuspalveluiden kehittämistä ei ole riittävästi koordinoitu ja ohjattu. Useat toimijat ovat kehittäneet päällekkäisiä järjestelmiä, joka on aiheuttanut tarpeettomia kustannuksia. Nyt näköpiirissä on ratkaisu asiaan, kun arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnassa on loka-kuussa 2008 linjannut sähköisen tunnistamisen ratkaisuja ja päässyt yhteisymmärrykseen vahvan sähköisen tunnistamisen toimivien markkinoiden edellytyksistä Suomessa. Sähköisen tunnistamisen koordinoitua kehittämistä on syytä kiirehtiä.

Lasten ja nuorten medialukutaitoon panostetaan kiitettävästi, mutta tietoyhteiskunnan mahdollisuuksia muun muassa nuorison osallisuuden vahvistamisessa ei ole varmasti hyödynnetty riittävästi. Jatkossa on syytä kiinnittää huomiota myös **työikäisten**, erityisesti matalasti koulutettujen henkilöiden mediataitojen ja tietoyhteiskuntavalmiuksien kehittymiseen. **Ikäihmisten tietoyhteiskuntaosaamisen** kehittyminen voi muuttua esteeksi sähköisten ja tuottavuutta edistävien palveluiden rakentamiselle.

4 KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUS

4.1 Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteet

Hallitus jatkaa määrätietoisesti kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toteutusta hyväksytyn puitelain, päätettyjen kriteerien ja aikataulun mukaisesti. Asiasta annetaan eduskunnalle selonteko syksyllä 2009. Hankkeen etenemistä arvioidaan jatkuvasti. Erityistä huomiota kiinnitetään kaupunkiseutujen suunnitelmien sisältöön ja niiden toteutumiseen sekä yhdyskuntarakenteen eheytymiseen. Mitään kuntaa ei jätetä puitelain edellyttämien järjestelyjen ulkopuolelle.

Kuntarakenteen kehittämiseksi hallitus tukee vapaaehtoisia kuntaliitoksia, erityisesti monikuntaliitoksia. Uusien palvelujen järjestämis- ja tuottamistapojen kehittämiseksi hallitus edistää julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutta palvelujen tuotannossa sekä tilaaja-tuottajamallien käyttöönottoa. Palveluseteli- ja kotitalousvähennysjärjestelmän käyttöä laajennetaan sekä kehitetään palvelujen laadun valvonnan välineitä.

Muita kuntia koskevia keskeisiä hallitusohjelman linjauksia ovat muun muassa kuntapalvelujen hinnoittelun ja rahoituksen läpinäkyvyyden lisääminen ja saumattomat palveluketjut.

4.2 Toteutunut kehitys ja keskeiset toimenpiteet

Paras-uudistuksen tavoitteiksi on määritelty seuraavat väestöpohjatatavoitteet:

- perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä huolehtivat kunnat ja yhteistoiminta-alueet, vähintään noin 20 000 asukasta
- ammatillisesta peruskoulutuksesta järjestämisluvan perusteella huolehtivat kunnat tai yhteistoiminta-alueet, vähintään noin 50 000 asukasta

Puitelaki edellytti, että kunnat ryhtyvät toimenpiteisiin mainittujen väestöpohjavaatimusten toteuttamiseksi tekemällä kuntaliitoksia ja perustamalla yhteistoiminta-alueita. Suurin osa kunnista on toimenpiteisiin ryhtynyt.

Kuntarakenteen kehitys ja vastaavuus työssäkäyntialueisiin

Jo toteutettujen sekä valtuustoissa tai valtioneuvostossa päätettyjen yhdistymisten myötä kuntamäärä vähenee vuoden 2007 yhteensä 416 kunnasta ainakin 339 kuntaan vuonna 2013. Tämä tarkoittaa kuntamäärän vähenemistä 91 kunnalla vuosina 2007–2013, mikä on 18,5 prosentin vähennys lähtötilanteesta. Odotettavissa on kuitenkin jo päätettyjen lisäksi enemmän yhdistymisiä vuosille 2010–2013. Yhdistymistä selvitti joulukuussa 2008 yhteensä 15 kuntaa.

Kuntien määrän vähenemisen piikki toteutuu vuonna 2009

Kuntien yhdistymisiä koskevat tiedot	2007	2008	2009	2010	2011	2013
Yhdistymisiä (lkm.)	14	1	32	3	2	1
Joista mukana kuntia	31		99	8	5	2
Vähennys	15	1	67	5	3	1
Lopullinen määrä	416	415	348	343	340	339

Lähde: Kuntien yhdistymisten määrä vuosina 2007–2013.

Vuosien 2007–2013 yhdistymisistä suurin osa toteutuu samojen nykyisten tilastollisten työssäkäyntialueiden sisällä. Osassa yhdistymisiä maakunta- ja seutukeskukset vahvistuvat keskustaupunkien ja ympäryskuntien yhdistyessä. Osassa yhdistymisistä tapahtuu päinvastoin, suurten keskustaupunkien ympärille. Lähes kaikissa tapauksissa voidaan katsoa, että kuntien taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta paranevat yhdistymisen myötä. Osa yhdistyvistä kunnista vahvistaa näitä muodostamalla yhdistymisen lisäksi yhteistoiminta-alueen perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalipalvelujen järjestämiseksi.

Väestöpohjatarvoitteiden saavuttaminen

Sosiaali- ja terveystoimen yhteistoiminta-alueita suunnittelevia kuntia on yhteensä 273. Yhteistoiminta-alueita olisi muodostumassa yhteensä 61. Näistä kaikki eivät täytä väestöpohjavaatimusta. Alle 20 000 asukkaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen on perustamassa 38 kuntaa (12 yhteistoiminta-alueita). Näistä viiden on katsottu täyttävän toiminnallisin perustein määritelmän vähintään noin 20 000 asukkaasta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueista toiminnassa on jo 8. Suurin osa (29 yt-alueita) on aloittamassa toiminnan vuoden 2009 alusta, 15 vuosien 2010–2013 aikana. Aloitusvuosi ei ole tiedossa vielä kaikilla.

Tällä hetkellä kaikkiaan noin 225 kuntaa täyttää joko entuudestaan tai tulee täyttämään päätösten voimaan astuttua 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen. Lisäksi noin 98 kuntaa suunnittelee sellaista yhteistoiminta-alueita tai kuntaliitosta, joka täyttäisi väestöpohjan.

Sellaisia kuntia, jotka eivät täytä 20 000 as. väestöpohjavaatimusta ja joilla ei ole selkeitä suunnitelmia puitelain velvoitteiden toteuttamisesta on 39. Näistä 20 kunnalla on puitelain mukainen oikeus väestöpohjavelvoitteesta poikkeamiseen. Muiden kuntien kanssa on käyty keväällä 2008 tai käydään syksyn 2008 ja kevään 2009 välisenä aikana kuntakohtaiset neuvottelut.

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjiä oli vuoden 2009 alussa yhteensä 154, joista 18 kuntaa, 46 kuntayhtymää, 89 yksityistä yhteisöä tai säätiötä sekä lisäksi valtio. Paras-

hankkeen käynnistyessä 15 kuntaa ja 15 kuntayhtymäjärjestäjää ei täyttänyt puitelain edellyttämää 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta. Vuosien 2008–2010 aikana tapahtuneiden tai tapahtuviksi suunniteltujen fuusioiden perusteella enää 4 kuntajärjestäjää ja 2 kuntayhtymäjärjestäjää eivät väestöpohjavaatimusta täyttäisi.

Palvelujen laadun ja saatavuuden sekä palvelujen taloudellisuuden ja tuottavuuden kehitys

Kunta- ja palvelurakenneuudistus ei ole vielä edennyt niin pitkälle, että kuntasektorin toiminnan tuottavuuden kehitystä voisi kattavasti arvioida. Kunnissa on keskitytty pääsääntöisesti uudistuksen toimeenpanon suunnitteluun. Varsinainen toimeenpano käynnistyy vaiheittain, suuressa osassa kuntia vuoden 2009 alusta useiden liitosten tullessa voimaan ja yhteistoiminta-alueiden käynnistäessä toimintaansa. Uudistuksesta johtuvista tuottavuuden ja palvelujen laadun ja saatavuuden muutoksista saadaan tietoa vasta hallituskauden lopulla.

Yhdyskuntarakenteen kehitys keskeisillä kaupunkiseuduilla

Paras-puitelain tavoitteena on vahvistaa kaupunkiseutujen toimintaedellytyksiä. Puitelaki edellytti kaupunkiseutujen laativan **kaupunkiseutusuunnitelmat**, jossa tarkasteltiin miten asumisen, liikenteen ja maankäytön yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä rajat ylittäen parannetaan seuduilla. Suunnitelman laati 18 kaupunkiseutua, joista pääkaupunkiseutu ja 15 muuta seutua lain perusteella määräaikaan mennessä. Lisäksi suunnitelman laativat vapaaehtoisesti Kouvolan seutu ja Länsi-Uudenmaan seutu. Porin seutu laati suunnitelman muista laissa mainituista seuduista poiketen vasta keväällä 2008. Kaikkiaan kaupunkiseutusuunnitelmien laadintaa osallistui 143 kuntaa, joista 50 vapaaehtoisesti.

Paras-uudistuksen seuranta

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen parlamentaarinen seurantaryhmä seuraa ja tukee uudistuksen toteutumista kunnissa ja valtiolla. Kaupunkiseutujen suunnitelmien toteuttamisen etenemistä seurataan ja arvioidaan huhtikuussa 2008 asetetussa kaupunkiseutujen arviointi- ja seurantaryhmässä.

Lapin yliopiston arviointi uudistuksen toimeenpanon suunnitteluvaiheesta valmistuu maaliskuussa 2009. Heinäkuussa 2008 valtiovarainministeriö asetti myös työryhmän tekemään selvityksen ja siihen perustuvia esityksiä keskuskaupunkien ja kehyskuntien taloudellisista vuorovaikutus- ja kehitystekijöistä, jonka määräaika on helmikuuhun 2009. Suomen Kuntaliitto on käynnistänyt laajan Paras-arviointitutkimusohjelman, joka jatkuu vuoteen 2012 asti ja jonka rahoittajina toimivat muun muassa eri ministeriöt. Palveluprosessien kehittämiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi valtiovarainministeriö käynnisti marraskuussa 2007 Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hankkeen, jonka tarkoitus on tukea Paras-uudistuksen toteutusta ja jonka toimikausi jatkuu maaliskuuhun 2009 saakka. Marraskuussa 2008 käynnistettiin hanke pitkien etäisyyksien kuntien palvelujen kehittämisen tueksi yhteistyössä Suomen Kuntaliiton sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Hanke jatkuu kesäkuuhun 2009 saakka.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetaan eduskunnalle selonteko syysistuntokaudella 2009. Valtiovarainministeriö asetti 10.11.2008 työryhmän valmistelemaan selontekoa. Lokakuun 2009 loppuun mennessä. Selonteon valmistelussa hyödynnetään em. arviointeja sekä eri ministeriöissä tehtävää jatkuvaa arviointia ja seurantaa. Kaupunkiseutusuunnitelmien toteutumisesta tehdään keväällä 2009 kysely kaupunkiseuduille. Lisäksi keväällä 2009 toteu-

tetaan kaikkia kuntia koskeva kysely, jossa kartoitetaan, miten puitelain tavoitteet ovat toteutuneet ja siihen liittyvä päätöksenteko ja uudistuksen toteuttaminen on edennyt.

Hallitus on iltakoulussa marraskuussa 2007 edellyttänyt, että kaikilla kunnilla tulee olla päätökset puitelain velvoitteiden toteuttamisesta ennen selonteon antamista. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen seurantar ryhmä sekä peruspalveluohjelman ministeriryhmä ovat tarkentaneet aikataulua niin, että päätökset tulee olla tehtynä 15.3.2009 mennessä.

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusuudistuksen eteneminen

Kuntien valtionosuusjärjestelmä uudistetaan kunta- ja palvelurakennemuutosta koskevan puitelain ja hallitusohjelman linjausten mukaisesti siten, että yhdistetään hallinnonalakohtaiset valtionosuudet koskien yleistä valtionosuutta, valtionosuuksien tasausta, sosiaali- ja terveydenhuollon asukaskohtaisia valtionosuuksia sekä esi- ja perusopetuksen, kirjaston kuntien kulttuuritoiminnan ja taiteen perusopetuksen valtionosuuksia. Ylläpitäjäjärjestelmä säilytetään lukion, ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen valtionosuuksissa.

Tavoitteena on yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Uudistuksessa päätetään kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovähennyksiä valtion rasitukseksi sekä poistetaan kuntien rahoitusjärjestelmään liittyvät kuntien yhdistymisen ja yhteistyön esteet. Valtionosuusjärjestelmässä otetaan huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja palvelutarpeet. Verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasausjärjestelmän on oltava neutraali valtion ja kuntien taloudellisten suhteiden kannalta.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT on tehnyt joulukuussa 2008 ehdotuksen yhdistettävien valtionosuuksien uusiksi laskentaperusteiksi. Valtionosuusuudistuksen valmistelua on jatkettu näiden ehdotusten pohjalta.

Asiaa valmistelevan työryhmän toimikausi päättyy vuoden 2009 elokuun lopussa. Työryhmän tulee laatia ehdotus uudeksi valtionosuusmalliksi ja laatia mallia koskeva kuntakohtainen vaikutusarvio viimeistään 30.4.2009 mennessä sekä valmistella luonnos hallituksen esitykseksi siten, että se voidaan antaa eduskunnalle syyskuun alusta 2009. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2010 alusta. Pienten lukioiden yksikköhinnan korotuksen säilymistä kuntaliitostapauksissa tai järjestämisluvan muutostapauksissa silloin, kun lukio siirtyy toisen kunnan ja kuntayhtymän ylläpidettäväksi koskeva muutos tuli voimaan vuoden 2008 alusta.

Toteutunut kehitys keskeisissä sosiaali- ja terveystoimen palveluissa

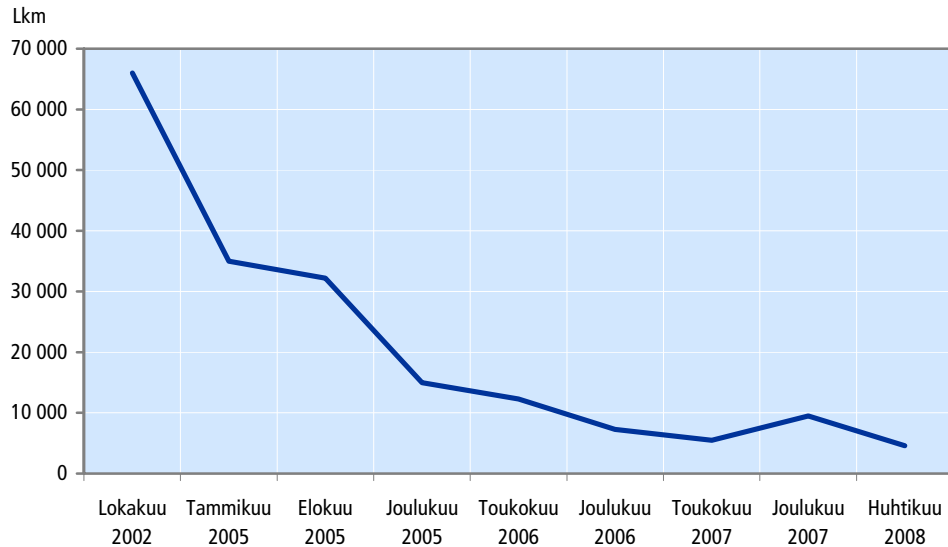
Sosiaali- ja terveystoimen palvelut ovat kunta- ja palvelurakennemuutoksen keskiössä. Tähän mennessä toteutetut ja päätetyt toimet eivät luonnollisestikaan näy keskeisiä palveluita koskevissa tilastoissa. Paras-hankkeen jatkotoimien suuntaamisen ja intensiteetin kannalta on tärkeää huomioida tilanne keskeisten indikaattoreiden kohdalta. Palvelujen kysynnän ja tarjonnan ongelmallisten trendien tunnistaminen voi osaltaan vaikuttaa uudistuksen toimeenpanon käytännön ratkaisuihin.

Hoitotakuu tuli voimaan vuoden 2005 maaliskuussa. Hoitoonpääsyn yhtenäiset jonokriteerit ja määräajat lyhensivät välittömästi jonossa olleiden potilaiden määrää merkittävästi. Vuonna 2007 jonot kasvoivat väliaikaisesti lähinnä sairaanhoitajien lakon vuoksi. Alhaisimmillaan hoi-

toon jonottaneiden lukumäärä oli vuoden 2008 alkupuolella, jolloin jonossa oli noin 4 500 potilasta.

Merkittävästä jonojen lyhenemisestä huolimatta hoitotakuu-uudistuksen toteutus on saanut myös kritiikkiä. Eduskunnan tarkastusvaliokunta arvosteli mietinnössään loppuvuodesta 2008 sitä, että jono-ongelmaa ei ole saatu vielä kokonaan ratkaistua. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että hoitoketjun kokonaisuus ei toimi riittävästi. Esimerkiksi terveyskeskuslääkärin vastaanotolle pääsyssä on viiveitä samoin kuin hoitoketjun loppupään jatkohoidoissa ja kuntoutukseen pääsyssä.

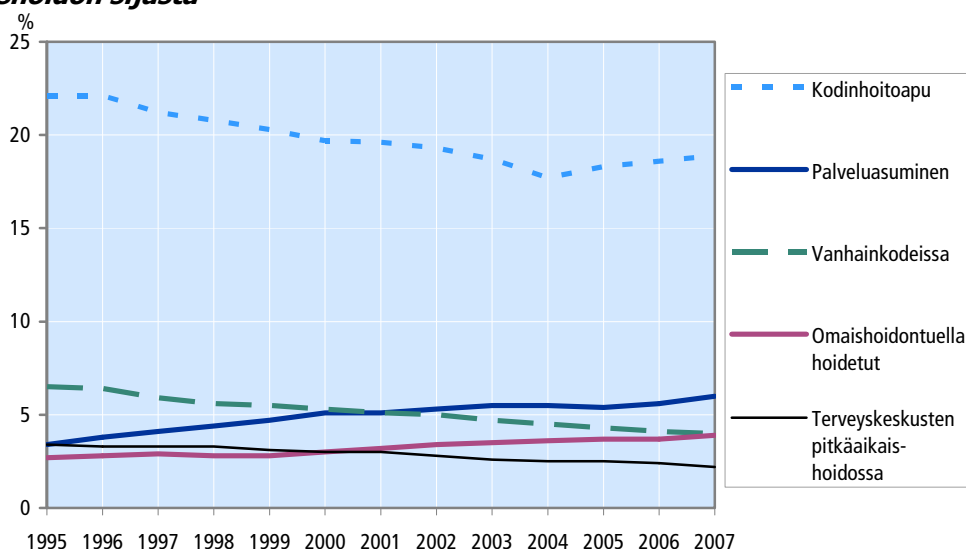
Hoitojonot ovat pienentyneet merkittävästi



Lähde: Stakes ja STM. Hoitotakuu. yli 6 kk jonottaneita

Vanhusten hoidossa vuonna 2007 yli 75 vuotta täyttäneistä ylivoimaisesti suurin osa asui kotonaan. Noin neljännes tämänikäisistä sai joko kodinhoidon apua (vajaa 20 %) tai omaishoidon tukea. Muualla kuin kotona asuvista vanhuksista runsas viisi prosenttia asui palvelutaloissa, vajaa viisi prosenttia vanhainkodeissa ja noin 2,5 prosenttia oli terveyskeskusten pitkäaikaishoidossa.

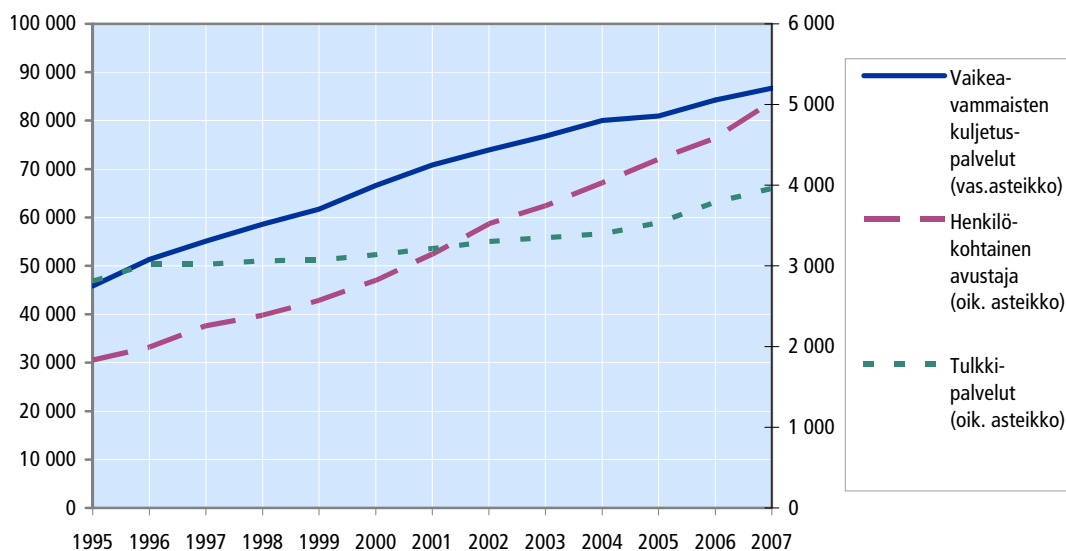
***Vanhusten kodinhoitoapu, omaishoito ja palveluasuminen lievässä nousussa
laitoshoidon sijasta***



Lähde: Stakes. Vanhusten palveluja saavat 75 vuotta täyttäneistä, % (kodinhoitoapu, palveluasuminen vanhainkodeissa, tk-pitkäaikaishoidossa, omaishoidon tuella).

Vammaisten palveluissa kehitys on viimeisen kymmenen vuoden kuluessa ollut myönteistä.

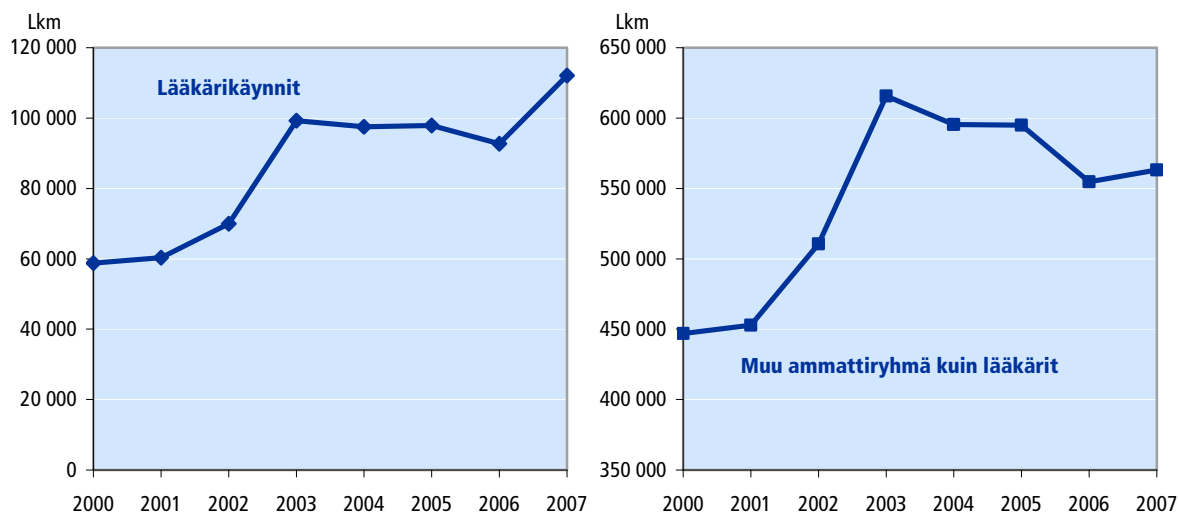
Vammaisten palvelut parantuvat tasaisesti



Lähde: Stakes. Vammaisten palveluja saavat (kuljetuspalvelu, henkilökohtainen avustaja, mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut).

Perusterveydenhuollossa tapahtuneet mielenterveyteen liittyvät lääkärikäynnit ovat kasvaneet. Myös muiden kuin lääkäreiden vastaanotoilla, esimerkiksi mielenterveystoimistoissa käynnit ovat lisääntyneet. Tämän rinnalla on huomattava että 25–64-vuotiaista jo 9,1 prosenttia (n. 264 000 henkilöä) saa korvausta depressiolääkkeistä. Vuonna 2006 osuus oli 8,3 prosenttia.

Mielenterveyskäyntien määrä kasvanut

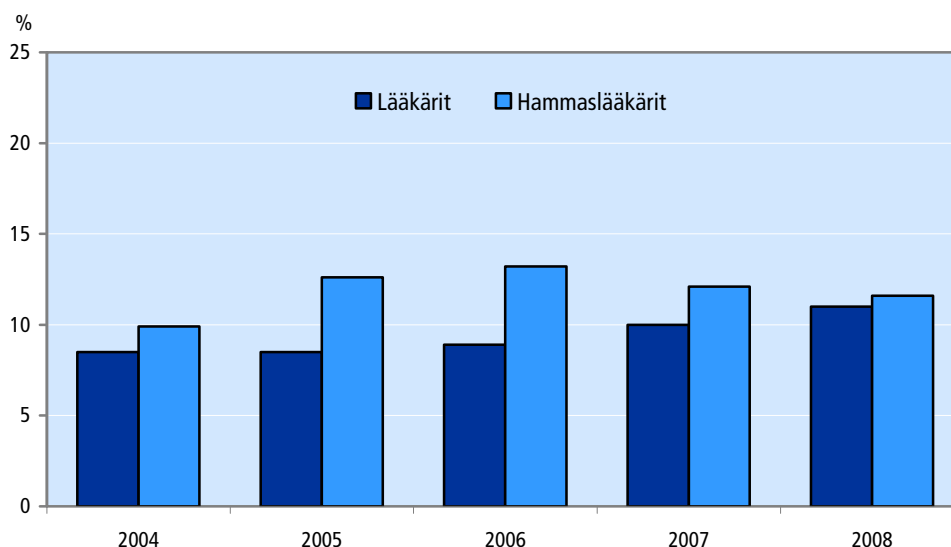


Lähde: Stakes: Mielenterveyskäynnit asukasta kohden (sisältää perus- ja erikoissairaanhoidon käynnit).

Sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmana on vaikeus saada rekrytoitua ammattitaitoista henkilökuntaa, vaikka virkoja olisi. Terveyskeskuksissa oli vuonna 2007 noin 12 prosentin lääkäri-vaje. Edellisestä vuodesta täyttämättömien lääkärintavirkojen määrää saatiin hieman alennettua, mutta lääkäri-vaje on kasvanut vuosi vuodelta koko 2000-luvun.

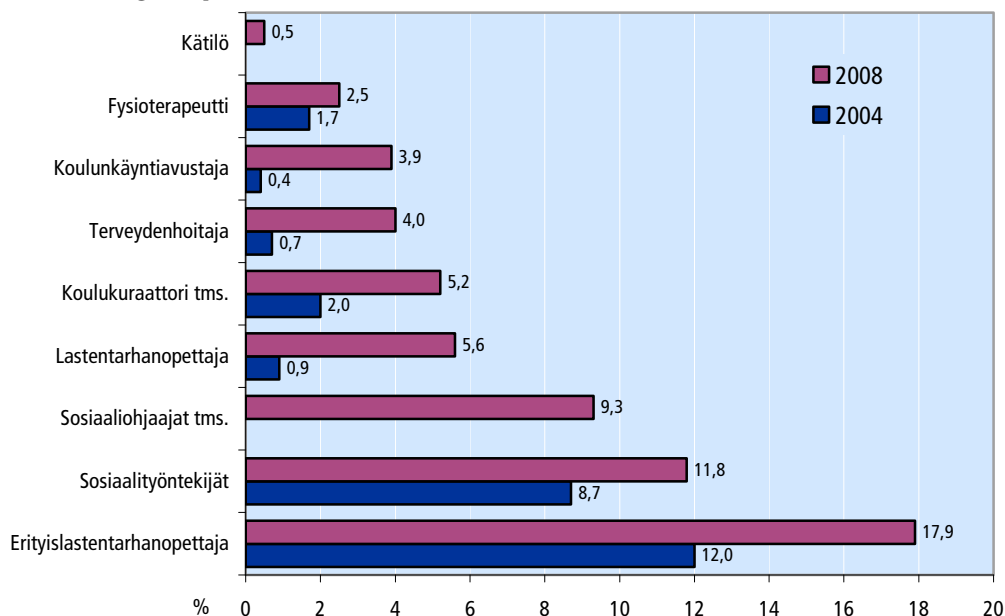
Sosiaalihuollossa suurin pula on lastentarhanopettajista. Vuonna 2008 lähes neljännes lastentarhanopettajien ja erityislastentarhanopettajien viroista oli täyttämättä. Merkittävää työvoimavajetta on myös sosiaalityöntekijöissä ja -ohjaajissa yhteensä noin 20 prosenttia vakansseista täyttämättä. Työvoimavaje on kasvanut lähes kaikissa ammateissa viimeisen viiden vuoden aikana. Esimerkiksi koulunkäyntiavustajien ja terveydenhoitajien vaje, joka vuonna 2004 oli varsin vähäinen, on kasvanut muutamassa vuodessa noin neljään prosenttiin.

Terveyskeskusten lääkäripula jatkuu



Lähde: Suomen Lääkäriliitto ja Suomen Hammaslääkäriliitto. Terveyskeskusten hoitamatta olevat lääkärien ja hammaslääkärien virat (%).

Monissa muissakin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on merkittäviä määriä virkoja täyttämättä



Lähde: Kunnallinen työmarkkinalaitos. Työvoimavaje eräissä ammateissa (hoitamatta olevien vakanssien osuus, %).

Palvelujärjestelmän uudistamiseksi on toteutettu seuraavia toimenpiteitä:

- Laki **elätusturvan järjestämisestä** on vahvistettu vuonna 2008. Sen perusteella elatustuen maksatus- ja perintätehtävät siirtyvät kunnilta Kansaneläkelaitoksen hoidettaviksi.
- Laki **holhustoimen edunvalvontapalvelujen** järjestämisestä on vahvistettu syyskuussa 2008. Sen perusteella yleinen edunvalvonta siirtyy kunnilta valtion oikeusaputoimistojen vastattavaksi vuoden 2009 alusta.
- **Sairaankuljetus- ja ensihoitojärjestelmän** uudistus on parhaillaan käynnissä. Terveydenhuollon sektoria koskevat lainsäädännön uudistukset tehdään pääasiassa terveydenhuoltolain valmistelun yhteydessä.
- **Kansanterveyslain ja erikoissairaanhoitolain yhdistämisestä** valmistui kesällä 2008 ehdotus, josta toteutettiin laaja lausuntokierros syksyllä 2008. Laki on tarkoitus antaa eduskunnalle viimeistään tammikuussa 2010. Osana uutta terveydenhuoltolakia selvitetään myös vankiterveydenhuollon asema. Vankiterveydenhuollon organisointi ja kehittämistarpeet arvioidaan toiminnallisesti osana julkista terveydenhuoltoa.
- **Vammaispalvelulainsäädäntöä** on uudistettu laajentamalla henkilökohtaista avustajajärjestelmää.
- **Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelijärjestelmän** käyttöalan laajentamista koskeva lakiehdotus on tarkoitus antaa eduskunnalle helmikuussa 2009.
- Sosiaalihuollon **palvelutarpeen arvioinnin** ikäraja alenee vuoden 2009 alusta 75 vuoteen.
- Sosiaali- ja terveysministeriö on 1.9.2008 asettanut projektin, jonka tehtävänä on muun muassa valmistella kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, suunnittelua ja toteutusta koskevan lainsäädännön uudistus.

4.3 Arvio hallitusohjelman toteutumisesta hallituskauden loppuun

Kuntarakenteen kehittymisen osalta uudistus on edennyt hyvin: kuntaliitosten myötä kuntamäärä vähenee vähintään 90 kunnalla vuosina 2007–2013, mikä olisi 18,5 prosentin vähennys lähtötilanteesta. Kunta- ja palvelurakennemuutos on synnyttänyt myös aiempaa enemmän monikuntaliitoksia. Suurin osa kunnista on selvittänyt vähintään yhden vaihtoehdon puitelain velvoitteiden toteuttamiseksi, mutta päätökset puuttuvat vielä useissa kunnissa. Koska uudistus on monelta osin vielä suunnitteluvaiheessa paikallistasolla, voidaan

tavoitteiden saavuttamista muun muassa palvelutuotannon uudistamisen osalta arvioida kattavammin vasta myöhemmin.

Väestöpohjatarvotteet näyttävät toteutuvan sekä perusterveydenhuollossa että ammatillisen koulutuksen järjestämisessä varsin hyvin. Suuri osa toteutuvista liitoksista sekä yhteistoiminta-alueista tulee väestöpohjaltaan olemaan puitelain mukaisia. Kuntarakenteen käynnissä oleva uudistuminen vastaa uudistuksen ja puitelain ydintavoitteita. Muodostuvat rakenteet eivät kuitenkaan kaikilta osin ole valmiita, eivätkä kaikilta osin luontevia alueellisen eheyden tai luonnollisen työssäkäynnin näkökulmista. Esimerkiksi yhteistoiminta-alueita ei kaikissa tapauksissa ole muodostettu kaupunkiseudun tai työssäkäyntialueen mukaisesti.

Tiedossa olevien suunnitelmien perusteella Paras-uudistus näyttää tuovan huomattavia **rakenteellisia muutoksia sosiaali- ja terveystalveluihin**. Kuntajakomuutosten ja yhteistoiminta-alueiden muodostamisen myötä terveyskeskusten määrä näyttää vähenevän yli puolella. Vuonna 2007 perusterveydenhuollon organisaatioita oli 237, joista valtaosassa (172) oli alle 20 000 asukasta. Näköpiirissä olevista 112 terveyskeskuksesta suurin osa tulee olemaan väestöpohjaltaan yli 20 000: väestöpohjavelvoitteen alaisia kuntia, jotka eivät täytä 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimusta on vajaa 20 ja valtaosa 62 yhteistoiminta-alueesta täyttää vaatimuksen.

Sosiaali- ja terveystalvelujen julkisen sektorin järjestäjien määrä vähenee kuntien yhdistyessä ja muodostaessa yhteistoiminta-alueita, mikä parantaa mahdollisuuksia lisätä tuottavuutta ja rekrytoida henkilöstöä. Asiakkaiden kannalta riskinä on, että talvelujen saavutettavuus heikkenee, talvelut pirstaloituvat ja saumattomien talvelukokonaisuuksien saannin kannalta tärkeä sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyys heikkenee. Erityisesti vastuu sosiaalihuollon perustalvelujen järjestämisestä jakautuu useilla yhteistoiminta-alueilla kahdelle tai useammalle hallintotasolle, kun joistain sosiaalihuollon talveluista vastaa yhteistoiminta-alue ja joistain kunta.

Pyrittäessä kunta- ja talvelurakenteita uudistamalla parantamaan talvelujen tehokkuutta ja laatua, on syytä huomioida sosiaali- ja terveydenhuollon näkyvimmat ongelmat. Jononhallinnassa kehitys on ollut erittäin myönteistä, mutta toimivista käytännöistä on syytä pitää jatkuvasti huolta. Vanhusten asuminen kotona on toistaiseksi pysynyt kohtuullisella tasolla ja tätä kehitystä tukevat talvelurakenteet ja toimintamallit on turvattava (Ks. Terveyden edistämisen politiikkaohjelma). Merkittävimpiä ongelmia sosiaali- ja terveydenhuollon talveluissa on pula ammattitaitoisesta henkilökunnasta.

Yhdyskuntarakenteen ohjauksen kehittymistä keskeisillä kaupunkiseuduilla voi arvioida laajemmin vasta hallituskauden loppupuolella, sillä kaupunkiseutusuunnitelmien toimeenpano on vasta aloitettu seuduilla.

Paras-puitelain edellyttämistä kaupunkiseutusuunnitelmista tehtyjen arvioiden perusteella:

- Kuntien yhteistyön laajuus, määrä, syvyys ja tavat vaihtelevat seuduittain: toisilla seuduilla yhteistyön perinteet ja tavat ovat muotoutuneet vuosien kuluessa, toisilla seuduilla ollaan vasta yhteistyön alkutaipaleella.
- Myös kaupunkiseutujen sisällä yhteistyön etenemisessä on eroja.
- Kaikilla seuduilla on tarve yhteistyön kehittämiseen, mutta tarvetta ei ole tunnistettu kaikilla seuduilla.
- Suunnitelmista ilmenee, että yhteistyö liikenneasioissa on syvempää ja käytössä on vakiintuneita yhteistyömuotoja.

- Sen sijaan maankäyttöön ja asumiseen liittyvä yhteistyö on seuduilla vähäisempää.
- Puitelain edellyttämän kaupunkiseutusuunnitelman laatiminen on pääosin edistänyt kuntien yhteistyötä seuduilla.
- Myös maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen seututasolla on saanut aiempaa suuremman painoarvon.
- Kaikilla seuduilla on myös havaittavissa kuntien välistä kilpailua, joka hidastaa omalta osaltaan yhteistyön etenemistä ja yhteisten seudullisten työvälineiden kehittämistä.

Yhdyskuntarakenteen seudulliseen hallintaan pääsy edellyttää vielä paljon työtä, yhteisiä menettelytapoja ja sitoutumista. Tässä vaiheessa on syytä kiinnittää erityistä huomiota kaupunkiseutusuunnitelmien toteuttamisen ohjelmointiin ja käynnistyyiin konkreettisiin toimenpiteisiin. Kaupunkiseutusuunnitelmien toteutumista tukevaa työtä on syytä jatkaa myös Paras-uudistuksesta annettavan selonteon jälkeen sen yhteydessä sovittavalla tavalla. Erityisesti on tarpeen arvioida, eriytykö kuntarakenteen muuttamiseen päätyneiden kaupunkiseutujen kehitys ja kuntayhteistyötä jatkavien seutujen tilanne kaupunkiseutusuunnitelmien aihealueilla toisistaan.

Koska kaikilla kunnilla ei vielä ole päätöksiä väestöpohjavaatimusten toteuttamisesta ja koska uudistus on vasta etenemässä toimeenpanovaiheeseen, kattava arvio siitä, vastaako muuttunut palvelujen järjestämisen väestöpohja uudistuksen kokonaistavoitteita on mahdollista tehdä vasta hallituskauden loppupuolella tai eduskunnalle annettavassa hallituksen selonteossa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (2009). Laajempi arvio kunta- ja palvelurakennemuutuksesta koskevien tavoitteiden saavuttamisesta tullaan tekemään eduskunnalle annettavan selonteon yhteydessä. Kuntien tukeminen puitelain tavoitteiden toteuttamisessa edellyttää jatkossakin kuntien säännönmukaista ohjausta sekä seuranta ja näihin liittyvien toimenpiteiden kehittämistä selonteon jälkeen sen yhteydessä sovittavalla tavalla. Kuntasektorin tuottavuuden mittareita kehitetään osana uudistuksen arviointiprosessia toimeenpanon käynnistyessä vuonna 2009.

Tietoa tarvittaisiin ennen muuta siitä, mitä vaikutuksia kunta- ja palvelurakenteen uudistamisella on ollut palvelujen tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen, sisältöön, laatuun, saatavuuteen ja kattavuuteen. Vaikka rakennemuutuksen tekniset tavoitteet esimerkiksi kuntien yhdistymisten määrässä saavutettaisiin, ei tämä kerro siitä, ovatko uudistukset johtamassa sellaisiin toimintatavallisiin muutoksiin, joilla pysyvästi parannetaan palvelujen tehokkuutta ja laatua.

5 SOSIAALITURVA, SYRJÄYTYMINEN JA SOSIAALITURVA-UUDISTUS

5.1 Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteet

Hallitusohjelman tavoitteena on vahvistaa ihmisten perusturvaa ja arjen turvallisuutta, parantaa palvelujen vaikuttavuutta ja monipuolisuutta sekä lisätä inhimillistä hyvinvointia. Suomen hyvinvointi 2010-luvulla kytketään vahvaan talouteen ja korkeaan työllisyysasteeseen. Työelämän ja sosiaaliturvan uudistusten tavoitteena on taata kaikille riittävä ja aukoton sosiaaliturva. Hyvinvointipalveluissa hallitusohjelman tavoite on asiakaskeskeisten palveluiden ja hyvien toimintakäytäntöjen toteuttaminen sosiaalihuollon, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon hyvällä yhteistyöllä.

Laajan **sosiaaliturvauudistuksen** (SATA-komitea) tavoitteena on työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa. Työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi arvioidaan verotuksen, perusturvan sekä työttömyysturvan uudistaminen. Tukien saajan asemaa parannetaan yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä järjestelmää. Uudistus toteutetaan niin, että sosiaaliturvan rahoitus on myös pitkällä tähtäimellä kestävällä pohjalla. Myös sosiaalietuuksien verotus ja asiakasmaksut selvitetään. Komitean määräaika on vuoden 2009 loppuun. Tavoitteena on vahvistaa sosiaaliturvan kannustavuutta ja turvata riittävä perusturvan taso vähimmäisturvan ja kohtuullisen ansioturvan avulla. Lisäksi kehitetään sosiaaliturvajärjestelmien keskinäistä johdonmukaisuutta ja aukottomuutta sekä yksinkertaistetaan hallinnollisia prosesseja.

Hallituksen strategia-asiakirjan 2007 mukaan **syрjäytymisen ehkäisemiseksi** hallitus tehostaa toimenpiteitä, joilla vaikutetaan työllisyyskehitykseen, toimeentulon kehitykseen sekä palvelujen laadun ja vaikuttavuuden vahvistumiseen. Lapsiperheiden köyhyyden vähentämisen lisäksi syrjäytymisen ehkäisemisessä keskeisessä asemassa ovat lasten ja nuorten ennaltaehkäisevät terveyspalvelut, päihdehuollon, mielenterveyden ja lastensuojelun palvelut, toimet toimeentulotuen pitkäaikaisen tarpeen vähentämiseksi, pitkäaikaistyöttömyyden alentamiseksi sekä asunnottomuuden vähentämiseksi sekä vanhuksille kohdistettava ennaltaehkäisevä työ.

Syrjäytymisen ehkäiseminen on näkökulmana hallituksen kaikissa kolmessa poikkihallinnollisessa politiikkaohjelmassa. Hallitusohjelmassa hallitus sitoutuu vähentämään lasten, nuorten ja perheiden pahoinvointia ja syrjäytymiskehitystä. Hallitusohjelman mukaan lapsiperheiden köyhyyttä vähennetään ja eriarvoistumiskehitykseen puututaan parantamalla lapsiperheiden taloudellista asemaa sekä toteuttamalla hallituksen poikkihallinnollinen politiikkaohjelma.

Valtioneuvoston 31.1.2008 hyväksymässä Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämisohjelmassa (Kaste) syrjäytymisen ehkäisy ja osallisuuden lisääminen on keskeinen tavoite. Näihin tavoitteisiin pyritään osoittamalla valtionavustuksia pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseen, lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kehittämiseen sekä välityömarkkinoiden kehittämiseen. Ensimmäiset valtionavustukset myönnettiin 31.10.2008 ja seuraavat 28.2.2009.

Muita konkreettisia uudistuksia ja hankkeita hallitusohjelman hyvinvointipolitiikassa ovat:

- Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon lainsäädännön yhdistäminen
- Palvelusetelin käyttöalan laajentaminen
- Asiakasmaksujärjestelmän uudistus
- Hoitotakuun toimivuuden arviointi
- Vammaisten henkilökohtaisen avustajajärjestelmän laajentaminen
- Perhetukien tasokorotukset
- Vähimmäispäivärahojen tasokorotukset
- Isyysvapaan pidentäminen
- Vanhempainvapaaajärjestelmän uudistamisselvitys
- Kansaneläkkeen korotus
- Päivähoitolainsäädännön uudistus
- Alkoholiverotuksen uudistaminen
- Tupakkalainsäädännön uudistaminen
- Ruuan alv:n alentaminen

5.2 Toteutunut kehitys ja keskeiset toimenpiteet

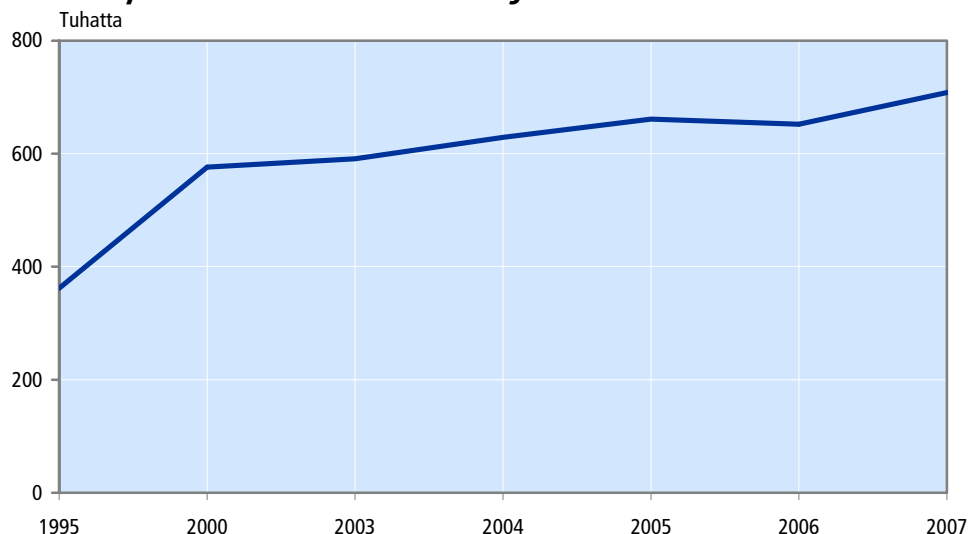
Syrjäytyminen on moniulotteinen ilmiö, jolla usein tarkoitetaan yksilön ja yhteiskunnan välisen siteiden heikkenemistä ja yksilön sulkeutumista sosiaalisesta elämästä. Työttömyys, korkea ikä, yksinhuoltajuus, yksinäisyys, ulkoisen ja sisäisen elämän hallinnan ongelmat, työelämän paineet, koulutuksen kesken jättäminen, asunnottomuus, päihteiden käyttö tai sosiaalinen sopeutumattomuus voivat olla syrjäytymisuhkan tunnusmerkkejä.

Syrjäytyminen on usein taloudellisesta huono-osaisuudesta liikkeelle lähtevä prosessi, mutta pelkät taloudelliset ongelmat eivät yksin selitä syrjäytymistä. Silti nyky-yhteiskunnalle tyypillisten kulutuksen mahdollisuuksien ja mallien ulkopuolelle jääminen voi merkitä sosiaalisen yhteisön ulkopuolelle joutumista ja sulkeutumista pois myös yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta.

Pienituloisuus

EU-määritelmän mukaan pienituloisia ovat henkilöt, joiden tulot ovat vähemmän kuin 60 prosenttia koko väestön mediaanituloista. Tämän mukaisia pienituloisiin kotitalouksiin kuului vuonna 2007 noin 708 000 henkeä, mikä on mikä oli 55 000 henkilöä enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Määrä on lähes kaksinkertaistunut vuodesta 1995. Pienituloisten osuus koko väestöstä oli 13,6 prosenttia vuonna 2007. Edellisenä vuonna osuus oli 12,3 prosenttia. Vuonna 1995 osuus oli 7,2 prosenttia.

Suhteellisesti pienituloisten määrä kasvaa jatkuvasti



Lähde: Tulonjakotilasto 2007, ennakkotiedot, Tilastokeskus. Pienituloisten lukumäärä vuosina 1995–2007.

Pienituloisuus on yleisintä työttömillä, opiskelijoilla, eläkeläisillä, yksinhuoltajilla ja yksinasuvilla. Suurin osa pienituloisista, lähes 70 prosenttia, kuuluu ammatissa toimimattomiin. Palkansaajien pienituloisuus on edelleen melko harvinaista, vuonna 2007 3,4 prosenttia. Palkansaajien osuus pienituloisista on noin yhdeksän prosenttia, vaikka se on lukumäärältään selvästi suurin sosioekonominen ryhmä. Myös yrittäjien pienituloisuusaste on pysynyt melko vakaana, hieman kymmenen prosentin yläpuolella.

Suurin köyhyysriski oli **työttömillä**, joista lähes joka toinen (48 %) elää kotitaloudessa, jonka käytettävissä olevat tulot ovat pienituloisuusrajan alapuolella. Työttömien pienituloisuusaste kasvoi vuodesta 2006 vuoteen 2007 4,4 prosenttiyksiköllä. Vuodesta 2000 työttömien pienituloisuus on kasvanut lähes kymmenellä prosenttiyksiköllä. Pienituloisia työttömiä on alkuvuodesta 2008 noin 138 000, heistä pitkäaikaistyöttömiä 47 000. Työttömien kotitalouksissa asuvista on pienituloisia 66 prosenttia. Pienituloisia työttömiä oli kuitenkin vuonna 2007 vähemmän kuin vuonna 2006 tai vuonna 2000, sillä työttömyysasteen lasku on vähentänyt kaikkien työttömien lukumäärää.

Eläkeläisten köyhyysriski ja pienituloisten eläkeläisten lukumäärä ovat kasvaneet viimeisen viiden vuoden aikana varsin nopeasti. Pienituloisiin kotitalouksiin kuului lähes 200 000 eläkeläistä, mikä vastaa 28 prosenttia kaikista pienituloisista henkilöistä. Eläkekotitalouksien osuus pienituloisista on suuri siksin, että se on suuri väestöryhmä, jossa kuitenkin riski joutua pienituloisten joukkoon vaihtelee suuresti. Kaikista eläkeläisistä 17 prosenttia oli pienituloisia vuonna 2007. Yksin elävien 65 vuotta täyttäneiden suhteellinen pienituloisuus on kasvanut voimakkaasti 2000-luvulla. Vuonna 2007 heistä oli 30 prosenttia pienituloisia, vuonna 1995 13 prosenttia. Eläkeläisten köyhyysriski riippuu pitkälti eläkeikää edeltävästä toiminnasta.

Opiskelijoista 30 prosenttia elää pienituloisessa kotitaloudessa, muiden ammatissa toimimattomien ryhmässä noin joka neljäs. Palkansaajista vain kolme prosenttia elää köyhyysriskin alaisessa kotitaloudessa. Opiskelijoiden pienituloisuusaste kasvoi nopeasti aina 2000-luvun alkupuolelle saakka, mutta on sen jälkeen pysytellyt noin 30 prosentissa. Opiskelijatalouksien pienituloisuus yleensä helpottuu nopeasti valmistumisen jälkeen.

Pienituloisiin kotitalouksiin kuului 150 000 lasta. **Lapsiköyhyysaste** oli vuonna 2007 14 prosenttia alle 18-vuotiaista lapsista, vuonna 1995 vastaava luku oli 5 prosenttia. Yksinhuoltajaperheisiin kuuluvista noin kolmasosa, 32 prosenttia, oli pienituloisia vuonna 2007. Osuus oli kahdeksan prosenttia vuonna 1995.

Pienituloisuusraja yhden henkilön taloudessa oli vuonna 2007 noin 13 000 euroa vuodessa eli noin 1 100 euroa kuussa. Keskimäärin 83 prosenttia köyhyysrajan alapuolella olevan väestön käytettävissä olevista tuloista oli saatuja tulonsiirtoja. Muulla väestöllä niiden osuus oli 32 prosenttia vuonna 2007. Viime vuosina keskimääräisten tulonsiirtojen reaali kasvu on ollut vähäinen.

Pienituloisuuden kasvun yhtenä taustatekijänä on tulonsiirtojen ja ansiotulojen erilainen kasvuvauhti. Pitkän nousukauden hyvä keskimääräinen ansiokehitys on kasvattanut väestön keskituloja. Koska suhteellinen köyhyysraja määritellään väestön mediaanitulojen perusteella, on köyhyysraja noussut nopeammin kuin pienituloisen väestön tulot. Vaikka perusturvan tuki on joiltain osin korotettu, monet perusturvan tukimuodot, kuten kansaneläke, opintotuki, lasten kotihoidon tuki ja toimeentulotuen perusosa ovat jääneet jälkeen reaali palkkojen kehityksestä viimeisten 15 vuoden aikana.

Vähimmäisetuudet jääneet reaalipalkkojen kehityksestä (puuttuu vuonna 2009 voimaan tulleet korotukset)

Ensisijainen vähimmäisturva	1993 (€/kk)	2008 (€/kk)	Muutos, %	Reaalimuutos, %
Kansaneläke*	416,9	558,5	33,9	7,1
Työttömän perusturva	419,5	527,0	25,6	0,5
Äitiys-, isyys- ja vanhempainpäivärahan vähimmäismäärä	265,7	380,0	43	14,4
Sairauspäivärahan minimi ¹⁾	265,7	380,0	43	14,4
Lasten kotihoidon tuki ²⁾	592,7	462,5	-22	-37,6
Opintotuki (korkeakouluopiskelija opintoraha+asumislisä)	424,9	489,4**	15,2	-7,9
Viimesijainen turva				
Toimeentulotuen perusosa*	333,5	399,1	19,7	-4,3
Lapsilisä	95,9	100,0 ³⁾	4,3	-16,6
Reaalipalkat				36,4

¹⁾ Ajanjaksolla 1.1.1996–31.3.2002 tulottomille ja vähätuloisille maksettiin tarveharkintaista päivärahaa sairauden jatkuttua yhtäjaksoisesti 60 kalenteripäivää. Huhtikuussa 2002 tarveharkintainen päiväraha muuttui vähimmäispäivärahaksi ja alkukarenssi lyheni pääsääntöisesti 55 päivään.

²⁾ Hoitoraha (aiemmin perusosa) ja täysi hoitolisä (aiemmin lisäosa).

³⁾ Verovähennysten poistamisen takia lapsilisän arvo on 1.1.1994.

* Täydestä kansaneläkkeestä ei makseta veroa eläketulovähennyksen seurauksena, toimeentulotuki on veroton etuus, muut veronalaisia.

** Opintotuki elokuusta 2008 alkaen. Opintotuessa ei ole mukana opiskelijan omien tulojen 30 % korotuksia eikä hänen vanhempiensa 45 % tulojen korotuksia.

Lähde: Jorma Sipilä, 30.1.08, Valtioneuvoston syrjäytymisseminaari, Helsingin yliopisto: Eräiden vähimmäisetuuksien sekä lapsilisän ja opintotuen suuruus 1993 ja 2008, euro/kk (yksinäinen henkilö).

Yksin elävät ovat suurin pienituloisten ryhmä eli 42 prosenttia kaikista pienituloisista. Pienituloisten yhden hengen kotitalouksien määrä on kasvanut noin 128 000 kotitaloudella vuodesta 1995 ja köyhyysriski kasvanut kymmenellä prosenttiyksiköllä. Alle 35-vuotiaista yksin asuvista jopa yli 41 prosenttia luokiteltiin vuonna 2007 pienituloisiksi. Noin viidesosa pienituloisista on yli 70-vuotiaita yhden hengen taloudessa asuvia naisia. Yksinelävien miesten joukossa köyhyysrajan alapuolella olevien suhteellinen osuus on kuitenkin suurempi kuin naisilla.

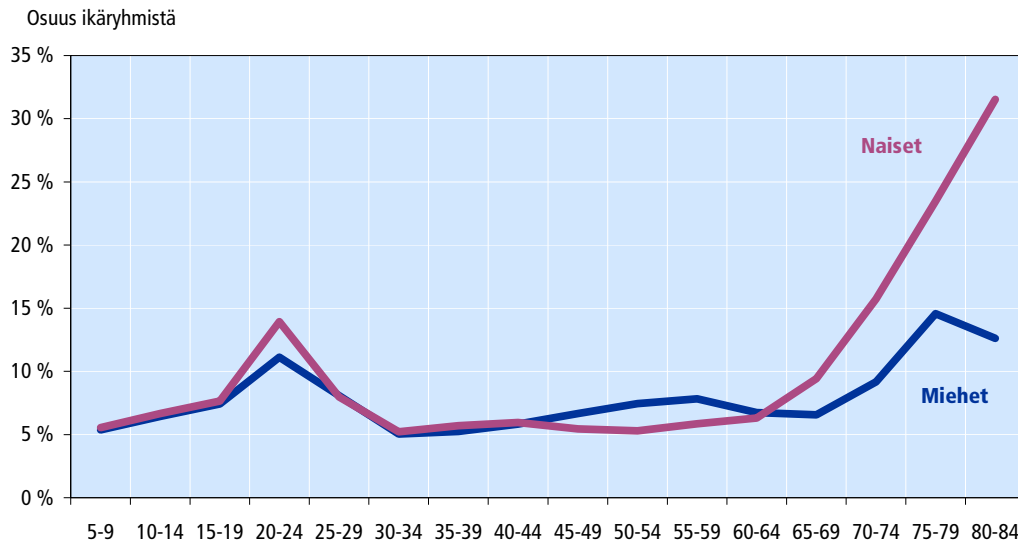
Yksineläminen on köyhyysriski

Elinvaihe	Lukumäärä	Rakenne %
Yhden hengen taloudet	298 854	42
län mukaan		
- 34 vuotta	94 496	13
35–64 vuotta	100 048	14
65- vuotta	104 310	15
Lapsettomat parit	90 728	13
- 34 vuotta	36 193	5
35–64 vuotta	29 709	4
65- vuotta	24 826	4
Kahden vanhemman lapsiperheet	179 700	28
Yksinhuoltajataloudet	80 110	11
Muut taloudet	44 959	6
Kaikki	708 379	100

Lähde: Tilastokeskus, Tulonjakotilasto 2006: Pienituloisten osuus kotitalouden ja elinvaiheen mukaan vuonna 2007.

Pitkittyneesti pienituloisia ovat henkilöt, joiden tulot olivat ainakin kahtena edeltävänä vuonna alle 60 prosenttia mediaanituloista. Vuonna 2006 pitkittyneesti pienituloisia oli **440 000** (8,4 % väestöstä), kun luku oli vuonna 1998 235 000 (4,6 % väestöstä). Pitkittyneesti pienituloisista on naisia reilusti yli puolet (57 %). Merkittävin ryhmä pitkittyneesti pienituloisista on yksin asuvat ikääntyneet naiset. Yli 80-vuotiaista naisista lähes kolmannes oli pitkittyneesti pienituloisia, jotka eivät voi enää itse vaikuttaa toimeentulonsa tasoon.

Ikääntyneet naiset ovat suurin pitkittyneesti pienituloisten ryhmä.



Lähde: Tilastokeskus.

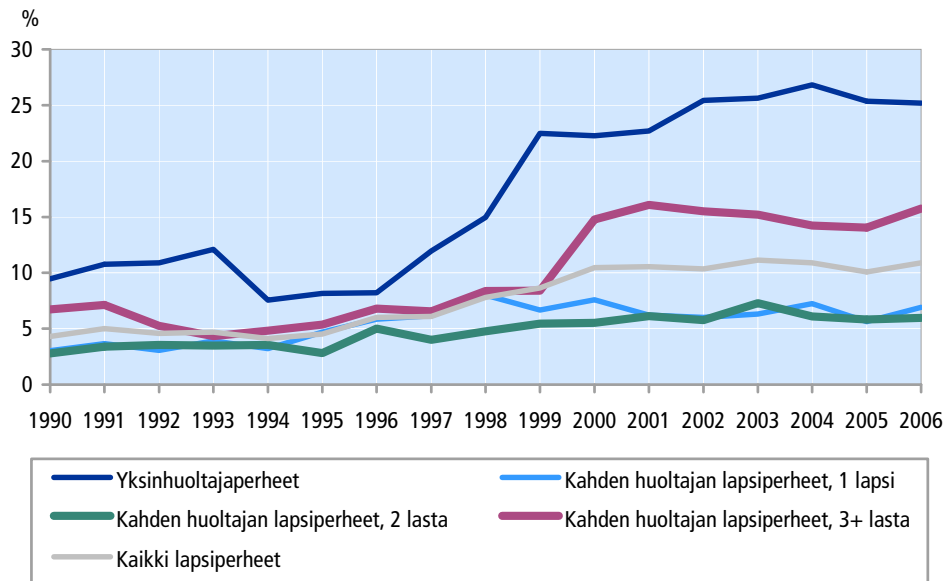
Yksinhuoltajien osuus pienituloisista on suhteellisen pieni mutta kasvanut vuodesta 1995 vuoteen 2007 kuudesta prosentista yhteentoista prosenttiin. Yksinhuoltajien keskuudessa pienituloisuus on kasvanut nopeasti, kymmenessä vuodessa 10 prosentista neljännekseen. Kahden huoltajan lapsiperheissä pienituloisuus on kasvanut 90-luvun puolivälin 4 prosentista 8 prosenttiin. Kaikkiaan lapsiperheiden köyhyysaste laski vuonna 2005 ensimmäisen kerran vuoden 1994 jälkeen.

Viime vuosina Suomessa on lisääntynyt myös **nuorten lapsiperheiden** pienituloisuus. Kahden huoltajan lapsiperheistä pienituloisuusaste on suurin niillä kotitalouksilla, joiden nuorin lapsi on alle 7-vuotias. Nämä kotitaloudet ovat usein työuransa alkuvaiheessa, saavat keskimäärin muita lapsiperheitä vähemmän palkka- ja omaisuustuloja ja elävät enemmän tulonsiirtojen varassa. Vähiten pienituloisia on lapsettomien parien luokassa. Erityisesti 35–64-vuotiaat lapsettomat pariskunnat ovat keskimääräistä hyvätuloisempia.

Köyhyysrajan alapuolella oli vuonna 2007

- noin 32 % yksinhuoltajista
- noin 6 % lapsettomista pareista
- vajaa 10 prosenttia pareista, joilla lapsia
- vajaa 42 % alle 35-vuotiaista yksinasuvista
- runsas 30 % yli 65-vuotiaista yksinasuvista

Yksinhuoltajaperheiden köyhyysriski on kasvanut



Lähde: Tilastokeskus, Tulonjakotilasto 2006 ja STAKES, Suomalaisten hyvinvointi, yhdistetty aineisto: Perhetyyppi ja köyhyysaste vuosina 1995, 2000 ja 2005; Lapsiperheiden köyhyys vuosina 1990–2006.

Erityinen köyhien ryhmä ovat toimeentulotukea saavat nuoret, jotka ovat työttömyysturvan ulkopuolella. Tähän ryhmään kuuluvat huonosti koulutukseen hakeutuvat tai muutoin vaikeasti työllistettävät nuoret. Toimeentulotukea lyhytaikaisesti saaneiden nuorten määrä (18–24-vuotiaita) on kasvanut muutamassa vuodessa yli kolminkertaiseksi. Sen sijaan toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneiden määrä on ollut lievästi laskussa.

Koulutuksen ulkopuolelle jääminen syrjäytymisriskinä

Koulutuksen ulkopuolelle peruskoulun jälkeen jääneiden nuorten osuus kääntyi uudelleen nousuun vuonna 2006, mutta laski jälleen vuonna 2007. Opiskelua ei jatkanut valmistumisvuonna seitsemän prosenttia peruskoulun päättäneistä, kun osuus edellisvuonna oli vajaat viisi prosenttia. Osa peruskoulun päättäneistä jatkaa myöhemmin opintojaan, mutta ongelmana on edelleen opintojen keskeyttäminen ennen ammatillisen tutkinnon suorittamista. Ammatillisessa peruskoulutuksessa keskeyttäminen on tosin viime vuosina vähentynyt, mutta lisääntynyt lukioissa. Pelkän perusasteen koulutuksen varassa oli vuonna 2007 noin 14 prosenttia 25–29-vuotiaista, miehistä jopa 18 prosenttia. Oppivelvollisuutensa kokonaan laiminlyöneitä, ilman peruskoulun päästötodistusta jääneitä on vuosittain noin pari sataa.

Suuri määrä ei jatka opintoja suoraan peruskoulun jälkeen

	Valmistumisvuosi							
	2007		2006	2005	2004	2003	2002	2001
		%	%	%	%	%	%	%
Peruskoulun 9. luokan päättäneet	65 235	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jatko opiskelua valmistumisvuonna								
Lukiokoulutuksessa	33 152	50,8	51,1	53,2	54,1	55,1	54,8	54,2
Toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa	26 548	40,7	40,1	39,4	38,4	37,0	36,7	36,1
Peruskoulun 10. luokalla	1 294	2,0	2,0	2,5	2,5	2,4	2,6	2,9
Ei jatkanut opiskelua	4 241	6,5	6,8	4,9	5,0	5,5	5,9	6,8
Ylioppilaat	33 420	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jatko opiskelua valmistumisvuonna								
Toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa	1 412	4,2	4,2	4,4	4,0	4,0	4,0	4,1
Ammattikorkeakoulukoulutuksessa	6 366	19,0	17,4	18,2	17,0	15,2	16,0	11,7
Yliopistokoulutuksessa	6 725	20,1	20,5	19,5	19,2	19,0	19,4	19,4
Ei jatkanut opiskelua	18 917	56,6	57,9	57,9	59,8	61,8	60,6	64,8

Lähde: Koulutustilastot, Tilastokeskus: Peruskoulun 9. luokan päättäneiden ja ylioppilaiden välitön sijoittuminen jatko-opintoihin vuosina 2001–2006.

Lisäksi vuonna 2005 noin 3 prosenttia perusasteen päättäneistä sijoittui perusopetuksen lisäopetukseen.

Sosiaalisen syrjäytymisen riskit

Lasten ja nuorten syrjäytymisriskiin vaikuttavat paitsi koulu-ura, myös heidän sosiaaliseen ympäristöön liittyvät tekijät, kuten perheolot, ystävyysuhteet ja harrastukset.

Lastensuojelun kohteena on marginaalinen osa lapsista ja nuorista, mutta he ovat merkittävä riskiryhmä aikuisiän syrjäytymiselle. Lastensuojelun asiakkaiden määrä kasvaa jatkuvasti. Vuonna 2007 Suomessa oli runsas 13 000 lasta ja nuorta sijoitettuna kodin ulkopuolelle, joista noin 45 prosenttia laitoksissa. Huostaan otettuina oli runsas 10 000, noin 600 enemmän kuin edeltävänä vuonna. Vuosittaisissa uusissa huostaanotoissa yli 12-vuotiaiden osuus ja erityisesti 16–17-vuotiaiden osuus on korostunut viime vuosina. Etnisiin vähemmistöihin kuuluvat lapset muodostavat kasvavan ryhmän lastensuojelussa. Lastensuojelun laitoshuollon kustannukset ovat kaksinkertaistuneet kymmenen vuoden aikana ja olivat vuonna 2006 noin 350 miljoonaa euroa vuosittain.

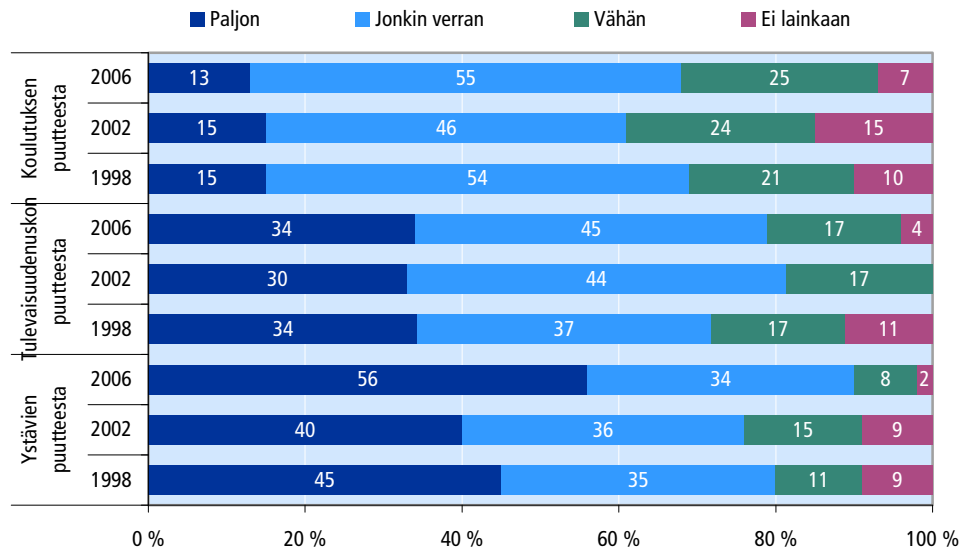
Lastensuojelutoimenpiteiden taustalla on hyvin moninaisia syitä ja monesti ongelmien kasautumista. Usein taustalla on lasten hoidon laiminlyönti ja vanhempien kyvyttömyys vanhempina. Kyvyttömyyttä tuottavat päihteet, vanhempien riidat, mielenterveysongelmat ja avuttomuus. Perheiden moniongelmaisuus ei yksin selitä kehitystä: vanhempien uupumus, parisuhdeongelmat, avioerot sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen vaikeudet ovat yhä enemmän taustalla lastensuojelutapauksissa.

Yhä useampi lapsen sijoittaminen kodin ulkopuolelle perustuu paitsi vanhempien ongelmiin, myös lapsen omiin ongelmiin kuten kouluvaikeuksiin, rikollisuuteen tai huumeiden käyttöön. Lasten mielenterveysongelmat ovat kasvaneet 1990-luvulla ja yli puolet lastenkoteihin sijoitetuista lapsista oli tarvinnut psykiatrasta apua.

Huostaanotettuja 0–17-vuotiaita (% vastaavanikäisistä)	Kodin ulkopuolelle sijoitetut (% vastaavanikäisistä)	Huostaanotettujen sijoitus (% huostaanotetuista vuonna 2006)
2000: 7 300 (0,6 %)	2000: 10 600	Perheissä: 5 000 (31 %)
2007: 10 200 (0,9 %)	2006: 13 300 (1,2 %)	Laitoksissa: 7 300 (45 %)

Suurimpana syrjäytymisuhkana nuoret itse pitivät ystävien vähäisyyttä tai puutetta.

Ystävien puute nuorten mielestä suurin syrjäytymisen riski



Lähde: Nuorisobarometri 2007: Nuorten käsityksiä syrjäytymisen syistä.

Lasten ja nuorten harrastus- ja muut osallistumismuodot, uupumuksesta ja masennuksesta kertovat mittarit sekä päihteiden käytön kehitys viestivät tällä hetkellä ristiriitaista kuvaa syrjäytymisriskien kehityksestä. Näitä on lähemmin kuvattu erityisesti tämän raportin lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmaa koskevassa luvussa. Yleiskuva viimeisimmän nuorisotutkimuksen mukaan näyttäisi lasten ja nuorten hyvinvointitilanteen melko vahvaa polarisoitumista: suurella osalla elämänhallintaan ja -sisältöön liittyvät asiat ovat yhä paremmin, kun taas pieni joukko kärsii yhä pahemmista ja kumuloituvista ongelmista.

Hallituksen kolme politiikkaohjelmaa sisältävät joukon toimenpiteitä, joilla hallitus pureutuu syrjäytymiskehitykseen ja sen syihin.

Lisäksi seuraavia konkreettisia päätöksiä ja linjauksia on tehty:

- Kehyspäätöksessä 2008 on kohdennettu 15 miljoonaa euroa opetusministeriön hallinnonalalle tukemaan **työvoiman ja työvoimatarpeen kohtaantoon** liittyvien ongelmien ratkaisua. Rahoitusta kohdennetaan erityisesti ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen opiskelijapaikkojen lisäämiseen, ammatillisen peruskoulutuksen ja peruskoulutuksen valmistavaan koulutukseen maahanmuuttajille sekä opetushenkilökunnan lisäkoulutukseen. **Ammatillisen perusopetuksen** paikkoja on lisätty 2 000 ja **oppisopimuskoulutusta** 2 100 opiskelijapaikalla. Nuorten työpajatoimintaa tuetaan ja aikuiskoulutuksen kehittämiseen kohdennetaan lisämäärärahoja. Työvoiman liikkuvuuden edistämiseksi otetaan käyttöön työasuntovähennys.
- Kehyspäätöksessä 2007 ja vuoden 2008 talousarviossa **aktiivisen työvoimapolitiikan** toimenpidemäärärahoja on suunnattu uudelleen siten, että niillä nykyistä paremmin tuetaan työttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Työllistymismäärärahoja on kohdennettu ammatilliseen työvoimapolitiittiseen koulutukseen, erityisesti yritysten kanssa toteutettavaan koulutukseen sekä yksityisen sektorin tukityöllistämiseen.
- Kunnallisveron perusvähennyksen tuloaraja nousee vuoden 2010 alusta.

- **Kansaneläkkeen tasokorotus** toteutettiin vuoden 2008 alusta ja se sisälsi korotuksen kansaneläkkeisiin ja asumistukiin, perhe-eläkkeisiin, ylimääräiseen rintamalisään ja eläketukiin. Kansaneläkkeen tasokorotuksessa on huomioitu 1.1.2008 lähtien maahanmuuttajien erityiset. Avo- ja laitoshuollon raja on poistettu siten, että kansaneläke maksetaan lyhentämättömänä laitoshoidossa oleville. Eläkeläisten verotusta on alennettu kaikilla tulotasolla korkeintaan palkansaajan verotuksen tasolle. Lisäksi sotainvalideja ja veteraaneja on tuettu erityisellä veteraanipaketilla, johon on osoitettu vuonna 2008 10 miljoonaa euroa. Lisäksi edellisellä hallituskaudella kansaneläkkeisiin on tehty tasokorotus ja eläkkeensaajien erityishoitotuen tasokorotus sekä eläkkeensaajien asumistuen asumiskustannusten enimmäismäärien korottaminen eri kuntaryhmissä.
- **Opintotukea** kehitetään nykyrakenteen pohjalta siten, että opintotuki turvaa päätoimisen opiskelun aikaista toimeentuloa, edistää tehokasta opiskelua ja tutkinnon suorittamista tavoiteajassa. Opintorahaa korotettiin vuoden 2008 alussa 15 prosentilla kaikilla koulutusasteilla ja opiskelijan omia tuloja korotettiin 30 prosentilla.
- **Lapsilisän** yksinhuoltajakorotus nostettiin 10 eurolla kuukaudessa vuoden 2008 alusta alkaen. Kustannusvaikutus on 18,8 miljoonaa euroa vuodessa. Lapsilisän yksinhuoltajalisä nousi 46,6 euroon/kk. Sitä nostettiin myös Vanhasen I hallituksen aikana. Hallitus jatkaa perheiden aseman parantamista, kun tulevana vuosina toteutetaan hallitusohjelman mukaiset perhepoliittiset tulossirrot. Kaikilla alle kouluikäisillä lapsilla on oikeus kunnan järjestämään päivähoitoon joko päiväkodissa tai perhepäivähoitossa.
- **Päivähoitomaksu** määräytyy perheen koon ja tulojen mukaan. Se on 18–233 euroa kuukaudessa. Maksu alenee toisesta lapsesta alkaen. Kaikkein pienituloisimmilta maksua ei peritä lainkaan. Uudistus tuli voimaan 1.8.2008 lukien. Uudistuksessa pienituloisimpien perheiden päivähoitomaksut alenivat.
- **Sairaus- ja vanhempainpäivärahan sekä kuntoutusrahan** vähimmäismäärää korotettiin vuoden 2009 alusta noin 170 eurolla kuu kaudessa työmarkkinatuen tasoiseksi.
- **Apurahalla työskentelevien** sosiaaliturvaa parannettiin vuoden 2009 alusta lukien. Apurahansaajat pääsevät lakisääteisen eläketurva, kuntoutusetuuksien, ryhmähenkivakuutuksen, työtapa-turmaturvan sekä sairausvakuutuslain mukaisten ansiosidonnaisten päivärahaetuuksien ja kuntoutusrahan piiriin. Lisäksi apurahansaajalla on oikeus työmarkkinatukeen ilman tarveharkintaa.
- **Sairausvakuutuksen** piiriin tullut 1.1.2006 lähtien pitkäaikaistyöttömien oikeus kuntoutusrahaan päihdekuntoutuksen ajalta. Hallitusohjelmassa on päätetty nostaa alkoholijuomien verotusta.
- Valtioneuvosto hyväksyi helmikuussa 2008 **pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelman**. Sen tavoitteena on puolittaa pitkäaikaisasunnottomuus nykyisestä noin 2 500 pitkäaikaisasunnottomasta vuoteen 2011 mennessä sekä tehostaa asunnottomuuden ennaltaehkäisyä. Pääkaupunkiseudun kaupungit, Tampere, Turku, Lahti, Jyväskylä, Oulu, Joensuu ja Kuopio ovat kulu- van vuoden aikana laatineet yksityiskohtaiset pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelmaan liittyvät toimeenpanosuunnitelmat. Valtion ja kaupunkien yhteisrahoituksella toteutetaan vuosina 2008–2011 noin 80 hanketta pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi. Hankkeiden avulla voidaan turvata ohjelman tavoite 1 250 asunnon ja tukiasuntopaikan hankkimisesta pitkäaikaisasunnottomille. Hankkeisiin palkataan noin 220 uutta sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijää. Ohjelma- kauden aikana Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) osoittaa hankkeisiin investointi- avustusta enintään 80 miljoonaa euroa. Sosiaali- ja terveysministeriö osoittaa enintään 10,3 mil- joonaa euroa rekrytoitavan sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön palkkaukseen ja Raha- automaattiyhdistys 18 miljoonaa euroa, jolla muutetaan asuntoloita tukiasumisen yksiköiksi. Lisäksi ARA myöntää lähiöohjelmasta varoja kaupunkien asumisneuvontaan.
- Ruuan arvonlisävero on päätetty alentaa 17 prosentista 12 prosenttiin lokakuun alusta 2009.

Ensi kertaa vankilassa olleista 35 prosenttia oli palannut vankilaan viiden vuoden kuluessa vapautumisesta vuonna 2007. Tavoitteena on, että vuonna 2011 vastaava osuus tulee olemaan 21 prosenttia.

Vankeinhoidon lainsäädännön, organisaation ja vankiluvun asettamat edellytykset toiminnal- listen tavoitteiden saavuttamiselle ovat parantuneet. Yksilöllisten rangaistusajan suunnitelmi- en laatiminen on edesauttanut täytäntöönpanon suunnitelmallisuutta. Kaikkiin tavoitteisiin ei kuitenkaan ole päästy. Vankien riski- ja tarvearvioon perustuvat rangaistusajan suunnitelmat on kyetty laatimaan vain noin joka kolmannelle yli kuuden kuukauden rangaistukseen tuomi- tuille. Myös rangaistusta suorittavien vankien osallistuminen toimintaan on jäänyt jonkin ver- ran tavoitteestaan. Sama koskee uusintarikollisuusriskiä vähentäviin toiminta- ja päihde-

ohjelmien osuutta rangaistusta suorittavien vankien työajankäytöstä. Valvotun koevapauden käyttö on lisääntynyt tavoitteiden mukaisesti.

Rikoksentehtäjän sosiaalista selviytymistä tukevaksi ja uusien rikosten tekemistä ehkäiseväksi uudeksi rangaistukseksi valmistellaan uutta vapaudessa toimeenpantavaa ja sähköisesti valvottua valvontarangaistusta. Seuraamuksen tavoitteena on lisätä seuraamusten vaikuttavuutta ja vankeinhoidon tuottavuutta. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2009 aikana. Seksuaalirikollisten uusintarikollisuuden vähentämiseksi suunnitteilla on velvoitteellinen lääkehoito seuraamusjärjestelmässä. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2010. Sakon muuntorangaistusjärjestelmä arvioidaan kokonaisuudessaan. Sakon muuntaminen vankeudeksi yritetään rajata mahdollisimman vähiin.

Uusintarikollisuuden vähentämistä ja vankien kuntouttavaa toimintaa tukee Vankeinhoitolaitoksen, Kriminaalihuoltolaitoksen ja Rikosseuraamusviraston organisaatioiden yhdistäminen vuoteen 2010 mennessä. Osana rikosseuraamusalan kehittämisohjelmaa valmistellaan myös vankeinhoidon uutta aluejakomallia, jonka avulla vankipaikkojen määrä saadaan sopeutettua vankiluvun kehitykseen. Rakenneuudistus mahdollistaa avoseuraamusten käytön lisäämisen sekä vahvistaa samalla vankien portaitaista ja suunnitelmallista vapauttamisprosessia. Uudistuksella edistetään myös vankien asuinolosuhteiden parantamista vastaamaan kansainvälisesti hyväksytyjä vaatimuksia.

Vankien terveystutkimusten alustavien tietojen mukaan vankien terveydentila on edelleen heikentynyt. Oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat alustavasti sopineet työryhmän asettamisesta, jonka puitteissa arvioidaan vankiterveydenhuollon riittävyyden turvaaminen ja kehittämisvaihtoehdot osana muuta julkista terveydenhuoltoa.

Asunnottomuus vankeudesta vapautumisen jälkeen on merkittävä riski rikoksenuusimiselle. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelman mukaisesti vapautuvien vankien ja kriminaalihuollon asiakkaiden Asumisen tuki-ohjelman avulla vähennetään moniongelmaisten vailla vakinaista asuntoa olevien vapautuvien vankien ja kriminaalihuollon asiakkaiden asunnottomuutta sekä lisätään tarpeenmukaisten asumisen tukipalvelujen määrää. Ohjelma toteutetaan yhteistyössä alalla toimivien järjestöjen, kuntien ja rikosseuraamusalan kanssa. Vaiheittaista vapauttamista kehitetään asumisvaikeuksissa oleville osana rangaistuksen aikaisia sijoituksia tai koevapauteen sijoittamista. Toiminnalla voidaan lisätä asunnottomien vankien suora sijoittumista asumispalveluihin tai tukiasuntoihin heti vapautumishetkellä. Tällä on merkittävä vaikutus myös uusintarikollisuuden ehkäisyssä asunnottomien kohderyhmässä.

Köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen toiminta kuuluu myös EU-yhteistyön piiriin. Syyskuussa 2008 hyväksyttiin kansallinen sosiaalisen osallisuuden strategiaraportti vuosille 2008–2010. Sen keskeinen sisältö rakentuu hallitusohjelman pohjalle. Raporttiin liittyy yhteisesti hyväksyttyjen indikaattorien varaan rakentuva seuranta. Vuosi 2010 on nimetty köyhyyden ja syrjäytymisen vastaiseksi EU:n toimintavuodeksi. Myös Suomi laatii toimintavuotta koskevan kansallisen suunnitelman toimenpiteineen ja seurantoineen.

5.3 Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä

Suomalaisten aineellinen elintaso on laman jälkeen kehittynyt myönteisesti. Työttömyys ja absoluuttinen köyhyys ovat alentuneet, terveydentila on parantunut ja sosiaaliturvaa on voitu kohentaa. Suomen suhteellinen köyhyysaste on EU-maiden alhaisimpia ja Suomi on kansain-

välisesti vertaillen edelleen keskimääräistä alhaisempien tuloerojen maa. Laajan enemmistön hyvinvoinnin myönteisestä kehityksestä huolimatta muutamat asiat ovat menneet huonompaan suuntaan.

Yhteenvetona hyvinvoinnin kehityksestä voidaan tiivistää merkittävimmät myönteiset ja kielteiset kehityssuunnat seuraavasti:

Myönteiset	Kielteiset
• Työttömyys ja absoluuttinen köyhyys ovat alentuneet • Työllisyysaste on noussut • Kansalaisten terveydentila on parantunut • Sosiaaliturvaa on voitu kohentaa • Työttömyys, mukaan lukien nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyys, on alentunut • Absoluuttinen köyhyys on vähentynyt; myös suhteellinen köyhyys on EU-maiden alhaisimpia • Pienituloisissa kotitalouksissa asuvien lasten osuus on kääntynyt laskuun noustuaan sitä ennen pitkään • 80 prosentilla suomalaisista on kohtuullinen tulotaso • Toimeentulotukea saaneiden määrä on laskenut • Asunnottomuus on alentunut • Lasten liikunta-aktiivisuus on lisääntynyt • Väestön koulutustaso kasvaa nopeasti etenkin nuorissa ikäluokissa • Itsemurhat ovat vähentyneet pidemmällä aikavälillä • Ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysaste on kohonnut selvästi • Eläkkeelle siirtyminen on myöhentynyt • Vanhusten terveys ja toimintakyky ovat parantuneet • Elinajanodote on lisääntynyt nopeammin kuin muissa OECD-maissa keskimäärin	• Tuloerot ovat kasvaneet ääripäissä • Suhteellinen köyhyys on kasvanut erityisesti yksinhuoltajilla ja nuorilla lapsiperheillä – siten myös lapsiköyhyys on lisääntynyt • Lastensuojelutapaukset ovat lisääntyneet; esimerkiksi huostaanotot kasvavat tasaisesti vuodesta toiseen; huostaanotot kohdistuvat yhä enemmän teini-ikäisiin • Nuorten, joilla ei omasta mielestään ole yhtään ystävää ja jotka kokevat tulleen koulukiusatuksi määrää kasvaa • Suurimmaksi syyksi syrjäytymiselle nuoret itse kokevat ystävien puutteen; tämä näkemys on vahvistunut • Nuorten yhteisöllisyyden ja osallisuuden kehitys on ristiriitaista: usko demokratiaan on kasvanut, mutta äänestysaktiivisuus ja usko kykyyn vaikuttaa politiikan kautta ovat laskeneet • Väestöryhmien terveyserot ovat suuria • Alkoholin kulutus on kasvanut, samoin haitat • Mielenterveysongelmat ovat kasvussa kaikissa ikäluokissa ja erityisesti ikääntyneillä, mikäli mittarina pidetään depressiolääkkeiden käytön kasvua • Pahoinpitelyiden ja väkivaltarikosten määrä on kasvussa

Ottaen huomioon hallitusohjelman vahvat veloitteet syrjäytymiskehitykseen puutumiseksi, on syytä arvioida, riittävätkö nyt näköpiirissä olevat uudistukset toteuttamaan hallituksen tavoitteet ja syytä kiirehtiä valmisteilla olevia asioita päätöksenteko- ja toteutusvaiheeseen.

Sosiaaliturvan uudistamisella keskeinen rooli syrjäytymisen ehkäisyssä. Sosiaaliturvauudistusta valmistelevalle ns. SATA-komitean työ etenee aikataulussa: sosiaaliturvauudistuksen peruslinjaukset valmistuivat tammikuussa 2009. Täsmennetyt linjaukset talous- ja työllisyysvaikutusarvioineen valmistuvat helmikuussa 2009. Komitean työ on keskittynyt alkuvaiheessa työttömyysturvan ja muiden perusturvaetuuksien kehittämiseen sekä kannustinloukkujen poistamiseen. Samaan aikaan SATA-komitean kanssa työskentelee ministeri Cronbergin johdolla kolmikantainen työryhmä, joka pohtii jouston ja turvan tasapainoa työmarkkinoilla. Käytännön toteutus riippuu julkisen talouden kestävyden asettamista rajoista. SATA-komitea tulee arvioimaan ehdotusten riittävyyttä loppumietinnössään.

Sata-komitean työhön liittyen vuoden 2009 aikana toteutetaan valtakunnallinen työpankki-kokeilu sosiaali- ja terveysministeriön johdolla. Kokeilulla on tarkoitus parantaa vammaisten, vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien mahdollisuuksia työllistyä.

Työllistämistoimia tulee kohdistaa tehokkaasti myös **iäkkäämmille ryhmille. Vajaakuntoisia** työllistetään normaaleille työpaikoille myöntämällä työnantajalle pitkäkestoista palkkatukea. Vuodesta 2006 lähtien palkkatukea on voitu myöntää vajaakuntoisen työllistämiseen toisiaan seuraavina kahden vuoden jaksoina. Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelmaa on syytä kannustaa tämän suuntaisiin toimenpiteisiin.

Hallitus on tehnyt valtiontalouden kehys- ja budjettipäätöksissä määrärahakohdennuksia ja päätöksiä, jotka välillisesti tukevat syrjäytymisen ehkäisemistavoitetta ja kohentavat välittömästi **pienituloisten taloudellista asemaa**.

Pitkäaikaisasunnottomuuden puolittamistavoitteen kannalta kuntien kanssa solmitut aiesopimukset antavat tavoitteelle ryhtiä, sillä niissä on sovittu tarvittavien uuden 1 250 asutopaikan toteuttamisesta ja tarvittavan tukihenkilökunnan palkkaamisesta. Tavoitteen kannalta ongelmallista on toisaalta se, että vuokra-asuntotilanne etenkin pääkaupunkiseudulla on edelleen kiristynyt, mikä vaikuttaa asunnottomuutta lisäävästi. Tärkeään asemaan nousee siten myös se, kuinka hyvin kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon lisäämisessä onnistutaan.

Nuorten kohdalla **koulujärjestelmää** koskevat uudistukset ovat keskeisiä syrjäytymisen ehkäisemisessä. Opetusministeriö on helpottanut perusopetuksen päättäneiden sijoittumista muun muassa kehittämällä perusasteen oppilaan ohjausta ja lisäämällä opetuksen tukitoimia ja käynnistämällä ns. ammattistarttikokeilun. Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijapaikkoja on lisätty merkittävästi. Työhallinto on vuodesta 2005 toteuttanut nuorten yhteiskuntatakuuta, jossa työttömälle nuorelle tarjotaan aktiivivaihtoehto kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana. Järjestelmän vaikuttavuutta olisi syytä arvioida ja tarvittaessa tehostaa. Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelmaan sisältyy joukko toimenpiteitä koulutuksen nivelvaiheiden toimivuuden parantamiseksi. Näitä on syytä kiirehtiä. Maahanmuuttajanuorten kohdalla sijoittuminen peruskoulun jälkeen erityisen suuri haaste, joka on syytä ottaa huomioon tehostettaessa maahanmuuttopoliittisia toimia.

Näkemyksyrjäytymisuhan alla olevien nuorten määrästä vaihtelee; osasta nuoria ”kellään ei ole tietoa”. Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmalla on tärkeänä tehtävänä luoda toimintamalli sille, miten nuorten kehityskulkuun peruskoulun jälkeen pystytään vaikuttamaan myönteisesti syrjäytymisriskin tapauksissa. Ns. **etsivää nuorisotyötä** on syytä vahvistaa ja laajentaa kunnissa sekä kiirehtiä politiikkaohjelman asettaman työryhmän valmisteilla olevaa esitystä nuorten seurantajärjestelmän vahvistamisesta ja sen pikaista toimeenpanoa.

Oppilashuollon selkeä vahvistaminen antaa toimivia keinoja nuorten syrjäytymiskehityksen ehkäisemiseen. Samoin armeijan kutsunnoista pudotettujen ns. Aikalisä-palvelun tehostaminen ja laajentaminen olisi merkittävä keino, ottaen huomioon tähän astisesta toiminnasta saadut kokemukset.

Vanhempien uupumus ja riittämätön vanhemmuus ovat usein taustalla syrjäytymistapauksissa, muun muassa lastensuojelun asiakkuudessa. Lapsiperheiden **kotipalvelun** resurssit

kunnissa ovat riittämättömiä, niitä on vähennetty ja ne suuntautuvat vanhustenhuoltoon. Vanhemmuuden tukemiseksi on suuri tarve löytää keinot, joilla riittävä kotipalvelu perheille voidaan turvata. Tämä edesauttaisi myös yksinhuoltajien työssäkäyntiongelmien ratkaisemista. Matalan kynnyksen perhekeskusten kehittäminen on tärkeää lapsiperheiden palvelujen kehittämisessä.

Kuntien moniammatillisen yhteistyön parhaista käytännöistä syntyvän kokemustiedon tehokkaalle levittämiseksi on suuri tarve. Moniammatilliselle yhteistyölle mahdollisesti tietosuojaan tulkinnasta aiheutuvien esteiden selvittäminen olisi tärkeää.

Ylisukupolvisen syrjäytymisen taustalla usein vakavaa **päihderiippuvuutta**. Myös ikäihmisten lisääntyvä päihdeongelma huomioitava. Hallitus on tehnyt toistamiseen päätöksen alkoholiverotuksen korottamisesta. Perusterveydenhuollossa ja työterveyshuollossa vahvistettava varhaisen havaitsemisen menettelyjä, ns. mini-interventiotoimintaa Terveystietokeskuksen politiikkaohjelman mukaisesti.

Mielenterveysongelmien lisääntymisellä muun muassa nuorten keskuudessa on selkeä yhteys syrjäytymiskehitykseen. Mielenterveyspalvelujen järjestelmä on kokonaisuutena Suomessa sekava. Koko mielenterveyspalvelujen järjestelmä tulisi ottaa arvioinnin kohteeksi, ml. kuntoutusjärjestelmä, esimerkiksi KELAn kuntoutustoiminnan vaikuttavuus (koskee myös yleensä työssäjaksamista jne.). Perusterveydenhuollon kykyä vastata lisääntyviin mielenterveysongelmiin tulisi varmistaa.

Järjestöjen rooli kasvaa nuorisotyössä ja yleensäkin sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemisessä. On kiireellistä ratkaista järjestöjen toiminnan verotus- ym. kysymykset (yleishyödyllisyys/palvelutoiminta). Veteraanikuntoutuksesta "säästyviä" määrärahoja tulisi suunnata järjestötoimintaan. **Nuorisomäärärahojen suuntaaminen erityisesti maahanmuuttajiin** on päätetty periaatteessa, mutta ei vielä realisoitunut tulosohjauksessa.

Kunta-valtiosuhde vaatisi kriittistä tarkastelua erityisesti **normiohjauksen ja informaatio-ohjauksen suhteesta** ja tehokkaista keinoista, joilla voidaan varmistaa, että syrjäytymiskehitystä koskevasta tiedosta voidaan suodattaa konkreettisia ja käytäntöön vietäviä toimintamalleja ja käytäntöjä.

On vaara, että syrjäytymisen ehkäisy nähdään liian teknisenä toimintana: jos ihminen saadaan "oikeaan lokeroon", asia on kunnossa. Yhteiskunnassa pitäisi käydä **periaatekeskustelua** esimerkiksi siitä, mikä osuus syrjäytymisongelmassa on psykososiaalisilla seikoilla suhteessa pienituloisuuteen. Keskustelun taustalle tarvitaan huomattavasti nykyistä enemmän **tutkimustietoa** syrjäytymistä aiheuttavista syistä ja kehityskaarista yksilöiden tasolla. Järjestelmätason tutkimuksen rinnalle kaivataan ihmisten omiin kokemuksiin perustuvan tiedon keruuta ja analyysiä.

Vankeinhoidossa edellytykset vankeuslain mukaiselle kuntouttavalle toiminnalle parantuvat. Rikosseuraamusalan kehittämisohjelma ja uudistettava vankeinhoidon aluejakomalli mahdollistavat resurssien nykyistä tehokkaamman käytön sekä vankien suunnitelmallisen vapauttamisen ja yhteiskunnan normaalipalvelujen saamisen. Valvotun koevapauden lisääntyvä käyttö ja uusi valvontarangaistus tukevat rikoksentehtäjän sosiaalista selviytymistä. Vapautuvien vankien asumisen tukeminen on tärkeää.

6 VARAUTUMINEN IKÄÄNTYMISEEN

6.1 Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteet

Väestön ikääntyminen aiheuttaa yhteiskuntapolitiikalle monia haasteita. Väestön ikääntyminen vähentää työikäisten osuutta kokonaisväestössä. Tämän seurauksena työvoiman tarjonta pyrkii supistumaan samalla kun työn tuottavuuden kasvu saattaa jonkin verran hidastua. Asukasta kohden lasketun tuotannon kasvuvauhti laskee ja kasvu riippuu entistä enemmän tuottavuuden kehityksestä.

Yhteiskuntapolitiikan kannalta haastavinta on se, että samalla kun asukasta kohden lasketun tuotannon kasvu ja sen myötä verotulojen kasvu pyrkii hidastumaan eläkemenojen ja erilaisen hoiva- ja hoitomenojen kasvu vauhdittuu. Kun suomalaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa julkinen valta vastaa pitkälle eläkkeistä ja terveydenhoidosta ja sosiaalipalveluista, julkisen talouden kyky selviytyä kaikista menoista muuttumattomalla verotuksen tasolla vaarantuu. Julkisessa taloudessa sanotaan olevan kestävyysvaje.

Ikääntymiseen varautuminen on ollut Suomessa tärkeä politiikkakysymys jo vuosien ajan. Kuluvan vuosikymmenen alkupuolella päätettiin laajasta eläkeuudistuksesta, joka astui pääosin voimaan vuoden 2005 alusta. Edellinen hallitus valmisteli eduskunnalle vuonna 2004 tulevaisuuselonteon, joka sisälsi kattavat linjaukset ikääntymiskehitykseen varautumiseksi. Osa toimenpiteistä on käynnistetty ja otettu huomioon eri hallinnonalojen toimintasuunnitelmissa.

Hallituksen strategia-asiakirjassa 2007 määriteltiin neljä keskeistä varautumisen osa-aluetta: (1) Talouden kasvupotentiaalin vahvistaminen ennen kaikkea edistämällä tuottavuuden kasvua, (2) etuusjärjestelmien uudistaminen työvoiman tarjonnan lisäämiseksi, (3) pitkäaikais säästämisen edistäminen ja (4) palveluiden (saatavuuden) kehittäminen.

Nykyisen hallituksen ohjelma toteaa, että hallituskauden aikana arvioidaan väestön ikääntymiseen varautumisen riittävyys niin, että tarvittaviin uudistuksiin ryhdytään vielä hallituskauden aikana. Talousneuvosto käynnisti tältä pohjalta selvitystyön, joka valmistui tammi-kuussa 2009.¹

Ikääntymispolitiikan linjaukset koskevat laajasti koko hallintoa. Ikääntymiseen varautuminen on yksi tärkeä horisontaalinen näkökulma, josta eri politiikkalohkojen toimenpiteitä on tarpeen tarkastella sen hahmottamiseksi, millä edellytyksillä hallitusohjelman tavoitteet toteutuvat hallituskauden loppuun mennessä. Se on myös pitkän aikavälin perspektiivi, jonka edellyttämät toimet ulottavat vaikutuksensa myös kuluvan hallituskauden yli.

Monessa HSA:an sisältyvässä politiikkateemassa raportoidaan ikääntymiseen varautumisen kannalta relevanteista kehityskuluista ja toimenpiteistä. Seuraavassa raportoidaan kootusti kehityksestä koskien hallitusohjelman ja HSA:n neljää ikääntymiseen liittyvää tärkeää politiikkateemaa:

- Talouden kasvu ja kasvupotentiaali
- Ikääntyneiden työurat
- Pitkäaikaissäästämisen edistäminen
- Palveluiden kehittäminen (Ks. myös esim. Kunta- ja palvelurakenneuudistus)

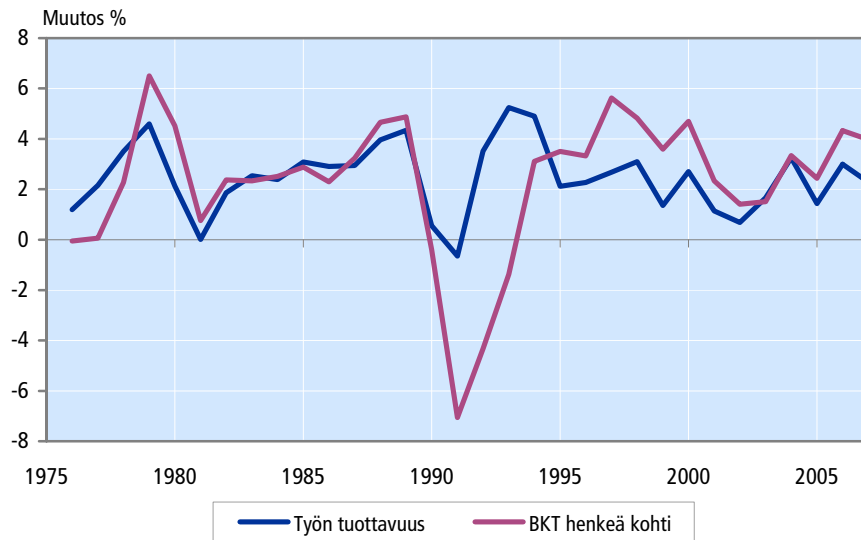
¹ Tämä osa seurantaraporttia perustuu merkittävältä osin talousneuvoston sihteeristön ikääntymiselvitykseen (VNK 1/2009).

6.2 Toteutunut kehitys

6.2.1 Talouden kasvu ja kasvupotentiaalin kehitys

Suomen talouskasvu on viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana ollut kansainvälisesti vertaillen vahvaa. Kasvu on ollut tulosta sekä työllisyyden nopeasta lisääntymisestä että tuottavuuden reippaasta kasvusta. Vuoden 2008 puolivälin jälkeen talouskasvu on kuitenkin nopeasti hidastunut kansainvälisen finanssikriisin seurauksena.

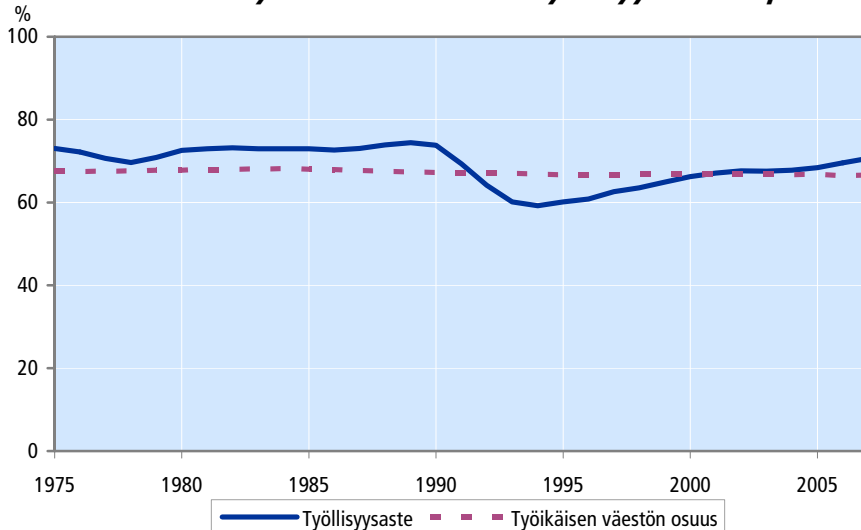
Talouden kehitys on ollut pitkään vahvaa



Lähde: VNK Ikääntymisraportti 1/2009: BKT:n ja työn tuottavuuden muutos vuosina 1975–2007.

Työn tuottavuus nousi vuonna 2007 edellisen vuoden tapaan lähes 3,5 prosenttia. Osin syynä oli korkeasuhdanne, mutta myös tuotannon tehostamiset yrityssectorilla ja palvelutuotannossa ovat lisänneet tuottavuutta. Suomessa työn tuottavuuden kasvu on ollut noin kaksinkertaista eurooppalaiseen keskiarvoon verrattuna. Ennuste vuodelle 2008 on että työn tuottavuuden kasvu hidastuu ja on noin 1,5 prosenttia (Valtiovarainministeriön taloudellinen katsaus syyskuu 2008).

Työikäisen väestön vähentymisestä huolimatta työllisyysaste on parantunut

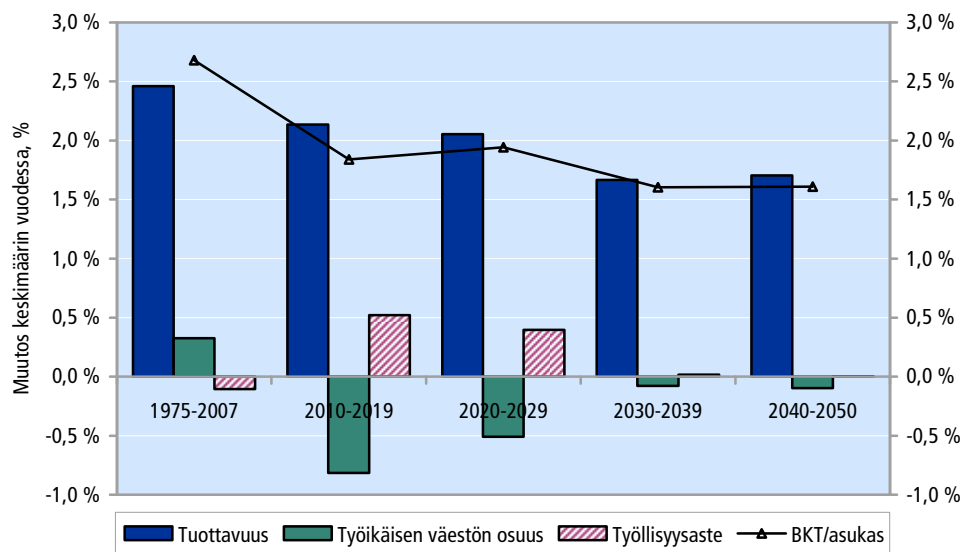


Lähde: Tilastokeskus: Työllisyysaste ja työikäisen väestön osuus vuosina 1975–2007.

Työllisiä oli joulukuussa 2008 2 497 000 ja työllisyysasteen kausitasoitettu trendi oli tuolloin 70,6 prosenttia. Talouden muutoksesta johtuen työttömyys lisääntyy. Talouden kasvu ei jatkossa muodostu yhtä nopeaksi. Lyhyellä aikavälillä sitä hidastaa finanssikriisin aiheuttama taantuma.

Pidemmällä aikajänteellä kasvun rajoituksena on enemmän työvoiman kasvun loppuminen ja jopa työvoiman absoluuttisen määrän supistuminen. Käytettäessä varsin tavanomaisia oletuksia työpanoksen kehityksestä ja tuottavuuden kasvusta päädytään siihen, että asukasta kohden lasketun kokonaistuotannon kasvu vuosien 1995–2007 noin 2,7 prosentista alle kahteen prosenttiin lähimmän pariin kymmenen vuoden aikana ja edelleen runsaaseen 1,5 prosenttiin vuosina 2030–2050.

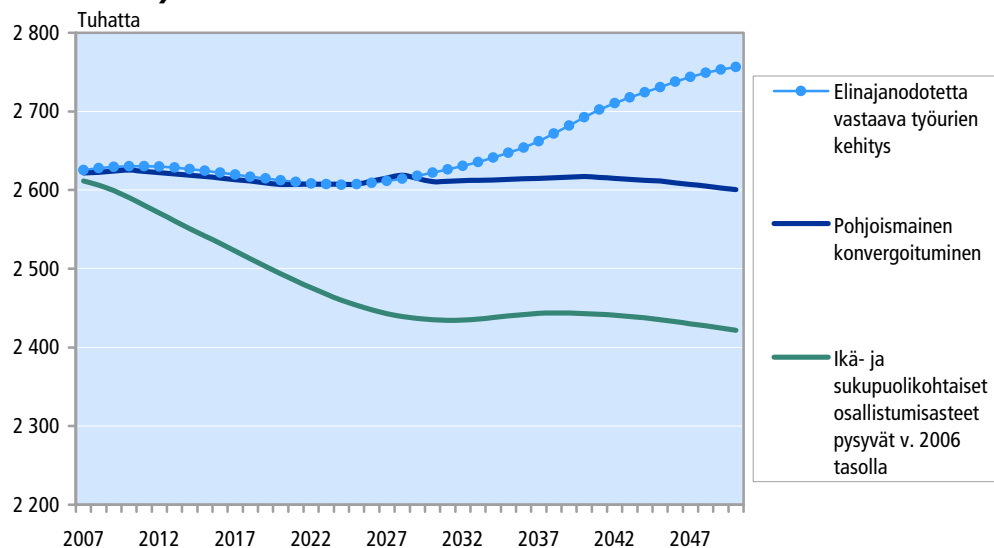
Ennusteiden mukaan tuottavuus, työikäisen väestön osuus ja BKT laskevat



Lähde: VNK Ikääntymisraportti 1/2009.

Väestön ikääntyminen ei kuitenkaan määritä työvoiman tulevaa määrää kovin tarkasti. Työvoiman tarjonta riippuu ratkaisevasti siitä, miten työmarkkinoille osallistuminen eri ikäryhmissä kehittyy. Jos työllisyysasteet jäävät ikäryhmittäin nykyiselle tasolle, työvoima supistuu tuntuvasti, jopa lähes 200 000 henkeä vuoteen 2050 mennessä. Jos sen sijaan työllisyysasteet saavuttavat asteittain muiden Pohjoismaiden ikäryhmittäiset tasot, työvoivoiman supistuminen jää vähäiseksi. Jos työssäoloajan odote kasvaa samassa suhteessa kuin elinajan odotteen arvioidaan kasvavan, työvoiman kokonaismäärä voi jopa nousta tuntuvasti.

Työurien kehitys eri skenaarioissa

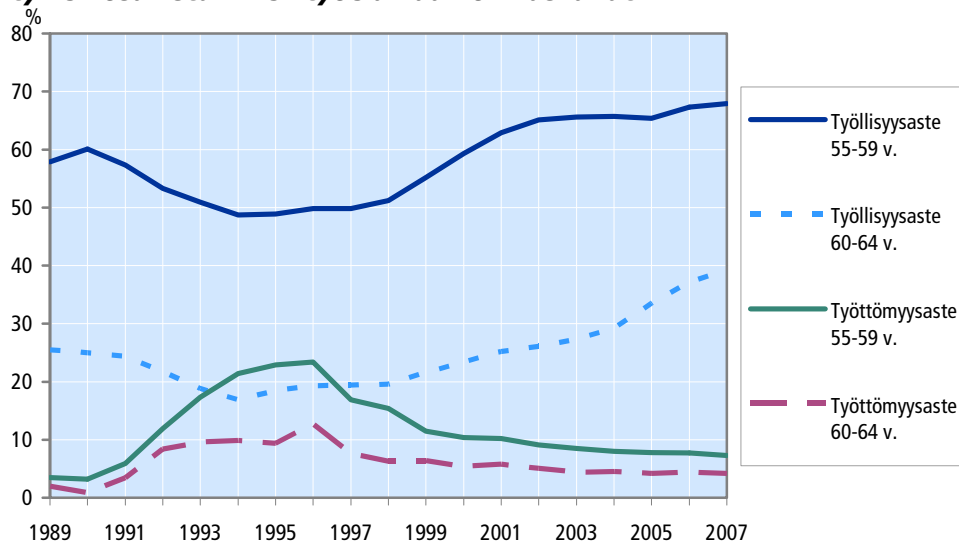


Lähde: Ikääntymisraportti VNK 1/2009.

6.2.2 Ikääntyneiden työurat

Ikääntymiskehityksen vuoksi työllisyysasteiden nostaminen kaikissa ikäryhmissä on avainasemassa julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta. Kaikkein suurin potentiaali on ikääntyneiden, yli 55-vuotiaiden työllisyysasteen nostamisessa. Tämä onkin ollut monien politiikkatoimien tavoitteena jo pitkään.

Ikääntyvien osallistuminen työelämään on kasvanut

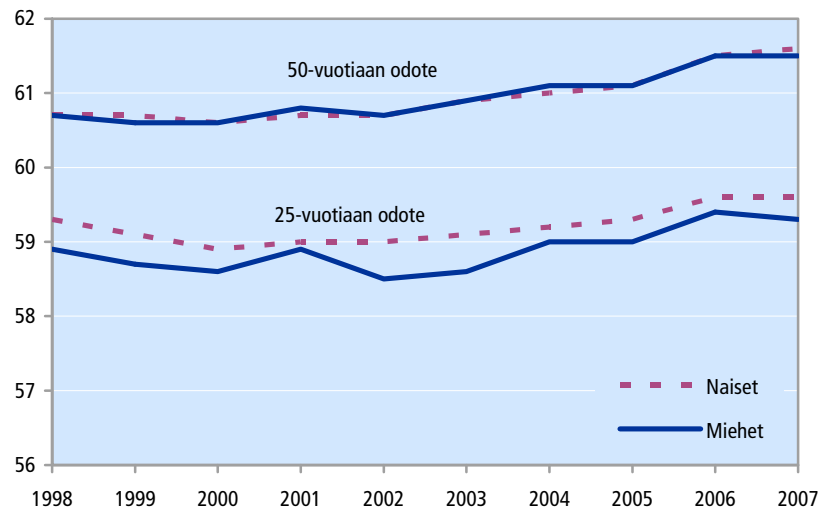


Lähteet: VNK Ikääntymisraportti 1/2009 ja Tilastokeskus, työvoimatutkimus 2007: Ikääntyvien työntekijöiden työllisyys- ja työttömyysaste vuosina 1989–2007.

Ikääntyvien työllisyysaste on kehittynyt laman jälkeisistä vuosista nousujohteisesti kummasakin ikäryhmässä. Suomessa 55–64-vuotiaiden osallistumisaste on noussut vuoden 1994 prosentista 59 prosenttiin vuonna 2007. Ikäryhmän työllisyysaste on vastaavana aikana kohonnut 34 prosentista 55 prosenttiin. Kansainvälisesti vertailtuna Suomi sijoittuu melko hyvin ja on selvästi EU-maiden keskiarvon yläpuolella. Korkeaa työllisyyttä selittää naisten korkea osallistuminen työmarkkinoille.

Työttömyysasteet ovat kuvatuissa ikäryhmissä laskeneet muissa paitsi 55–59-vuotiaiden miesten joukossa verrattuna vuoteen 2006, jolloin työttömyysaste oli 7,1 prosenttia. Eroa naisten ja miesten välillä esiintyy erityisesti luokassa 55–59-vuotiaat. Vuodesta 2005 tarkasteltuna merkittäviä muutoksia ei ole tapahtunut joten työttömyysaste tässä ikäryhmässä on pysynyt melko tasaisena.

Eläkkeelle siirtymisiin odote on noussut



Lähde: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen tilastoraportteja 4/2008: Eläkkeellesiirtymisiin odote sukupuolittain vuosina 1998–2007.

Varttuneiden työmarkkina-aseman kohentuminen ilmenee eläkkeelle siirtymisen keskimääräisessä iässä. 50-vuotiaan henkilön odote siirtyä eläkkeelle on edelleen melko alhainen ja muita Pohjoismaita alempi. Miesten ja naisten eläkkeellesiirtymisiässä ei ole merkittävää eroa 50-vuotiaiden osalta, mutta 25-vuotiaiden odotteen mukaan naisten odote on hieman korkeampi. Tähän vaikuttaa muun muassa miesten suurempi työkyvyttömyyseläkkeelle jäänti. Eläkkeelle jäämisikään vaikuttaa varhaiseläkejärjestelmä ja ikääntyneiden työllisyys. Lisäksi terveys ja työolot ovat tärkeitä tekijöitä. Tutkimusten mukaan ihmisten kokema arvio terveydentilasta on kohentunut viime vuosi kymmeninä.

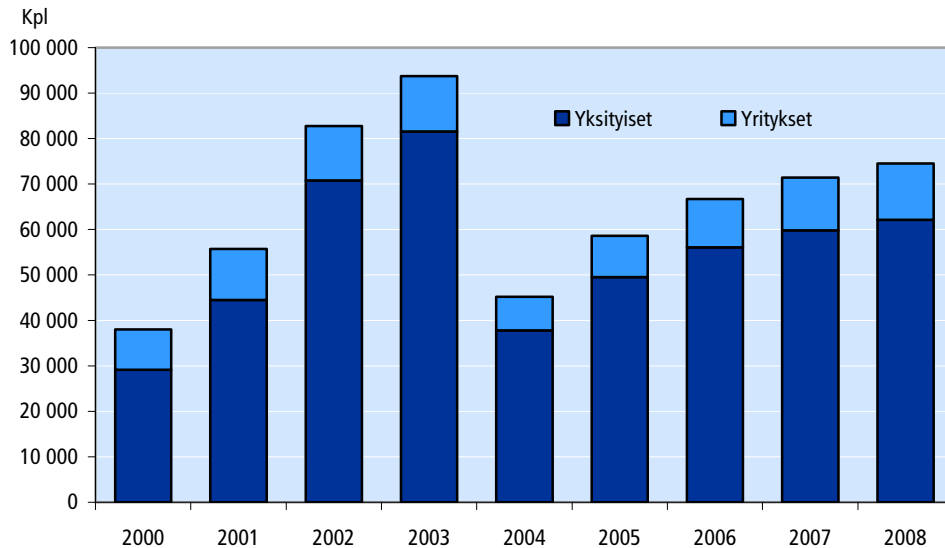
Tutkimustiedon perusteella on vaikea arvioida, missä määrin ikääntyneiden lisääntynyt työhön osallistuminen on seurausta erilaisista työkykyä, työelämää ja kannusteita koskevista rakenteellisista uudistuksista ja missä määrin hyvästä suhdannetilanteesta. Kaikilla näillä voidaan arvioida olleen merkitystä, mutta vasta kun kertyy kokemusta ikääntyneiden työmarkkinoille osallistumisesta huonomman talouskehityksen aikana, voidaan luotettavammin päätellä eri tekijöiden suhteellisesta merkityksestä.

6.2.3 Pitkäaikaissäätämisen edistäminen

Hallitusohjelman mukaan pitkäaikaissäätämisen verotusta kehitetään kilpailun tehostamiseksi säästötuotteiden tarjonnassa. Tarkoituksena on laatia pitkäaikaissäätämistä koskeva lainsäädäntö sijoitus- ja vakuutuslaitosten kilpailuneutraalisuutta selvittäneen Siva-työryhmän ehdotusten pohjalta siten, että uusi laki tulee voimaan 1.1.2010 alkaen. Asiakkaalla olisi oikeus vaihtaa palvelun tarjoajaa samojen periaatteiden mukaisesti kaikilla toimialoilla. Vapaaehtoisesta eläkevakuutuksesta säädettäisiin kuten nykyisinkin vakuutussopimuksissa.

Suomessa pitkäaikaissäästämistä tuetaan tällä hetkellä verotuksellisesti vapaaehtoisen eläkevakuutuksen kautta. Siva-työryhmä ehdotti vuoden 2003 lopussa, että eläkevakuutukseen liittyvä veroetu tulisi laajentaa myös muihin säästötuotteisiin. Työryhmä laati erillisen sidotua pitkäaikaissäästämistä koskevan lakiluonnoksen (ns. PS-laki). Annetuissa lausunnoissa työryhmän esitykset saivat laajan kannatuksen.

Vapaaehtoisen pitkäaikaissäästämisen suosio on kasvanut nopeasti



Lähde: FKL:n tilastot: Yksilöllisen eläkevakuutuksen uusmyynti vuosina 2000–2008/7.

Eläkevakuutuksen suosio on nopeasti kasvanut ja 2000-luvun alkupuolelta lähtien noin 30-vuotiaat henkilöt ovat olleet yhtä aktiivisia pitkäaikaissäästäjiä kuin parikymmentä vuotta vanhemmatkin henkilöt. Myös nuorten ja pienituloisten osuus on selvästi kasvanut ja verotuki kohdentuu sukupuolten välillä tasapuolisemmin kuin aikaisemmin. Samalla vakuutusmaksut ovat pienentyneet.

Pitkäaikaissäästäjiä on jo runsaat 700 000 henkilöä. Näistä yli 450 000 yksilöllistä eläkevakuutusta ja noin 100 000 yritysten henkilökunnalleen hankkimaa yksilöllistä eläkevakuutusta on ostettu 2000-luvulla. Jos uusien eläkevakuutusten myynti jatkuu nykyisen kaltaisena, rikkoutuu miljoonan eläkevakuutus sopimuksen raja vuoden 2012 paikkeilla.

6.2.4 Palveluiden kehittäminen

Ikääntymiskehityksen vaikutuksiin varautuminen julkisessa palvelujärjestelmässä on monen käynnissä ja vireillä olevan uudistuksen taustalla. Ennen muuta laaja kunta- ja palvelurakennehanke tähtää sellaisiin rakenteellisiin muutoksiin, jotka varmistavat tehokkaan ja laadukkaan palvelutuotannon tilanteessa, jossa palvelutarve kasvaa ikärakenteen muutoksen takia. Niin sanottua PARAS-uudistusta käsitellään lähemmin tämän raportin luvussa 4. Tässä otetaan esiin joitain keskeisiin uudistuksiin liittyviä, ikääntymiskehityksen hallintaan liittyviä muita perusuudistuksia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon nelivuotinen palveluinnovaatiohanke käynnistyi 2007 ja sen tavoitteena on vahvistaa palvelujärjestelmän uudistumiskykyä. Siinä luodaan muun muassa palvelujen toimivuutta kuvaavaa tietoa kaikille kansalaisille välittävä Palveluvaaka-sivusto,

joka valmistuu vuoden 2011 alussa sekä uusien toimintamallien käyttöönottoa edistävä Hyvä Käytäntö -innovaatioympäristö. Palveluinnovaatioiden rahoitusjärjestelmää kehitetään.

Stakesissa on laadittu yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön sekä Kuntaliiton kanssa sosiaali- ja terveydenhuollosta tilastotietopaketti. Aineistosta saa tukea laadittaessa kunta- ja palvelurakennemuutoksen mukaista toimeenpanosuunnitelmaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeiden ja palveluverkon kehittymisen arvioimiseen. Excel-muotoisessa taulukossa on valittuja indikaattori-tietoja kaikista Suomen kunnista vuosilta 2000–2005, jotka auttavat ikääntymiseen liittyvien palveluluiden tarpeiden arvioimisessa.

6.3 Keskeiset toimenpiteet

Väestöpolitiikan lähtökohtana voidaan pitää syntyvyyden turvaamista. Ikärakenteen muutos korostaa omalta osaltaan myös lasten ja nuorten kasvu-olosuhteiden turvaamisen tärkeyttä. Hyvän lapsuuden takaaminen on investointi paitsi lapsiin myös tulevaisuuteen. Inhimilliseen pääomaan panostaminen ja kasvuympäristöön sijoittaminen on hyvää ikääntymispolitiikkaa. Väestön ikääntymisen aiheuttamaan työvoiman tarpeeseen voidaan vaikuttaa myös aktiivisella maahanmuuttopolitiikalla. Hallituskaudella on tähän mennessä hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi käynnissä muun muassa seuraavia väestöpolitiikkaan liittyviä toimenpiteitä:

Edellytykset lapsiluvun kasvulle

- Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma.
- Yksityisen hoidon sekä lasten kotihoidon tuen tason nostaminen.
- Lapsilisän korotus 3. lapsesta alkaen sekä osittaisen hoitorahan nostaminen hallituskauden aikana.
- Isyysvapaata pidennetään hallitusohjelman mukaan kahdella viikolla. Vaalikauden aikana tarkoitukseen on myös selvittää vanhempainvapaaajärjestelmien laajemman uudistamisen mahdollisuus.
- Seksuaali- ja lisääntymisterveyden toimintaohjelma 2007–2011.

Työperusteisen maahanmuuton edistäminen

- Työntekijän oleskelulupajärjestelmän uudistaminen.
- Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma.
- Niin sanottu Lähtömaahanke, jossa selvitetään mahdollisia yhteistyömuotoja työvoiman lähtömaiden kanssa.
- Hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman (v. 2006) seuranta, väliraportti lokakuussa 2008.
- Kotouttamisen ja etnisten suhteiden puiteohjelma.
- Kotouttamisselonteko.
- Kotouttamislain kokonaisuudistus.
- Kansalaisuuslain muutostarpeiden kartoittaminen.
- Maahanmuuttajien kielikoulutusta kehitetään osana ammatillisen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistusta erillisessä työryhmässä, määräaika vuoden 2008 loppuun.
- Maahanmuuttajien työllistymisen esteet ja tuloloukut, selvitysmiehen ehdotukset vuoden 2008 loppuun mennessä.
- Maahanmuuttajajärjestöjen tukitoimenpiteiden tarpeen selvittäminen.
- Pakolaisten kuntiin sijoittamisen strategia.

Lapsista ja nuorista huolehtiminen

- Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma.
- Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämisen politiikkaohjelma (Ks. luku III).

Terveyden ja toimintakyvyn vahvistaminen on keskeistä ikääntymispolitiikkaa. Se on myös Suomen menestyksen kilpailutekijä, sillä kansanterveys on tärkeä taloudellisen, sosiaalisen ja inhimillisen kehityksen kulmakivi. Istuvan hallituksen terveyden edistämiseen liittyviä

keskeisiä toimenpiteitä kokoa ja koordinoi hallituksen Terveyden edistämisen politiikka-ohjelma (Ks. Luku II).

Väestön terveyden ja toimintakyvyn tukemiseksi on käynnissä seuraavia merkittäviä hankkeita ja ohjelmia:

- Terveyden edistämisen politiikkaohjelma (useita hankkeita).
- Terveys 2015 -kansanterveysohjelma ja terveyden edistämisen laatusuositukset.
- Uuden terveydenhuoltolain valmistelu.
- Kunta- ja palvelurakenneuudistus (PARAS).
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelma (KASTE), ikäihmisten palvelujen laatusuositusten toimeenpano sekä tasa-arvoa edistävät ohjelmat ja kampanjat.
- TEROKA-hankkeessa kehitetään toimintatapoja ja kootaan tietopohjaa muun muassa Terveys 2015-ohjelman terveyserojen kaventamistavoitteen saavuttamiseksi.
- Sosiaali- ja terveysministeriö on julkistanut vuoden 2009 alussa Mieli 2009 -työryhmän esityksen Kansalliseksi mielenterveys- ja päihdesuunnitelmaksi.
- Alueellinen terveyden edistämisen -yhteistyöprojekti vahvistaa Kansanterveyslaitoksen asiantuntijatukea alueelliselle terveyden edistämistyölle.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluinnovaatiohanke.
- Kansallinen liikuntaohjelma ja valtioneuvoston periaatepäättös terveyttä edistävän liikunnan ja ravinnon kehittämislinjoista.
- Vuonna 2004 alkanut viisivuotisen terveydenhuollon teknologiaohjelman FinnWellin tavoitteena on parantaa terveydenhuollon laatua ja tuottavuutta sekä edistää alan yritystoimintaa ja vientiä.
- Alkoholiohjelma jatkuu vuosina 2008–2011. Alkoholiohjelma on alkoholihaittojen vähentämiseen tähtäävä yhteistyöprosessi.
- Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut MASTO-hankkeen vuosille 2007–2011 vähentämään masennuksesta johtuvaa työkyvyttömyyttä. Toimintaohjelma on hyväksytty vuoden 2008 lopulla.

Työllisyysasteen nosto ja tuottavuuden kasvun parantaminen ovat keskeisiä pyrittäessä hillitsemään taloudellisia seurauksia työikäisten väestöosuuden määrän vähenemisestä.

- Kysyntää tukevat elvytystoimet vuoden 2009 talousarviossa ja vuoden 2009 ensimmäisessä lisätalousarviossa.
- Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma, ks. luku I.
- Valtionhallinnon tuottavuusohjelma on keskeinen osa hallituksen pyrkimystä tehostaa julkisten palveluiden tuotantoa ja siten hillitä julkisten menojen kasvupainetta. Pääministeri Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa linjataan, että hallitus jatkaa edellisellä hallituskaudella aloitettua valtionhallinnon tuottavuusohjelmaa ja käynnistää uusia toimenpiteitä tuottavuuden parantamiseksi.
- Kunta- ja palvelurakenneuudistus, joka käynnistettiin kehyspäättöksellä keväällä 2005, on toinen hallituksen keskeinen hanke julkisen palvelutuotannon tehostamiseksi ja samalla palveluiden turvaamiseksi muuttuvan väestörakenteen oloissa koko maassa.
- Innovaatiopolitiikkaa tehostetaan laaja-alaisesti kansantalouden tuottavuuden ja kilpailu-kyvyn parantamiseksi. Kehittämisen lähtökohtana on yritysten liiketoiminnasta syntyvä kysyntä. Matti Vanhasen II hallitus valmisteli toimikautensa alussa kansallisen innovaatiostrategian. Innovaatiostrategia valmistui kesäkuussa 2008.
- Työ- ja elinkeinoministeriö käynnistää vuoden 2009 alusta hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittisen kehittämishankkeen, jonka tavoitteena on turvata osaavan työvoiman saatavuus, parantaa alan yritystoiminnan edellytyksiä sekä nostaa tuottavuutta.

Eläkejärjestelmiä on uudistettu useaan kertaan 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Vuoden 2005 alusta tuli voimaan työeläkeuudistus. Tilastotiedot osoittavat, että eläkkeelle siirtyminen on myöhentynyt arvioiden mukaisesti. Eläkeuudistuksen ohella myös työttömyysturvajärjestelmää on uudistettu työllisyyttä ja julkisen talouden kestävyyttä vahvistavaan suuntaan.

- Yksityisen työeläkejärjestelmän kestävyuden vahvistamiseksi työeläkelaitosten riskinottomahdollisuuksia lisättiin vuoden 2007 alusta. Lisäksi kansainvälisten rahoitushäiriöiden johdosta eläkelaitosten sijoitustoimintaa ja vakavaraisuutta koskevia säännöksiä on muutettu väliaikaisesti työeläkelaitosten vakavaraisuuden vahvistamiseksi.

- Maaliskuussa 2008 asetettiin erityinen Eläkefoorumi, jonka tehtävänä on seurata ja arvioida vuosina 2005 ja 2007 tehtyjen eläkeuudistusten toteutumista.
- Työmarkkinatuen uudistus astui voimaan vuoden 2006 alusta.
- Työttömyysturvajärjestelmä laajennettiin koskemaan yli 65-vuotiaita vuoden 2005 alusta.
- Työnantajalla ja palkansaajalla ei ole velvollisuutta maksaa työttömyysvakuutusmaksua palkansaajan täytettyä 65 vuotta.
- Sairausvakuutuksen rahoitus uudistettiin vuodesta 2006 jakamalla se kahteen osaan, työtulovakuutukseen ja sairaanhoitovakuutukseen.
- Hallitus käynnisti hallitusohjelmaan kirjatun sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen heti kautensa alussa. Valtioneuvosto asetti sosiaaliturvan uudistamiskomitean valmistelemaan uudistusta 14.6.2007.

6.4 Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä

Talousneuvoston sihteeristön Ikääntymisraportti esittää hallitusohjelmassa edellytetyn kokonaisarvion ikääntymisen vaikutuksista ja nykyisen varautumisen riittävydestä. Raportti käsittelee monia tämän luvun ikääntymiseen liittyviä teemoja muun muassa väestön, työmarkkinoiden ja talouden kestävyysnäkökulmasta sekä esittää politiikan kehittämistarpeita eri osa-alueille.

Ikääntymisen mukana tuomiin haasteisiin on pyritty varautumaan jo vuosia erilaisin politiikkauudistuksin. Vuoden 2004 tulevaisuusselonteko määritteli kattavan toimintaohjelman, jota ryhdyttiin toteuttamaan Matti Vanhasen I hallituksen aikana. Vanhasen II hallituksen aikana tätä politiikkaa on jatkettu ja monia uusia toimenpiteitä on joko toteutettu tai toteuttaminen on käynnistetty. Merkittävin uusi hanke, joka ei vielä ole johtanut päätöksiin on sosiaaliturvan kokonaisuudistus (SATA).

Politiikka on myös tuottanut tulosta. Tästä huolimatta varautumista ei voida pitää riittävänä.

Ikääntymisraportin laskelmien mukaan pyrkii julkinen talous muodostumaan ennen pitkää alijäämäiseksi. Ns. kestävyysvaje, eli määrä, jolla joko veroja tai menoja olisi välittömästi ja pysyvästi sopeutettava, on laskelmien mukaan noin yksi prosentti bruttokansantuotteesta. Tämä on jonkin verran vähemmän kuin mitä viime vuosina yleensä on arvioitu. Arviossa ei kuitenkaan ole otettu huomioon kansainvälisen finanssikriisin vielä vaikeasti arvioitavaa vaikutusta julkisen talouden tasapainoon lähivuosina. Syksyn 2008 vakausohjelman tarkistuksen tasapaino-oletusten toteutuessa kestävyysvaje voisi olla lähempänä 2,5 prosenttia. Kaikkein olennaisinta kuitenkin on, että arvio on monista syistä hyvin epävarma.

Nykyinen eläkejärjestelmä pystyy turvaamaan reaalisesti selvästi kasvavat keskieläkkeet. On kuitenkin olemassa ryhmiä joiden eläkkeet ovat jäämässä pieniksi. Näihin ryhmiin kuuluu ihmisiä joiden tulot perustuvat pitkälti kansaneläkkeeseen, nuorena työkyvyttömyyseläkkeelle jääneitä sekä pitkäikäisiä ihmisiä joilla on jo alkuvaiheen eläke hyvin pieni.

Palveluiden saatavuudessa ja hoidon tai hoivan laadussa esiintyy alueellisia eroja sekä sosiaali- että terveystaloudessa. Vanhuspalveluiden osalta ongelmia on sekä harvaanasutuilla alueilla että kaupungeissa. Suurimmat ongelmat liittyvät kotihoitoon ja yleensäkin kotiin annettaviin palveluihin. Näihin ongelmiin liittyy myös usein kustannustehokkuuden heikkous. Jatkossa palveluiden tasavertaisen saatavuuden ongelmat uhkaavat kärjistyä muun muassa alueiden ikärakenteiden eriytyessä edelleen.

HSA 2007:ään kirjattujen ikääntymispolitiikan kaikkien neljän päätavoitteen toteutumiseen liittyy haasteista. Tuottavuuden kasvu on aivan viime aikoina hidastunut eikä sen kääntymisestä nousuun ole merkkejä. Työllisyysasteen vuoden 2008 lopulle saakka jatkunut nousu kääntyy taantuman vuoksi laskuun. Etuusjärjestelmien merkittävät uudistukset työvoiman tarjonnan lisäämiseksi eivät vielä ole ehtineet päätöksentekovaiheeseen. Pitkäaikaissäätämistä tukevista toimin (SIVA-uudistus) ei ole vielä päätetty ja ilman yksityisen säästämien ehtojen korjaamista pitkäaikaissäätämisen tuet eivät kannusta kansalaisia jatkamaan riittävästi työuraan. Julkisten palveluiden kehittämisen alueella on meneillään isoja uudistuksia, mutta niiden vaikutuksista ei vielä ole näyttöä.

Politiikan kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia on ikääntymisselvityksen mukaan laajasti eri politiikka-alueilla. Tärkeimmiksi raportti nostaa työurien nostamisen erityisesti työurien pidentämiseen tähtäävin toimin, julkisen talouden tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden parantamisen sekä terveyden ja toimintakyvyn edistämisen. Osana työurien pidentämistavoitteen edistämistä raportissa ehdotetaan erityisesti varhaiseläkereittien houkuttelevuuden vähentämistä. Tähän liittyy myös ehdotus yksityisen eläkesäästämisen verotukien rajoittamisesta niin, että ne eivät kannusta poistumaan aikaisin työmarkkinoilla.

Raportti pitää tärkeänä myös sosiaaliseen kestävyysliittävän analyysin systematisointia niin, että tuloeroja, köyhyyttä ja palvelujen saatavuuden ongelmia voitaisiin jatkossa tarkastella hyvän tiedon pohjalta rinnan julkisen talouden kestävyysliittävää arviointia.

Meneillään oleva valmistelutyö, muun muassa sosiaaliturvan kokonaisuudistus, tarjoaa hyvät edellytykset päättää useista tärkeistä ikääntymisselvityksessä harkittavaksi ehdotetuista toimin.

7 TURVALLISUUS

7.1 Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteet

Hallitusohjelman mukaan Suomi toimii aktiivisesti osana kansainvälistä yhteisöä kantaen osansa maailmanlaajuisesta yhteisvastuusta ja huolehtien omista vaikutusmahdollisuuksistaan. Tärkeitä kysymyksiä ovat muun muassa globaalissa turvallisuudessa, ympäristössä ja talouden työnjaossa tapahtuvat muutokset.

- Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka perustuu hyviin kahdenvälisiin suhteisiin, vahvaan vaikuttamiseen EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja tehokkaaseen monenkeskiseen yhteistyöhön sekä uskottavaan maanpuolustukseen.
- Suomi edistää vakautta ja hyviä suhteita lähialueellaan.
- Hallitus vahvistaa yhteistyösuhteita Ruotsin ja muiden Pohjoismaiden kanssa.
- Pohjoismaista yhteistyötä kehitetään erityisenä pyrkimyksenä arkielämän käytäntöjen helpottaminen.
- Hallitus toimii Itämeren alueen painoarvon vahvistamiseksi Euroopan unionin piirissä.
- Hallitus pyrkii selkeyttämään Itämeren alueen sekä pohjoisten alueiden alueellisten yhteistyöverkostojen rakennetta.

7.2 Toteutunut kehitys ja toimenpiteet

7.2.1 Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Suomi on **vahvistanut kansainvälistä asemaansa** sekä monenkeskisen että kahdenvälisen toiminnan kautta osallistumalla aktiivisesti EU:n ulkoisen toiminnan toteuttamiseen ja kehittämiseen. Toiminta Etyj -puheenjohtajamaana vuonna 2008 on vahvistanut Suomen kansainvälistä asemaa. Kansainvälinen yhteistyö ja sillä saavutettava synergiahyöty luo edellytyksiä myös kansallisen puolustuksen kehittämiseksi ja Suomen osallistumiselle kansainväliseen kriisinhallintaan.

EU:n turvallisuusstrategia (2003) päivitettiin sihteeristön toimeenpanoraportilla, jonka joulukuun 2008 Eurooppa-neuvosto hyväksyi. EU:n kehittyminen turvallisuuspoliittisena toimijana ja unionin toimintaympäristön muutokset ovat luoneet tarpeen päivittää strategiaa. Suomi pitää tärkeänä, että unionin turvallisuusstrategiasta tulee ajantasainen ja että siinä kiteytetään sen täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimet. Strategian keinoina tulisi painottaa monenkeskisten mekanismien, transatlanttisen suhteen, laajentumis- ja naapuruuspolitiikan sekä unionin omien kriisinhallintavälineiden kehittämisen merkitystä. Suomi on korostanut Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistamisen tärkeyttä mukaan lukien voimavaratyö, operaatioiden rahoituspohjan kehittäminen, suunnittelu- ja johtamiskyvyn kehittäminen sekä EU:n ja NATO:n yhteistyö parantaminen.

EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämiseksi on parin viime vuoden kehitys asettanut huomattavia haasteita. Yhtenäisen linjan löytäminen on haastavaa, mutta useissa merkittävässä asiassa on kuitenkin kyetty löytämään yhteinen kanta. Tästä esimerkkinä on muun muassa Georgian kriisi.

EU:n vahvuutena on kokonaisvaltainen lähestymistapa kriisinhallintaan: sillä on käytössään sotilaallisten keinojen lisäksi eri siviilikriisinhallinnan välineet, kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu sekä taloudellinen yhteistyö. Konkreettisena vahvistavana toimena on ollut Suomen pyrkimys Euroopan puolustusviraston aseman ja toimintakyvyn vahvistamisessa ja sen työohjelman tavoitteiden saavuttamisessa.

EU:n ulkoisen toiminnan välineet kuuluvat nykyisin eri toimijoiden vastuulle. Johdonmukaisuuden parantaminen ja EU:n käytössä olevien välineiden tehokas käyttö EU:n ulkopoliitikassa on keskeinen tavoite, jotta EU voisi toimia entistä tehokkaammin ja osoittaa vahvempaa johtajuutta kansainvälisen politiikan kysymyksissä. Tästä syystä Suomi on tukenut perussopimuksen tuomia muutoksia YUTP:hen. EU:n uusi ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja tulee kantamaan entistä vahvempaa kansainvälispoliittista roolia. Osaltaan tämän varmentaa perustettava uusi Euroopan ulkosuhdehallinto, joka tukee korkean edustajan työtä. Se myös luo pysyvät resurssit YUTP:n hoitoon, kun tähän saakka YUTP:n valmistelu- ja toimeenpanovastuu on ollut kiertävillä puheenjohtajamailla. Myös Suomen tavoitteiden mukainen toimielinten välinen tasapaino säilytetään.

Pohjoismaat ovat hallituskauden aikana ja erityisesti vuonna 2007 Suomen puheenjohtajuuskaudella Pohjoismaiden ministerineuvostossa vaikuttaneet edelleen **pohjoisen ulottuvuuden politiikan vahvistamiseen**, Itämeri-yhteistyön uudistamiseen ja alueellisten yhteistyöneuvostojen välisen koordinaation selkiyttämiseen. Pohjoismaisista yhteistyöalueista tärkeitä ovat jo toteutettu ja tuleva taisteluosastoyhteistyö sekä keskipitkällä aikavälillä toteutettava koulutus-, harjoitustoiminta-, puolustusmateriaali-, meri- ja ilmatilakuva- sekä puolus-

tuspoliittinen yhteistyö. Kansainvälisessä sotilaallisessa kriisinhallinnassa keskeinen pohjoismainen yhteistyökohde on Itä-Afrikka. Lisäksi Suomi on toiminut **pohjoismaisen materiaaliyhteistyöjärjestelyn**, Nordic Armaments Cooperation, NORDAC puheenjohtajana vuodet 2007 ja 2008 ja on ajanut eteenpäin muun muassa tiiviimpää yhteistyötä eri pohjoismaisten toimijoiden kesken, pohjoismaista yhteistyötä vientilupakysymyksissä sekä pohjoismaisten taisteluosastojen materiaalityötoimintojen tehostamista.

Suomi on osallistunut **uusia uhkia koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön** EU:n jäsenmaana. Keskeisiä toiminta-alueita ovat olleet ilmastonmuutoksen torjunta, terrorismin vastainen toiminta, sekä kokonaisvaltainen kriisien ehkäisy ja hallinta. Kasvavaa huomiota on kiinnitetty energiaturvallisuuteen ja tietoverkkojen turvallisuuteen liittyvään yhteistyöhön. Osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön on hyödynnetty kansallisessa suunnittelussa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Lisäksi Suomi on jatkanut YK:n ympäristöohjelman (UNEP) vahvistamista ympäristöturvallisuudessa.

OECD:n kehitysapukomitean maatutkinnan (2007) mukaan **Suomi on sitoutunut vahvasti kehitysyhteistyöhön** ja vaikuttaa aktiivisesti sekä EU:ssa että muissa samanmielisten maiden ryhmässä. Kestävän kehityksen vaatimus ja suomalainen lisäarvo ovat kehityspolitiikan ohjaavina periaatteina erityisesti uusimmassa vuoden 2009 talousarvioesityksessä. Vuoden 2009 talousarvio koko kehitysyhteistyölle (ns. ODA, sisältäen muut ministeriöt, yhteensä 915 650 000 euroa) on laadittu niin, että kehitysavun taso saavuttaa 0,47 prosenttia suhteessa bruttokansantuloon (BKTL, arvio joulukuussa 2008). Eurooppa-neuvostossa on sovittu tavoitetasosta 0,51 prosenttia suhteessa BKTL:oon vuoteen 2010 mennessä ja hallitusohjelmassa tasosta 0,7 prosenttia suhteessa BKTL:oon vuoteen 2015 mennessä.

Suomi on edistänyt **kehityspoliittista johdonmukaisuutta muun muassa vahvistamalla** oman toimintansa koherenssia niin turvallisuus ja kehitys kuin muuttoliike ja kehitys-teemojenkin aloilla ja johtaa muuttoliikettä käsittelevää Globaalifoorumia. UM:n koordinoima turvallisuus ja kehitys -ryhmä on kokoontunut säännöllisesti keskustelemaan aihealueen keskeisistä kysymyksistä kooten yhteen ministeriöiden ja eri sidosryhmien asiantuntemuksen.

Ihmisoikeudet, demokratia, oikeusvaltioperiaate ja kestävä kehitys huomioidaan Suomen kehityspolitiikan yleisessä toimeenpanossa. Esimerkiksi aseellisista konflikteista toipuvissa maissa, kuten Afganistanissa ja Kosovossa turvallisuuskysymykset ja kehitysyhteistyö on kytketty yhteen entistä tiiviimmin. Teemat huomioidaan myös maakohtaisissa osallistumissuunnitelmissa.

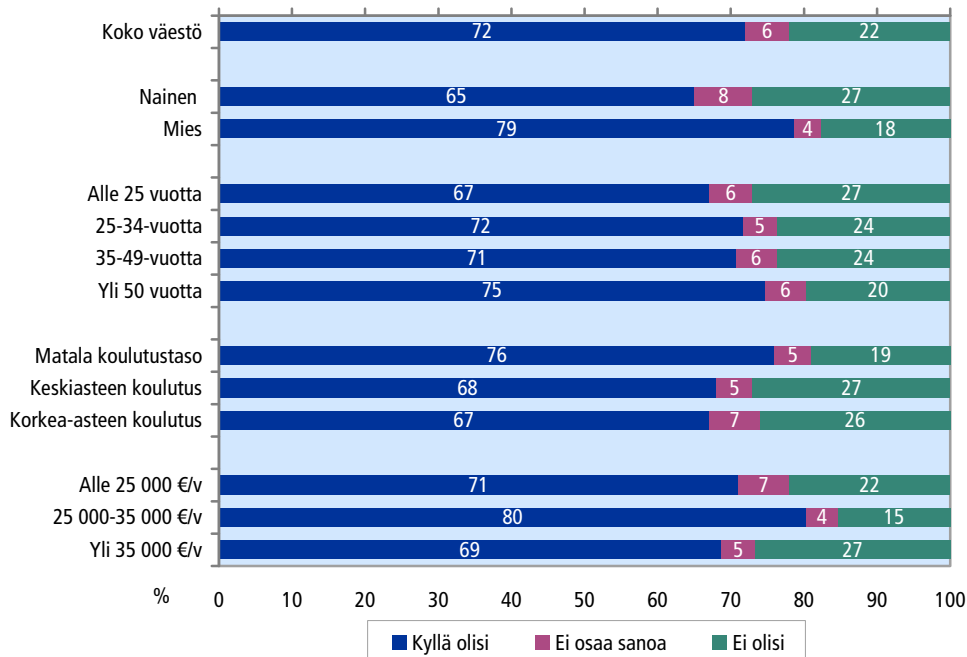
Lisäksi ihmisoikeuksien, demokratian, oikeusvaltio periaatteen ja kestävä kehityksen edistämiseksi Suomi on:

- Osallistunut aktiivisesti kansainvälisen ihmisoikeusnormiston oikeudellisen velvoittavuuden sekä seurannan vahvistamiseen sekä kaikkein vakavimpia kansainvälisiä rikoksia koskevan rankaisemattomuuden torjumiseen.
- Huomioinut ihmisoikeudet valtavirtaistettuna tai läpileikkaavana teemana ulko- ja kehityspolitiikan staretegioiden ja linjausten valmistelussa.
- Toiminut aloitteellisesti YK:n ja EU:n päätöksenteossa erityisesti naisten ja haavoittuvimpien ryhmien oikeuksien huomiseksi poliittisissa ja operationaalisissa päätöksissä.
- Edistämässä ihmisoikeuksien läpileikkaavuutta Suomen kehityspolitiikassa toimeenpanemalla syksyllä 2009 valmistuvan ao. evaluaation suosituksia.
- Tukemassa sekä Etj/EN:n puitteissa että kehitysyhteistyövaroistaan ihmisoikeuspuolustajien kansainvälistä ja kansallista toimintaa.

7.2.2 Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

Kansalaisten maanpuolustustahto on pysynyt viime vuosina lähes samalla tasolla. Miehillä maanpuolustustahto on naisia korkeampi ja vanhemmilla ikäluokilla tahto puolustaa maata on vahvempi. Alhaisimmat lukemat ovat alle 25-vuotiaiden joukossa ja alueittain katsottuna Etelä-Suomessa.

Miesten ja yli 50-vuotiaiden maanpuolustustahto on korkealla



Lähde: Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta MTS: Kansalaisten maanpuolustustahto 2007, "Jos Suomeen hyökätään, niin olisiko suomalaisten puolustauduttava aseellisesti kaikissa tilanteissa vaikka tilanne näyttäisi epävarmalta.

Koulutettujen varusmiesten määrä suhteessa koulutettavaan ikäluokkaan on laskussa. Vuonna 1998 koulutettiin noin 80 prosenttia ikäluokasta ja vuoden 2007 arvio on noin 75 prosenttia vaikkakin lopullinen koulutettujen määrä on laskettavissa vasta, kun ikäluokka on täyttänyt 30 vuotta, Sodan ajan suorituskykyvaatimusten kasvusta johtuen sijoituskelpoisen varusmiesaineksen määrä on vähentynyt ja toisaalta palvelusaikaisen poistuman määrä on kasvanut. Erityisesti henkisten syiden määrä poistumaan on kasvanut.

Koulutettujen varusmiesten määrä on laskussa

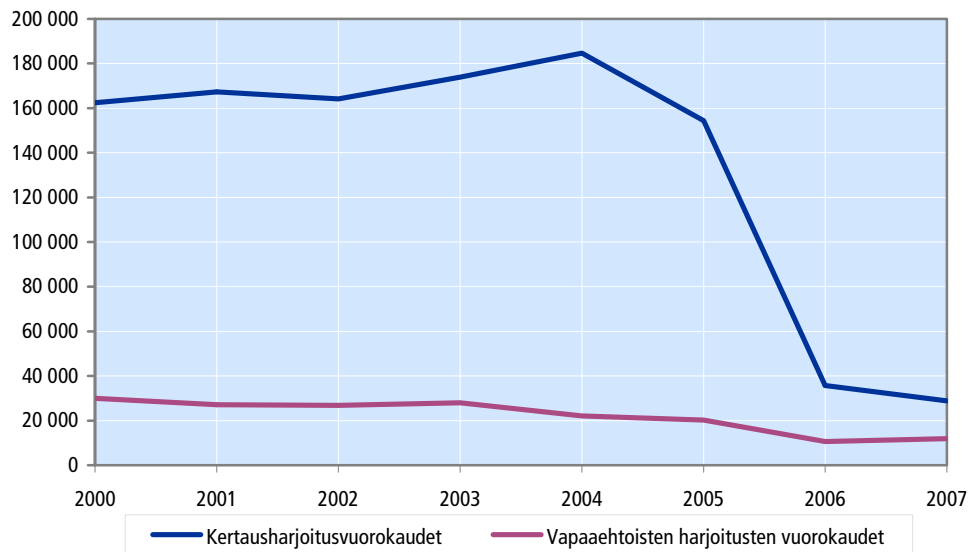
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kotiutuneet koulutetut varusmiehet	26 286	24 891	23 497	25 258	25 256	25 901	26 054	23 842	23 379	23 764

Lähde: Puolustusministeriö: Kotiutuneet koulutetut varusmiehet vuosina 1998–2007.

Varusmiespalveluksen keskeyttäneiden lukumäärä on ollut kasvussa. Poistuma varusmiespalveluksesta oli vuonna 2007 4895 henkilöä eli 18,1 prosenttia. Poistuman kasvuun on vaikuttanut erityisesti henkisten syiden määrän lisääntyminen palveluksen keskeyttämisessä. Toinen kasvava syy on fyysisen kunnon lasku, jolloin elimistö ei kestä palveluksen aikaista räsytystä aiheuttaen keskeyttämiseen johtavan vamman. Väilillisinä tekijöinä arvioidaan olevan varuskuntaverkon harvenemisen sekä asevelvollisten taloudellisosiaalisen aseman jälkeensä jääneisyyden lisäävän poistumaa.

Kertausharjoitusten tason lasku vuodesta 2005 alkaen perustuu puolustusministeriön hallinnonalan toimintamenojen tason leikkaukseen, minkä johdosta kertausharjoitusten lukumäärää jouduttiin supistamaan.

Kertausharjoitusten ja vapaaehtoisten harjoitusten määrässä rajua vaihtelua



Lähde: Puolustusvoimat: Kertausharjoitusvuorokaudet ja vapaaehtoisten harjoitusten vuorokaudet.

Kertausharjoitusten supistaminen viivästytti huomattavasti puolustusvoimien suunnittelemaa joukkotuotantokiertoa. Vuoden 2008 alusta saadun kehyskorotuksen ansiosta kertausharjoitusten lukumäärä on kyetty palauttamaan lähes vuotta 2005 edeltäneelle tasolle.

Virka-apukertojen lukumäärä ei ole ennakoitavissa, vaan perustuu tapahtumien tiheyteen ja muiden viranomaisten tarpeeseen saada Puolustusvoimien virka-apua käyttöönsä. Vuonna 2003 virka-apukertoja oli 286, vuonna 2004 503, vuonna 2005 426, vuonna 2006 491 ja vuonna 2007 371.

Materiaalipoliittinen strategia sekä puolustus- ja turvallisuusteollisuusstrategia julkaistiin vuonna 2007 puolustusministeriön toimesta. Materiaalipoliittiseen strategiaan sisältyvät myös hallinnonalan yleiset hankintaperiaatteet, joilla ohjataan hankintojen suunnittelua ja tekemistä. Materiaalipoliittisen strategian toimeenpano ja seuranta sekä puolustus- ja turvallisuusteollisuusstrategian toimeenpano ovat onnistuneet hyvin. Puolustus- ja turvallisuusteollisuusstrategiassa ja sen toimeenpanossa on tunnustettu uudistumiskyvyn, tutkimus- ja kehittämistoiminnan sekä kansainvälistymisen tärkeys suomalaiselle puolustus- ja turvallisuusteollisuudelle sekä esitetty toimenpiteitä näiden kehittämiseksi. Hallitusohjelman elinkeino- ja innovaatiopolitiikka sekä omistajapolitiikka tukevat näitä strategiatyössä esille tulleita ajatuksia. Teollisuuden kriittisille osaamisalueille on laadittu kehityssuunnitelmat yhteistyössä puolustus- ja turvallisuusteollisuuden sekä puolustushallinnon kesken. Keskeistä strategioiden toimeenpanossa on sotilaallisen huoltovarmuuden, kustannustehokkaiden hankintojen, suorituskyvyn ylläpidon ja kotimaisen teollisuuden toimintaedellytysten turvaaminen.

Puolustustarvikkeiden viennissä noudatetaan EU:n säännöstöjä, joiden kehittämiseen Suomi osallistuu aktiivisesti. Vientivalvonnalla mahdollistetaan laillinen puolustustarvikkeiden vienti ja välitys sekä tuetaan vientivalvontakäytäntöjen käyttöönottoa ja kehittämistä kehittyvissä maissa esim. Euroopan unionin Outreach -projekteilla.

Kotimaisen puolustusmateriaaliteollisuuden vientiedellytysten tukemista on jatkettu. Käytännössä tätä tehdään ylläpitämällä MoU-verkostoa keskeisten maiden kanssa, erillisillä teollisuusseminaareilla sekä vierailuvaihtojen yhteydessä. Toiminta tukee kotimaisen teollisuuden toimintaedellytyksiä ja sitä kautta sotilaallista huoltovarmuutta.

7.2.3 Kansainvälinen kriisinhallinta

Suomi on tukenut **EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä, kriisinhallintakyvyn parantamista ja osallistunut EU:n kriisinhallintaoperaatioihin.**

Suomi on tarkastelujaksolla **osallistunut kahteen EU:n taisteluosaston** korkeaan valmiuteen: Saksan, Hollannin ja Suomen muodostama taisteluosasto ja Ruotsin johtama pohjoismainen taisteluosasto. Suomi on osallistunut EU:n sotilaallisiin operaatioihin Tshadissa ja Bosniassa sekä yhtä lukuun ottamatta kaikkiin EU:n siviilikriisinhallinnan operaatioihin. Keskeistä on ollut osallistuminen Kosovon EULEX -operaatioon. Voimavaratyössä on painopisteenä ollut joukkojen laadullinen kehittäminen, jossa on osallistuttu aktiivisesti Euroopan puolustusviraston (EDA) voimavaratyöhön.

Puolustusvoimien osallistuminen **sotilaalliseen kriisinhallintaan** on ylläpidetty valtioneuvoston linjausten mukaisella tasolla. Joukkojen vahvuus operaatioissa on ollut noin 500–800 sotilasta. EU:n taisteluosastojen (EUBG) valmiudessa on ollut 2007–2008 vuositasona yhteensä noin 380 sotilasta. Puolustusvoimat hallinnoi 11 eri kriisinhallintaoperaatiossa olleita suomalaisia joukkoja. Taisteluosastoja ei lähetetty tehtävään päivystysvuoron aikana.

Kokemukset osallistumisesta taisteluosastojen suunnittelu- ja valmistelutyöhön sekä koulutukseen ovat olleet pääsääntöisesti positiivisia. Taisteluosastoyhteistyö on lisännyt sekä **kriisinhallintajoukkojen** suorituskykyä että puolustusvoimien tietotaitoa **nopean toiminnan joukkojen** tuottamisessa. Suomen taisteluosasto-osien koulutustaso, aikaisempi kokemus, motivoitunut henkilöstö ja hyvä varustus ovat lisänneet kansallisen puolustuksemme uskottavuutta.

Valmiusvuoroja edeltäviä ja niiden aikana tehtyjä kansallisia ja kansainvälisiä valmisteluja on tehty yhteistyössä puolustushallinnon ja ulkoasiainministeriön kesken. Lisäksi tarkastelujaksolla on koottu taisteluosastoyhteistyöstä kertyneet kokemukset ja käynnistetty seuraavien taisteluosastositoumusten (vuonna 2011) suunnittelu. Suomi on pitänyt esillä kysymystä taisteluosaston käytön joustavuuden lisäämisestä, jotta niihin investoiduista resursseista voitaisiin saada täysi hyöty irti, ja jotta EU kykenisi nopeasti puuttumaan erilaisiin kriiseihin. Tämä ei ole kuitenkaan toistaiseksi onnistunut eräiden EU-maiden vastustuksen vuoksi.

Monipuolisten ja suorituskykyisten kriisinhallintaan kykenevien joukkojen kehittämiseksi on:

- Osallistuttu aktiivisesti EU:n sotilaallisten voimavarojen kehittämistyöhön (HLG 2010, Headline Goal 2010), Euroopan Puolustusviraston (EDA) suorituskykyjen kehittämistyöhön (CDP) ja työryhmätyöskentelyyn sekä EU:n taisteluosastokonseptin kehittämiseen.
- Jatkettu eurooppalaisia kriisinhallintatavoitteita vastaavan kyvyn kehittämistä sekä ylläpidetty valmiutta osallistua uusiin operaatioihin lyhyelläkin varoitusaajalla.
- Kehitetty suomalaisia sotilaallisen kriisinhallinnan joukkoja ja joukkojen yhteensopivuutta NATO:n rauhankumppanuustavoitteiden vaatimusten mukaisesti.
- Suomen kansainvälisen joukkorekisterin joukot pidetty pääsääntöisesti 30 vuorokauden lähtövalmiudessa.

Suomi on osallistunut myös **siviilikriisinhallintatehtäviin** ja on vuoden 2008 aikana Suomi on lähettänyt noin 160 asiantuntijaa EU:n ja kansainvälisten järjestöjen (YK, Etyj, Nato) tehtäviin, joista EU:n Kosovon oikeusvaltio-operaatioon Suomi osallistuu 60 asiantuntijan vahvuudella. Asiantuntijat ovat pääosin poliiseja, tuomareita, syyttäjiä, raja- ja vankeinhoito-asiantuntijoita. Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien ylläpidossa on tärkeää rekrytointi, siviilikriisinhallinnan koulutus, tutkimus ja kehittäminen.

Myös EU:n siviilivalmiusryhmien (Civilian Response Team, CRT) rekisterin valitsemilla ja koulutetuilla siviilikriisinhallinnan prioriteettialueiden asiantuntijoilla on ollut valmius avustaa EU-operaatioissa. Vuoden 2008 aikana suomalaisia CRT-asiantuntijoita on ollut neljä kertaa avustamassa EU-operaatioissa tai niiden suunnittelussa.

Siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien ja siviilikriisinhallintaoperaatioihin osallistuvien asiantuntijoiden monipuolisuuden ja suorituskyvyn ylläpitämiseksi kehittämiseksi on:

- Osallistuttu aktiivisesti EU:n siviilivoimavaratavoite 2010 kehittämistyöhön, missä painopisteenä on ollut turvallisuuksesektoriuudistuksessa tarvittavat siviilikriisinhallinnan voimavarat poliisi-toimen, oikeusvaltion ja siviilihallinnon aloilla.
- Oltu aktiivisesti mukana siviilikriisinhallinnan koulutuksen kehittämistyössä muun muassa European Group on Training (EGT) -konsortio puitteissa.
- Toteutettu pohjoismaista yhteistyötä Tanskan kanssa lähettämällä EU:n Georgian tarkkailumissioon yhteisen tarkkailijaryhmän.
- Siirretty siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävien asiantuntijoiden operatiiviset rekrytointitehtävät Kriisinhallintakeskukselle.

Vuonna 2007 oli kriisinhallintahenkilöstön **lukumäärä** pysyvissä operaatioissa sekä lyhytkestoisissa operaatioissa kuukaudesta riippuen yhteensä noin 500–800 henkilöä. Kotimaassa oli valmiudessa ja koulutuksessa keskimäärin noin 160–220 henkilöä / kuukausi.

Kriisinhallintaoperaatiot ja niiden vahvuus

Operaatio	Vahvuus 2007 henkilöä	Toteuma milj. euroa	Huom!
Kosovo	392	33,7	Vahvuuden nosto 450:een elokuussa 2008 12 kk ajaksi
Bosnia-Hertsegovina	71	7,2	Henkilövahvuutta supistettiin noin 100:sta noin 55 henkilöön 2007
Afganistan	101	15,2	Tavoitevahvuus elokuussa 2008: 119 henkilöä
Sudan	1	0	Käytetty vuodelta 2006 siirtynyttä määrärahaa
Liberia	1	0	Käytetty vuodelta 2006 siirtynyttä määrärahaa
AMIS II	1	0,1	Päättynyt 2007
Libanon	176	13,5	Päättynyt 2007, 2 hlöä -> 02.2008
Tshad	2	1,0	11.2007->2 hlöä, operaatio käynnistyi maalliskuuksa 2008
Sotilastarkkailijat	27	2,3	
Saksa joht EUBG	<162	15,5 (yht.)	Saksa joht valmius 1.1.–30.6.2007
Ruotsi joht EUBG	<220		Ruotsi joht koulutus ja perustaminen syksy 2008
Yhteiset menot		7,3	Koulutus, kurssit yms. ml. 3,7 M€ PVKVK:n kotimaan toimintamenot 3,6 M€ (organisaation muutos 2008->)
Kriisinhallintaoperaatioiden erikoismateriaali		5,3	

Sotilaallisen kriisinhallintaan on vuonna 2007 myönnetty 125,5 miljoonaa euroa, josta 66,6 miljoonaa kohdentui ulkoasiainministeriölle ja 58,9 miljoonaa euroa puolustusministeriölle. Määrärahojen normaalia suurempi kokonaismäärä johtui osallistumisesta vuonna 2006 alkaneeseen Libanonin kriisinhallintaoperaatioon sekä Saksa -johtoisen EU:n taisteluosaston puolen vuoden valmiusajasta ja Pohjoismaisen EU:n taisteluosaston puolen vuoden koulutus- ja perustamisajasta.

Osallistuminen Saksan johtaman osaston toimintaan aiheutti yhteensä 12 705 800 euron kustannukset, ja osallistumisesta Ruotsin johtamaan taisteluosastoon kustannuksia koitui 17 659 200 euroa.

Haasteen sotilaallisen kriisinhallinnan suunnittelulle muodostivat korkean valmiuden ylläpito kotimaassa (EUBG), kriisinhallintaoperaatioiden vaativammat operatiiviset tehtävät ja toimintaympäristön muuttuminen (uhkataso, olosuhteet). Lisäksi haasteita ovat aiheuttaneet yhä kasvava operaatioihin kohdennettavan materiaalin määrä, materiaalin kallistuminen sekä sen nopea kuluminen ja operaatioiden henkilötyövuosikustannusten kallistuminen. Sotilaallisten kriisinhallintatehtävien houkuttelevuus ja sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellisuuden edistäminen vaativat erityishuomiota myös jatkossa. Osaava henkilöstö on operaatioiden kannalta keskeisin resurssi. Kustannusten kasvu jatkunee tulevaisuudessa ja sen lisäksi operaatioiden uhkatason kasvaessa ja olosuhteiden vaikeutuessa saattaa haasteeksi muodostua osaavan, motivoituneen ja lukumääräisesti riittävän henkilöstön rekrytointi.

Haaste siviilikriisinhallinnan kansallisessa strategiassa esitetyn 150 asiantuntijan vähimmäistason ylläpitämisessä on lisääntyvät kustannukset materiaalisissa valmiuksissa, riittävän koulutuksen takaaminen niin laadullisen kuin määrällisen rekrytoinnin onnistumiseksi sekä henkilöstöhallinnon voimavarojen riittävyys 150 asiantuntijan työnantajatehtävineen.

Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintakonseptin laatimisen eteneminen on aloitettu poikkihallinnollisessa työryhmässä syyskuussa 2008. Ryhmän tehtävänä on tarkastella kansallisen kriisinhallintatoiminnan suunnitteluun, koordinointiin, organisointiin ja seurantaan liittyviä kysymyksiä; vahvistaa kokonaisvaltaista näkökulmaa kriisinhallintakoulutuksessa; sekä valmistella kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia. Työryhmän toimikausi jatkuu vuoden 2009 loppuun.

Valtioneuvoston periaatepäätös siviilikriisinhallinnan kansalliseksi strategiaksi hyväksyttiin 28.8.2008. Strategian mukaan Suomen tavoitteena on olla aktiivinen vaikuttaja ja edelläkävijä Euroopan unionin ja muiden kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallintatyössä. Hyväksyessään periaatepäätöksen Suomen siviilikriisinhallinnan strategiaksi valtioneuvosto hyväksyi myös siviilikriisinhallinnan määrärahojen korotuksen niin, että strategian edellyttämä tavoitetaso 150 asiantuntijan lähettämiseksi voitaisiin toteuttaa. Vuoden 2008 lopussa saavutettiin jo strategiassa asetettu lähetettävien asiantuntijoiden vähimmäistaso. Suurin osa lähetetyistä asiantuntijoista toimii EU-operaatioissa.

Suomen kansallinen toimintaohjelma YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 "Naiset, rauha ja turvallisuus" täytäntöön panemiseksi julkistettiin syyskuussa 2008. Seuraavaksi käynnistetään toimintaohjelman toimeenpano, joka tähtää päätöslauselman mukaisesti vahvistamaan naisten roolia konfliktien ehkäisyssä, rauhanrakentamisessa, kriisinhallinnassa sekä yhteiskunnan vakauttamisessa konfliktien jälkeen. Katso myös kohta YK.

Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella avattuja **neuvotteluja Euroopan unionin laajuisten kriittisten infrastruktuurien määrittämistä**, tunnistamista ja nimeämistä koskevasta direktiiviehdotuksesta jatkettiin koko vuoden 2007 pääsemättä lopulliseen yhteisymmärrykseen. Jäsenmailla oli vielä 2007 hyvin erilaiset näkemykset kriittisten infrastruktuurien määritelmästä, horisontaalisista ja alakohtaisista vaatimuksista sekä nimeämismenettelystä. Direktiivistä päästiin poliittiseen yhteisymmärrykseen Slovenian puheenjohtajuuskauden päätteeksi kesäkuussa 2008 ja direktiiviehdotus hyväksyttiin loppuvuodesta 2008.

EU:n kriisikoordinaatiojärjestelmän organisaatiota, toimivuutta ja ohjetta kehitettiin pidettyjen harjoitusten kokemusten pohjalta komission ja jäsenvaltioiden yhteistyönä. EU:n tavoitteena oli, että kussakin jäsenmaassa olisi vain yksi yhteyspiste ja Suomessa yhteyspisteenä on valtioneuvoston tilannekeskus. Harjoituksia on järjestetty kolme. Vuonna 2006 testattiin lähinnä viestiyhteyksiä ja kokouskäytäntöjä Brysselissä (Suomi oli puheenjohtajamaana). Vuonna 2007 järjestettiin laajapohjainen harjoitus, jossa aiheena oli bioterrorismi. Suomi oli harjoituksessa yksi kohteena olleista jäsenvaltioista ja osallistui aktiivisesti harjoituksen suunnitteluun ja toimeenpanoon. Vuoden 2008 laajapohjaisen harjoituksen perusteena oli simuloitu luonnononnettomuustilanne, johon Suomi osallistui aktiivisesti harjoituksen suunnittelussa ja valmistelussa sekä harjoituksen esivaiheessa toimijana. Kaikkien harjoitusten yhteydessä on järjestetty Suomessa kansallinen harjoitus. Yleisesti ottaen voitiin havaita tiettyä päällekkäisyyttä ja tarvetta tarkentaa työnjakoa kriisikoordinaatiojärjestelmän sekä normaalisti suuronnettomuustilanteissa käytettävän EU-järjestelmän kesken.

7.2.4 Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko

Selontekotyötä on tehty suunnitelmien mukaisesti ja se valmistui 23.1.2009. Selontekoa valmistellut Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asettama virkamiesryhmä luovutti selonteon luonnoksen ulko- ja turvallisuuspoliittiselle ministerivaliokunnalle marraskuussa 2008. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja Tasavallan presidentin yhteisesti muokkaama selonteko käsiteltiin virallisesti Tasavallan presidentin ja UTVA:n yhteisessä kokouksessa 23.1.2009. Selonteon parlamentaarisen valmistelun vahvistamiseksi asetettiin 20.9.2007 turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä, joka luovutti raporttinsa 27.6.2008 valtioneuvostolle.

Selonteon valmisteluun liittyen on laadittu ulkoasiainministeriössä Suomen mahdollista Nato-jäsenyyttä koskeva selvitys (12/2007) sekä Euroopan unionin keskinäisen avunannon veloitetta koskeva selvitys (4/2008).

Selonteossa annetaan puolustuksen kehittämisen perusteet kahdelle seuraavalle toiminnan ja resurssien suunnittelun kaudelle. Puolustushallinto varautuu käynnistämään selonteon toimeenpanon ja sen edellyttämät selvitykset vuoden 2009 alussa.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selonteiden toimeenpano eri hallinnonaloilla on edennyt suunnitellusti.

Puolustusministeriön hallinnonalalla vuoden 2004 selonteiden toimeenpanoon liittyen

- Toteutettiin puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmän muutos 1.1.2008, johon liittyen
 - Maavoimien Esikunta perustettiin Mikkeliin
 - Merivoimien Esikunta perustettiin Turkuun
 - 4 operatiivista ja 3 alueellista sotilasläänä perustettiin
 - Jokaiseen maakuntaan perustettiin aluetoimistot ja lisäksi kaksi palvelupistettä
 - Helsingin Ilmatorjuntarykmentti ja Savon Prikaati lakkautettiin
 - Kotkan Rannikkoalue lakkautettiin ja osa sen toiminnoista liitettiin Suomenlahden Meripuolustusalueeseen ja Reserviupseerikouluun
 - Puolustusvoimien Materiaalilaitokseen kuuluvia toimintoja uudistettiin.
- Selonteossa määriteltyjen henkilöstön vähentämis- ja uudelleenkohdentamistavoitteiden toteuttamiseksi toimitettiin hyvän työnantajan tavoin.
- Kansainvälisessä kriisinhallinnassa kehitettiin erityisesti osallistumiskykyä kansainväliseen kriisinhallintaan ja osallistuttiin kahteen EU:n taisteluosastoon.
- Puolustushallinnon yhteistoimintaa muiden viranomaisten kanssa sekä kykyä antaa virka-apua kehitettiin edelleen.
- Vapaaehtoisen maanpuolustuksen kokonaisuutta kehitettiin ja uusittu järjestelmä on ollut toiminnassa 1.1.2008 lukien.
- Puolustus- ja turvallisuusteollisuusstrategia laadittiin yhteistyössä eri hallinnonalojen ja teollisuuden kanssa.
- Puolustushallinto on laatinut poikkihallinnolliset selvitykset raskaamman ilmakuljetuskäyvän tarpeesta ja hankintavaihtoehtoista, mahdollisuudesta perustaa Kauhavalle yleiseurooppalainen lentokoulutuskeskus sekä mahdollisuuksista avata Suomen harjoitusalueita ja ilmatilaa EU:n tarpeisiin ja muuta kansainvälistä koulutus- ja harjoitustoimintaa varten.

Sisäasiainministeriö on osaltaan jatkanut vuoden 2004 selonteiden toimeenpanoa seuraavasti:

- Siviilikriisinhallinnan kansallisia valmiuksia on kehitetty.
- Erityistä huomiota on kiinnitetty valmiuksien laadulliseen kehittämiseen ja lisääntyvään panostukseen EU-kontekstissa.
- Kriisinhallintakeskus on perustettu ja keskusta on kehitetty laaja-alaiseksi osaamiskeskukseksi.
- Siviili-sotilas -yhteistyötä on kehitetty perustamalla Kriisinhallintakeskuksen ja Finncentin yhteinen osaamiskeskus.
- Väestönsuojaamisen strategia on hyväksytty marraskuussa 2007. Pelastuslain uudistamishankkeessa tarkistetaan väestönsuojelua koskevat säädökset väestönsuojaamisen strategian linjausten mukaisesti.
- Kansallisen siviilikriisinhallinnan strategia on hyväksytty valtioneuvostossa elokuussa 2008.
- Sisäisen turvallisuuden tavoitteet ja toimenpiteet on määritetty sisäisen turvallisuuden ohjelmassa toukokuussa 2008.

Ulkoasiainministeriö on toteuttanut seuraavia toimenpiteitä:

- **Eduskunnalle** on laadittu mm. seuraavat valtioneuvoston selonteot:
- "Suomen osallistuminen Afganistanin ISAF-operaatioon, Suomen osallistuminen EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa (EUFOR TCHAD/RCA).
- "Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2008".
- "Suomen osallistuminen Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan".
- "Suomalaisen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Saksan, Alankomaiden ja Suomen muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2007."

Lisäksi on selonteon mukaisesti:

- Edistytty Tshadin ja Keski-Afrikan tasavallan operaatioissa.
- Kehitetty osallistumista Afganistanin ISAF-operaatioon, jossa on kuitenkin tiedostettava, että Suomen osallistuminen ISAF-operaatioon vaatii jatkuvaa tarkastelua huomioiden Afganistanin tilanteen kehitys ja muiden operaatioon osallistuvien maiden toiminta.
- Tehty ilmoitus osallistumisesta Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan ja saatu sille Natolta hyväksyntä mutta Suomen osallistumisen konkreettisen muodon määrittely on vielä kesken.
- Viety loppuun osallistuminen Saksan, Alankomaiden ja Suomen muodostamaan EU:n taisteluosaston valmiusvuoroon 1.1.–30.6.2007 sekä osallistuttu Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroon 1.1.–30.6.2008.

7.2.5 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen

Varautuminen YETT:n mukaisiin uhkamalleihin ja niihin sisältyviin erityistilanteisiin on edennyt suunnitellusti vaiheittain. Laaditut uhkakartoitukset ja -arviot, varautumissuunnitelmat sekä suorituskykykartoitukset ovat kehittäneet hallinnonalojen suunnitelmavalmiutta erityistilanteisiin varautumiseksi. Suunnitelman perusteella kyetään käynnistämään kriisijohtamismallin mukainen johtamistoiminta ja tiedottaminen kaikissa erityistilanteissa. Kehittyminen varautumisessa näkyy etenkin siinä, että hallinnonalojen käsitys uhkista, erityistilanteista ja niihin liittyvästä kriisivalmiuden kasvattamisesta on yhteismitallistunut.

Varautumisen onnistumisen näkyvyyttä voidaan myös arvioida tapahtuneiden erityistilanteiden valossa (esim. Malagan bussiturma ja Kauhajoen koulutragedia). Näiden tapahtumien perusteella voidaan todeta, että viranomaisilla on ollut käytännön tasolla hyvä kyky viiveettömästi ja hyvässä yhteistoiminnassa aloittaa toimenpiteet erityistilanteen hallitsemiseksi.

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle ministerivaliokunnalle antamassaan raportissa keväällä 2008 todennut, että **hallinnonalat ovat käynnistäneet periaatepäätöksen vaatimat toimenpiteet hyvin** sekä luoneet hallinnonalalleen kuuluville strategisille tehtäville kehittämisedellytykset sisällyttämällä niiden vaatimia resursseja TTS-suunnitelmiinsa. Yleisesti ministeriöiden tulisi edelleen kehittää turvallisuus-, valmius- ja varautumisasioiden kirjaamista ja niiden vaatimien toimenpiteiden näkyvyyttä hallinnonalojen toiminnan- ja talouden asiakirjoissa.

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean koostearvio yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian määrittämän seitsemän toiminnon jalkauttamisen tilanteesta:

Tehtävä	Tilanne	Huomiot
Valtion johtaminen (kuusi strategista tehtävää)	Toiminnon vaatimien tehtävien kehittäminen on huomioitu siitä vastaavien hallinnonalojen (VNK ja OM) suunnitelmissa hyvin ja kattavasti.	Varautumisen ja valmiuden ylläpidon kannalta ei ole kaikkia merkittäviä seikkoja kirjattu.
Kansainvälinen toiminta (kuusi strategista tehtävää)	Toiminnon vaatimat tehtävät on huomioitu hallinnonalojen (UM, PLM ja SM) suunnitelmissa.	Ylläpidossa ja kehittämisessä on kirjattu myös käytännön toimenpiteitä ja kehittämistavoitteita.
Valtakunnan sotilaallinen puolustaminen (neljä strategista tehtävää)	Toiminnon kaikki tehtävät ovat puolustushallinnon vastuulla, joten pääasiallinen sisältö ylläpitoon ja kehittämiseen on sisällytetty kattavasti puolustusvoimien asiakirjoihin. Lisäksi SM on huomioinut hyvin veloitteensa tässä toiminnossa.	-
Sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen (10 strategista tehtävää)	Toimintojen tehtävien ylläpitoa ja kehittämistä leimaa niiden kuuluminen pääosin kyseisten hallinnonalojen (SM, YM, MMM ja OM) toimialojen jokapäiväisiin rutineihin, joten niihin on myös panostettu. YETT-strategiaan verrattuna on tapahtunut muutos, jossa maahanmuuttoasioiden kokonaisuus on siirtynyt TM:ltä SM:lle.	SM on huomioinut uutena veloitteenaan laajamittaisen maahantulon kysymykset.
Talouden ja infrastruktuurin toimivuus (17 strategista tehtävää)	Laaja ja sirpaloitunut toiminto, jonka tehtävien ylläpidosta ja kehittämisestä pääosa kuuluu hallinnonalojen (VM, STM, TEM, LVM, MMM, YM ja OPM) normaaleihin tehtäviin.	Osa käytännön toimista on sisällytetty hallinnonalojen keskusvirastojen tai laitosten suunnitelmiin, mikä näkyy osin kirjausten pysymisenä yleisellä tasolla.
Väestön toimeentuloturva ja toimintakyky (neljä strategista tehtävää)	Toiminnon kaikki tehtävät ovat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan vastuulla, jonka tehtävien ylläpito ja kehittäminen on kirjattu kattavasti.	Sisältää myös ainoan tehtävän, jonka ylläpidosta tai kehittämisestä ei ole kirjattu mitään (lääkkeiden ja terveydenhuollon tarvikkeiden ja laitteiden saatavuuden turvaaminen).
Henkinen kriisinkestävyys (kolme strategista tehtävää)	Toiminnon kaikki tehtävät ovat opetushallinnon vastuulla, mutta myös muilla hallinnonaloilla (mm. SM ja STM) on toimintoja, joilla vaikutetaan ainakin välillisesti henkisen kriisinkestävyyteen.	Ylläpito ja kehittäminen on kirjattu varsin yleisellä tasolla.

Valtion kriisijohtamismallia kehitetään edelleen osana YETT-strategiaa ja sen toteutuminen varmistetaan kaikilla hallinnon tasoilla. VNK:n johdolla on toteutettu erityistilanneharjoituksia, jossa valmiuksia on testattu ja seurattu. Lisäksi eräillä hallinnonaloilla on toteutettu omia valmius- ja johtamisharjoituksia, joissa järjestelmää on testattu ja kirjattu kehittämistarpeet toimenpiteineen. Syksyllä 2008 järjestettiin Suomen ja Ruotsin hallitusten kesken kriisinhallintaharjoitus.

Valtioneuvoston kanslia on hallitusohjelman mukaisesti asettanut työryhmän selvittämään valtion kriisijohtamismallin toteutumista uudistuvassa alue- ja paikallishallinnossa. Kriisijohtamistyöryhmän tehtävänä on valmistella suunnitelma valtion kriisijohtamismallin toteuttamisesta alue- ja paikallishallinnossa siten, että valtion kriisijohtamismalli muodostaa toimivan kokonaisuuden ottaen huomioon erityisesti aluehallintohankkeen esittämät muutokset hallinto-organisaatioon ja johtosuhteisiin. Kriisijohtamismallin toteuttaminen uudistuvassa aluehallinnossa on kesken.

Tilannekuvatoimintaa on kehitetty edelleen vastaamaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen tarpeita. Valtioneuvoston tilannekeskus toimii 24/7 periaatteella. Tilannekeskus toimii Suomen kansallisena yhteyspisteenä Euroopan unionin kriisikoordinaatiojärjestelyissä sekä unionin pelastuspalvelun hälytys- ja tiedonvaihtojärjestelmässä. Useat ministeriöt ovat kehittäneet hallinnonalansa tilannekuva-, tilannekeskus- ja kriisijohtamistoimintaa.

YETT-strategia päivitetään hallitusohjelman mukaisesti ja päivitystä koordinoi turvallisuus- ja puolustusasiainkomitea (TPAK). TPAK on myös toteuttanut tehtävänsä mukaisesti YETTS 2006:n mukaista poikkihallinnollista strategisten tehtävien yhteistä seurantaa sekä koonnut tätä kautta perusteita strategian päivittämiseksi.

Kansallisen turvallisuustutkimuksen strategian valmistelusta vastaavat valtioneuvoston sektoritutkimuksen turvallisuusjaoston antaman tehtävän mukaisesti puolustusministeriö ja sisäasiainministeriö. Strategia tulee olemaan ensimmäinen laatuaan ja sellainen on olemassa muualla Euroopassa 5–7 jäsenmaassa. Hanke on osa valtioneuvoston sektoritutkimuksen kehittämistä ja sellaisena VN:n sektoritutkimuksen neuvottelukunnan turvallisuustutkimusjaoston kärkihanke vuonna 2008. Strategiassa määritellään ensimmäistä kertaa turvallisuustutkimuksen julkinen asiakkuus eli mitä tutkimusta tulisi tehdä turvallisuuden takaamiseksi YETT-näkökulmasta. Hankkeella on yhteys EU:n turvallisuustutkimukseen samalla kun se tukee kansallisen näkemyksen muodostamista.

7.2.6 Sisäisen turvallisuuden ohjelma

Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden ohjelmasta on tehty 8.5.2008. Ohjelmassa hallitus määrittää poikkihallinnollisesti sisäisen turvallisuuden keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet. Ohjelma ulottuu vuoteen 2015. Ohjelman tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisimaa maa vuonna 2015. Ohjelman toimeenpanoa johtaa ja ohjaa sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä.

Sisäisen turvallisuuden keskeisimmät tulevaisuuden haasteet liittyvät:

- syrjäytymiseen
- tapaturmien määrään
- väkivaltaan
- suuronnettomuuksiin
- yhteiskunnan haavoittuvuuteen
- rajat ylittävään rikollisuuteen
- tietoverkkoturvallisuuteen sekä terrorismiin ja väkivaltaiseen radikalisoitumiseen

Sisäisen turvallisuuden ohjelma sisältää 74 toimenpidettä turvallisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi. Osa toimenpiteistä parantaa sisäistä turvallisuutta laajasti, osa on kohdennettu tietyille sisäisen turvallisuuden osa-alueille. Ohjelman toimenpanoa johtaa ja ohjaa sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä. Ohjelma toimeenpannaan osana eri viranomaisten toiminnan ja talouden suunnittelua ja paikallista turvallisuussuunnittelua. Järjestöt ja elinkeinoelämä ottavat ohjelman toimeenpanon huomioon omassa toiminnassaan.

Yhteiset tavoitteet ja toimenpiteet sisäisen turvallisuuden parantamiseksi ovat:

- Syrjäytymisen ehkäisy ja alkoholihaittojen torjunta
- Koulutus ja osaamisen kehittäminen
- Sisäisen turvallisuuden tutkimuksen kehittäminen
- Tilannekuvatoiminnan kehittäminen
- Paikallisen turvallisuussuunnittelun kehittäminen
- Turvallisuusseikkojen huomioon ottaminen rakennetun ympäristön suunnittelussa

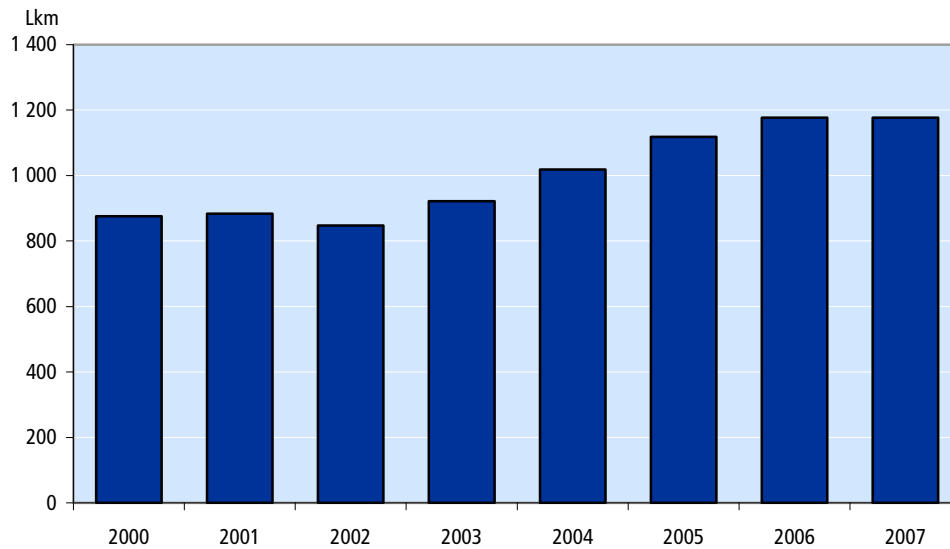
Erityiset tavoitteet ja toimenpiteet sisäisen turvallisuuden parantamiseksi

- Kodin, vapaa-ajan ja liikkumisen turvallisuuden parantaminen
- Maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen turvallisuuden parantaminen
- Väkivallan vähentäminen
- Kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla
- Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen ehkäisy
- Rajaturvallisuus, laittoman maahantulon estäminen ja tullivarmuus
- Ihmiskaupan ja siihen rinnastettavan rikollisuuden estäminen
- Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta
- Tietoverkkorikollisuuden ja internetin käyttöön liittyvien riskien torjunta
- Terrorismin torjunta, ääriliikkeiden laittoman toiminnan ehkäisy ja väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisy

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa käytetään indikaattoreita, jotka on valmisteltu ja vahvistettu sisäisen turvallisuuden ohjelmassa ja jotka valtioneuvoston hyväksytty periaatepäätöksenä 8.5.2008.

Kodin, vapaa-ajan ja liikkumisen turvallisuuden parantaminen

Alkoholimyrkytys tai päihtyneenä tapahtunut tapaturma yhä useammin kuolinsyynä



Lähde: Kuolemansyytilastot/Tilastokeskus. Alkoholimyrkytyksiin ja muihin tapaturmiin päihdyksissä kuolleet, vuosina 2000–2007 (lkm).

Tapaturmat ovat suomalaisten neljänneksi yleisin kuolinsyy. Alkoholit on suurin yksittäinen syy onnettomuuksien ja tapaturmien taustalla. Lisääntyvä vapaa-aika ja kasvava alkoholin kulutus lisäävät liikenneonnettomuuksia, liikuntatapaturmia, kaatumisia ja asuntopaloja. Haasteisiin puututaan ennen kaikkea kehittämällä kunnissa tehtävää paikallista turvallisuussuunnittelua ja parantamalla viranomaisten tapaturmatietoutta.

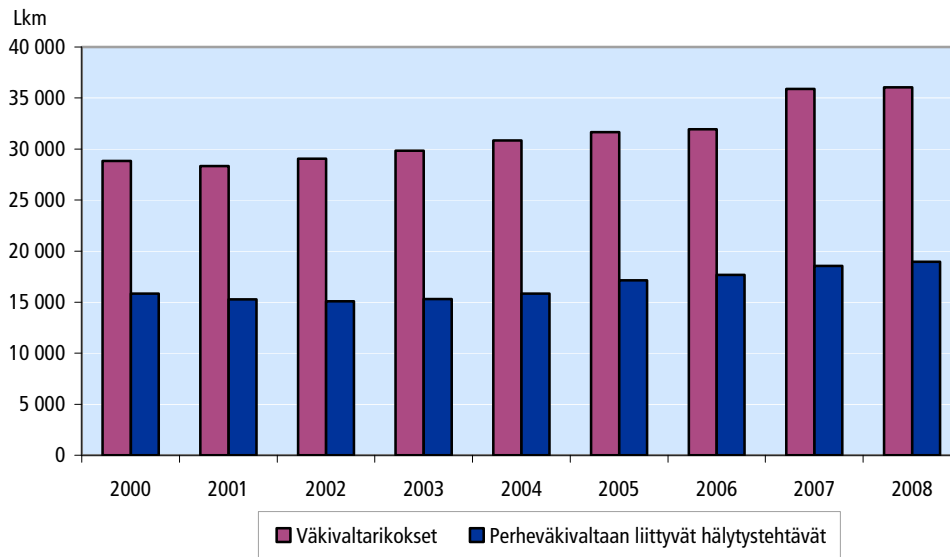
Maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen turvallisuuden parantaminen

Suomi muuttuu nopeasti monikulttuurisemmaksi ja tulevina vuosina Suomessa asuu tai väliaikaisesti oleskelee nykyistä suurempi määrä etnisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä. Rasistisen rikollisuuden vuosiselvityksen mukaan vuonna 2007 poliisille ilmoitettiin 698 epäiltyä rasistista rikosta kun vuonna 2006 määrä oli 748. Vaikka epäiltyjen rasististen rikosten kokonaismäärä on vuosiselvityksen mukaan laskenut, rasististen vahingontekojen määrä on kasvanut selvästi. Epäiltyjä rasistisia vahingontekoja tuli poliisin tietoon yli 60 prosenttia enemmän kuin vuonna 2006. Vahingonteot kohdistuivat useimmiten etnisten vähemmistöjen edustajien omaisuuteen kotipiirissä tai heidän pitämiinsä ravintoloihin. Vuosiselvityksen mukaan nuoret miehet ovat enemmistönä sekä rikoksista epäiltyinä että uhreina.

Maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistön turvallisuutta parannetaan tarjoamalla parempaa ja kattavammin tietoa Suomen lainsäädännöstä ja palvelujärjestelmästä, vahvistamalla kansalaisjärjestöjen asemaa tuki- ja neuvontapalveluissa, parantamalla lupa-asioiden käsittelyä sekä ottamalla etnisten vähemmistöjen turvallisuuskysymykset osaksi suunnittelujärjestelmää.

Väkivallan vähentäminen

Poliisin tietoon tulleiden väkivaltarikosten määrä on lievässä kasvussa



Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä Polstat. Poliisin tietoon tulleiden rikosten määrä vuosina 2000–2008, lkm.

Poliisin tietoon tulleen väkivaltarikollisuuden taso on Suomessa korkea ja se on ollut lievässä nousussa koko 2000-luvun. Osittain kyseessä saattaa olla ilmoitusaktiivisuuden lisääntyminen. Vuoden 2006 uhritutkimuksessa väkivaltaa tai uhkailua kokeneiden osuus kääntyi loivaan laskuun. Nuorten rikoskäyttäytymistä mittavissa tutkimuksissa väkivalta on pysynyt kutakuinkin samalla tasolla. Uhkana kuitenkin on, että väkivallan määrä kasvaa väkivaltaan turtumisen, syrjäytymisen ja eriarvoisuuden lisääntymisen sekä alkoholin kulutuksen kasvun ja humalahakuisen kulttuurin seurauksena. Kaupungistuminen on tärkeä tekijä sosiaalisen kontrollin heikentymisessä. Samalla elinolot heikkenevät autioituvalla maaseudulla. Toisaalta väestön ikääntyminen tulee todennäköisesti vähentämään väkivallan määrää. Väkivaltaa ehkäistään muun muassa puuttamalla erityisesti lapsiin ja nuoriin kohdistuvaan väkivaltaan sekä lähisuhde- ja perheväkivaltaan. Tärkeää on myös vahvistaa olemassa olevia uhrin tukipalveluja.

Kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla

Yritysten rikosturvallisuus on parantunut

	2005	2008
Työntekijöihin kohdistunut uhkailu, %	29	23
Työntekijöihin kohdistunut väkivalta, %	7	4
Kriittisen tiedon urkinta/yritysvakoilu, %	9	10
Murto toimi- tai tuotantotiloihin, %	28	19

Lähde: Yritysten rikosturvallisuusselvitys. Keskuskauppakamari.

Turvallisuuskysymyksillä on tärkeä asema suomalaisen elinkeinoelämän ja sitä kautta yhteiskunnan kilpailukyvyyn kannalta. Viimeaikaiset selvitykset osoittavat, että tietoturvallisuus on yrityksille edelleen haastavin ja ongelmallisin yritysturvallisuuden osa-alue. Vakavia haasteita aiheuttaa myös pimeän työvoiman käyttö. Yritystoiminnan turvallisuutta parannetaan vahvis-

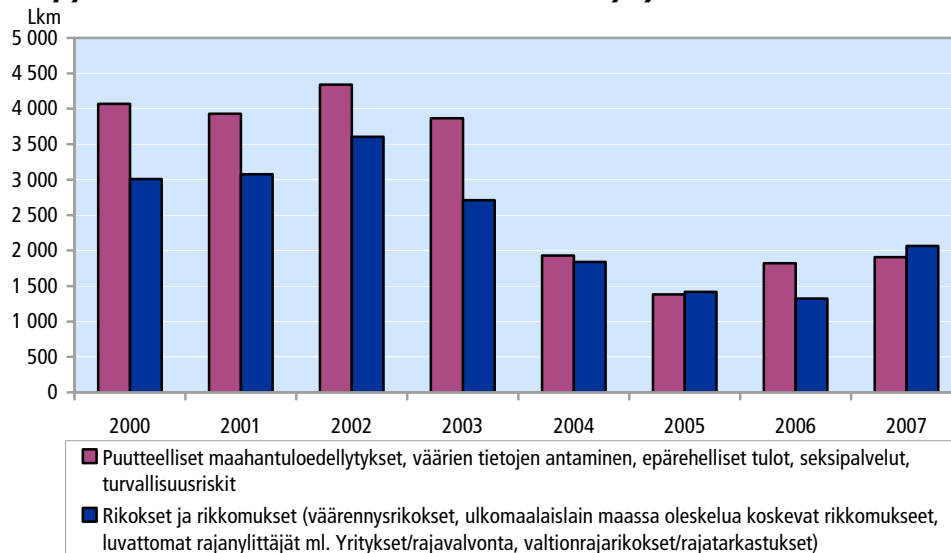
tamalla yhteiskunnan roolia yritysten turvallisuuden edistämisessä sekä tukemalla elinkeinoelämän ja viranomaisten välisen yhteistyön kehittymistä rikostorjunnassa.

Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen ehkäisy

Merellä ja rannikolla öljy- ja kemikaalikuljetukset ja muun meriliikenteen kasvu lisäävät merellisen monialaonnettomuuden uhkaa säiliöalusten reiteillä Suomenlahdella, Pohjois-Itämerellä ja Ahvenanmerellä. Ilmastomuutokset lisäävät äärimmäisten sääilmiöiden ja niistä aiheutuvien luonnononnettomuuksien riskiä. Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjuntakapasiteettia parannetaan vuoteen 2015 mennessä siten, että torjuntakyky on Suomenlahdella 30 000 tonnia, Saaristomerellä 15 000 tonnia ja Pohjanlahdella 5 000 tonnia vuorokaudessa. Samalla tehostetaan ja parannetaan sekä suuronnettomuuksiin ja ympäristötuhoihin varautumista että hallintaa.

Rajaturvallisuus, laittoman maahantulon estäminen ja tullivarmuus

Rajaviranomaisten tarkastuksissa puutteellisten tietojen kanssa tai laittomasti maahan pyrkineiden henkilöiden määrä on vähentynyt 2000-luvulla



Lähde: RVL: Rajatarkastusviranomaisten rajatarkastuksissa tai rajalla paljastamat laittomasti tai puutteellisin edellytyksin maahan pyrkineet ja maassa oleskelleet henkilöt (lkm) vuosina 2000–2007.

Rajaviranomaisten tarkastuksissa puutteellisten tietojen kanssa tai laittomasti maahan pyrkineiden henkilöiden määrä on vähentynyt 2000-luvulla. Schengen-alueen laajentuminen Baltian maihin vuonna 2007 poisti Suomen ja Viron sisärajan rajatarkastustoiminnan. Tätä kompensoidaan tehostamalla viranomaisten toimintaa sisämaassa. Suomeen suuntautuu laitonta maahantuloa kolmesta suunnasta: Venäjältä, Kaukoidästä ja sisärajan yli. Keskeisiä toimenpiteitä rajaturvallisuuden ja laittoman maahantulon estämiseksi ovat poliisi-, raja-, tulli sekä viisumi- ja maahanmuuttoviranomaisten laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjuntaan liittyvä operatiivisen yhteistyön kehittäminen sekä uuden tekniikan hyödyntäminen. Tullirikostutkiminnan/-torjunnan vaikuttavuus on pysynyt lähes samalla tasolla ja on noin 50 miljoonaa euroa sisältäen takavarikoidun tavararvon, takavarikoimatta jääneen tavararvon, haluttuun otetun tavararvon (=tuoteväärennökset), takaisin saadun rikoshyödyn ja kantamatta jääneet verot.

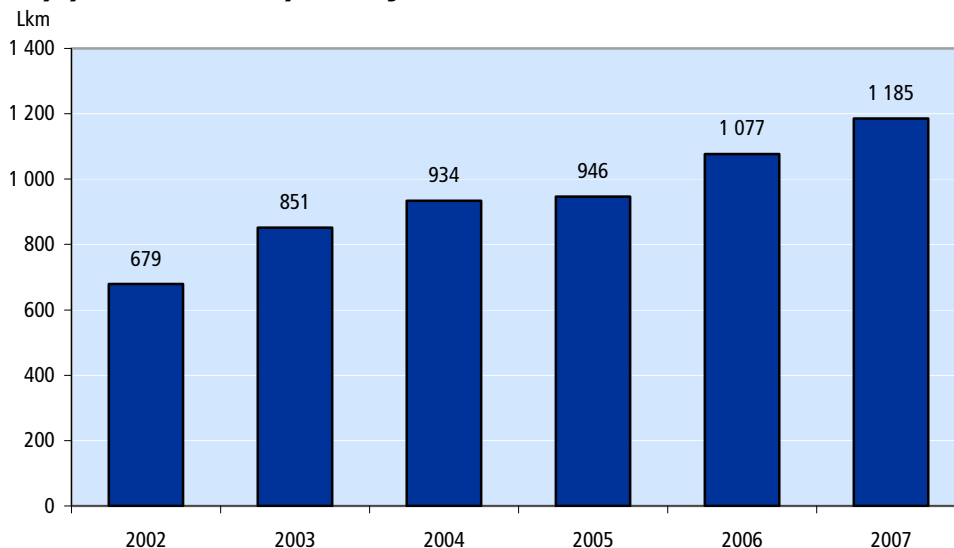
Ihmiskaupan ja siihen rinnastettavan rikollisuuden estäminen

Ihmiskauppa on usein osa järjestäytynyttä rikollisuutta ja harmaata taloutta ja siihen liittyy usein myös muuta vakavaa rajat ylittävää toimintaa. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on Suomessa osoittautunut odotettua haastavammaksi. Ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin liittyvien rikosilmoitusten määrä (sisältäen ihmiskaupan, törkeän parituksen, kiskonnantapaisen työsyrynnän ja törkeän laittoman maahantulon järjestämisen) on vuonna 2007 ollut 35 ja vuonna 2006 52. Keskeiset toimenpiteet ihmiskaupan torjumiseksi liittyvät ihmiskaupan ilmiön tietoisuuden parantamiseen, ihmiskauppaan ja siihen rinnastettavien rikosten määrittelyn selkeyttämiseen sekä ihmiskaupan raportoinnin ja seurannan kehittämiseen.

Vuoden 2009 alusta alkaen on ihmiskaupparaporttoijana toiminut vähemmistövaltuutettu, joka seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä, kansainvälisten velvoitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta. Raportoinnin lisäksi vähemmistövaltuutettu muun muassa antaa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan ja uhrin oikeuksien toteutumiseen liittyviä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta

Järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenten lukumäärä on ollut kasvussa

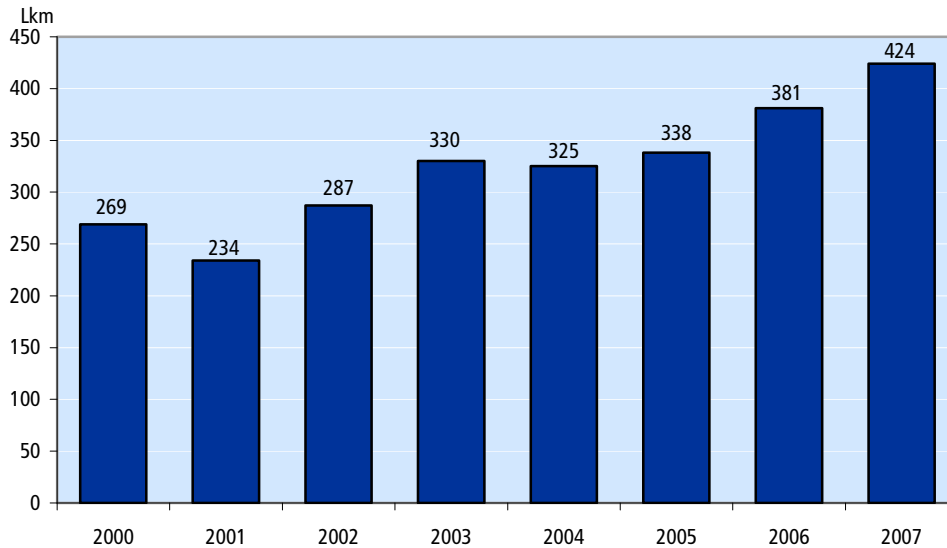


Lähde: Keskusrikospoliisi: Järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenten lukumäärä vuosina 2002–2007.

Rikollisryhmien toiminta on entistä määrätietoisempaa ja niiden muodostamien leirien välinen kilpailu vaikutusvallasta on kiristynyt. Ulkomaalaisten tai ulkomaalaistaustaisen muodostamia järjestäytyneitä rikollisryhmiä toimii Suomessa toistaiseksi vain muutamia, mutta rajat ylittävällä, vakiintuneilla yhteistyösuhteilla on tärkeä merkitys suomalaisryhmien toiminnalle. Uhkana on, että rikolliset toimijat hyödyntävät laillista elinkeinoelämää ja yhteiskunnallista päätöksentekoa. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tavoitteena on muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden ja muun vakavan rikollisuuden edellytysten ja toimintamahdollisuuksien vähentäminen, jolloin myös yhteiskuntaan kohdistuvat haittavaikutukset vähenevät. Toimenpiteitä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan ovat muun muassa viranomaisyhteistyön tehostaminen, viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyön lisääminen, talousrikos-torjunnan tehostaminen sekä rikosprosessiin osallistuvien suojelun kehittäminen.

Tietoverkkorikollisuuden ja internetin käyttöön liittyvien riskien torjunta

Tietoverkkorikollisuus on kasvussa



Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä Polstat: Poliisin tietoon tulleiden tietoverkkorikollisuuteen liittyvien rikosten määrän kehitys vuosina 2000–2007.

Tietoverkkojen kehittymien on tuonut mukanaan uuden tyyppisiä mahdollisuuksia rikosten tekemiseen. Yhteiskunnan toimintojen muuttuminen lisääntyvässä määrin sähköisiksi on aiheuttanut vastaavan muutoksen myös rikollisuudessa ja muussa häiritsevässä ja vihamielisessä toiminnassa. Keskeisiä toimenpiteitä tietoverkkorikollisuuden torjumiseksi ovat muun muassa tietoverkkorikollisuuden torjuntaedellytysten turvaaminen ja viranomaisten osaamisen kehittäminen sekä tarvittavan lainsäädännön tarkistaminen.

Terrorismin torjunta, ääriliikkeiden laittoman toiminnan ehkäisy ja väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisy

Suomeen ei tällä hetkellä kohdistu suoraa terrorismin uhkaa eikä Suomessa toimi kansainvälisiä terroristiryhmiä. Suomessa toimivien ääri- ja vaihtoehtoliikkeiden toiminta on kansainvälistynyt. Tavoitteena on, että edellytykset, mahdollisuudet ja motivaatio harjoittaa terrorismia ja sitä tukevaa toimintaa heikentyvät. Keskeinen toimenpide väkivaltaisen radikalisoitumisen torjumiseksi on yhteistyörakenteen luominen kansalaisyhteiskunnan kanssa. Väkivaltaisen radikalisoitumisen syntyyn vaikuttavat tekijät tulee tunnistaa myös tutkimuksen avulla ja viranomaiskoulutusta radikalisoitumisen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tulee järjestää.

Muu rikollisuuden vähentäminen

Tavoite vuoden 2010 loppuun mennessä on, että 100 prosenttia **väestöstä kuuluu kunnallisten turvallisuussuunnitelmien piiriin**. Paikallisten turvallisuussuunnitelmien aikaansaamiseksi on tehty aloitteita yhteistyössä kuntien ja poliisipiirien kanssa.

Henkirikosten määrä on vaihdellut vuosittain välillä 120–180 ja vuonna 2007 henkirikosten määrä oli 127 ja vuonna 2008 131.

Uhkailujen tai väkivallan kohteeksi joutuu vuosittain noin joka kymmenes suomalainen. Noin kaksi prosenttia väestöstä saa vuosittain fyysisen vamman väkivallan seurauksena, Väkivalta ilmoitetaan entistä useammin poliisille: tässä suhteessa kasvu on ollut melko tasais- ta viimeisten 25 vuoden aikana. Vuoden 2006 tutkimuksen mukaan erityisesti naiset ovat aktivoituneet rikosilmoitusten tekijöinä.

Rikksentorjuntaneuvosto on jatkanut eri tahojen yhteistyönä kansallisen väkivallan vähen- tämisohjelman toimenpiteiden valmistelua ja toteuttamista. Vuoden 2009 alussa valmistuvan seurantaraportin perusteella päätetään jatkotoimista. Paikallisten rikksentorjuntahankkeiden käynnistämistä ja evaluointia on tuettu taloudellisilla avustuksilla ja asiantuntija-apua anta- malla.

HUOLTOVARMUUS

Lähtökohdat:

- Kansallisiin voimavaroihin ja toimenpiteisiin perustuva huoltovarmuus.
- Ankarimpiin huoltokriiseihin varautuminen on edelleen kansallisella vastuulla.
- Vakavin uhka huoltovarmuudelle on tilanne, jossa kyky tuottaa tai hankkia ulkomailta kriittisiä tavaroita ja palveluja on väliaikaisesti vaikeutunut.

Keinot:

- Lainsäädännölliset toimenpiteet.
- Varautuminen ja valmiussuunnittelu.
- Erilaiset huoltovarmuusjärjestelyt ja niiden rahoittaminen.
- Kansainväliset sopimukset.
- Julkisen vallan ja elinkeinoelämän toimivalla yhteistyö.

Kriittiset alueet:

Energia-ala – Tärkeää on huippukapasiteetin riittävyys, tuontipolttoaineet ja kuljetuslogistiikan kapasi- teetti. Huoltovarmuuden kannalta olisi tärkeää säilyttää **kivihiilen tekniset käyttömahdollisuudet** kotimaisten polttoaineiden saantihäiriöissä. Polttoturpeen huoltovarmuus ei hiljattain käynnistetystä turvavarastointijärjestelmästä huolimatta ole riittävällä tasolla.

Merikuljetuskapasiteetin saatavuus – Kotimaahan rekisteröidyn tonniston vetoisuus on riittämätön maan huoltovarmuuden turvaamiseksi.

Huoltovarmuus elintarvikkeissa – Väestön lisääntyminen maailmalaajuisesti, globaali kilpailu ja kotimaisen elintarviketeollisuuden kannattavuuskysymykset nousevat haasteiksi.

Liikenneväylät, energian siirtoverkot sekä finanssialan järjestelmät ja muut tiedonkäsitte- lyn infrastruktuurit – Nämä ovat kansainvälisesti verrattuna korkeatasoisia ja häiriöiden varalta hy- vin suojattuja mutta erityisesti tietojärjestelmiin kohdistuu uusia riskejä ja uhkia, joista kaikkia ei täysin tunneta.

Valmius influenssapandemian varalta – Lääkkeiden huoltovarmuus perustuu **teollisuuden ja maahantuojien pitämiin velvoitevarastoihin**, joita koskevan lain uusiminen on eduskunnan käsi- teltävänä.

Sotilaallinen huoltovarmuus – Keskeistä on kotimaisen raskaan ampumatarvikehuollon turvaaminen sodanajan tarpeiden varalta sekä teknisten järjestelmien käytön ja ylläpidon vaatiman osaamisen säilyt- täminen omassa maassa.

7.3 Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä

Suomen keskeisimmät tavoitteet turvallisuuden alalla ovat edenneet asetettujen indikaatto- reiden valossa hyvin. On todennäköistä, että myönteinen kehitys jatkuu ja hallitusohjelman tavoitteet saavutetaan. Erityisesti EU:n puitteissa tapahtuva kehitys vaikuttaa Suomen tavoit-

teiden saavuttamiseen. Yhteistyö Pohjoismaiden kesken tulee vahvistumaan turvallisuuden alalla. Myös muussa monenkeskisessä yhteistyössä saavutetaan tavoitteiden mukaista edistystä.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta voidaan todeta että Suomi on vahvistanut kansainvälistä asemaansa sekä monenkeskisen että kahdenvälisen toiminnan kautta osallistumalla aktiivisesti EU:n ulkoisen toiminnan toteuttamiseen ja kehittämiseen. Myös EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittyminen vahvistaa kokonaisuutena Suomen asemaa.

Pohjoismainen yhteistyö on vahvistunut, ja se on tuottanut onnistuneita yhteishankkeita. Pohjoismaiden kesken haetaan yhteistyömuotoja, joista koituu kustannussäästöjä ja synergiaetuja, jotka huomioidaan suunnittelussa. Yhteistyön vaikutukset painotuksiin ja resurssien uudelleen kohdentamiseen voidaan yksilöidä tarkemmin yhteistyön etenemisen myötä.

Kehitysyhteistyön ja kriisinhallinnan jatkumoa on kehitetty ja kehityspoliittista johdonmukaisuutta on vahvistettu. Vuoden 2009 talousarvio koko kehitysyhteistyölle on laadittu niin, että kehitysavun taso saavuttaa 0,47 prosenttia suhteessa bruttokansantuloon (arvio joulukuussa 2008). Eurooppa-neuvostossa on sovittu tavoitteeksi 0,51 prosenttia suhteessa BKTL:ön vuoteen 2010 mennessä.

Suomen puolustuskykyä ja uskottavaa maanpuolustusta on kehitetty. Puolustusvoimien henkilöstöä ja osaamista, materiaalista valmiutta sekä yhdyskunta- ja ympäristökysymyksiä on ohjattu, kehitetty ja toteutettu hallitusohjelman ja hallituksen strategia-asiakirjan mukaisesti. Sodan ajan suorituskykyvaatimusten kasvusta johtuen sijoituskelpoisen varusmiesaineksen määrä on vähentynyt ja toisaalta palvelusaikaisen poistuman määrä on kasvanut. Erityisesti henkisten syiden määrä poistumaan on kasvanut. Asevelvollisten heikentyvä kyky osallistua varusmiespalvelukseen myös hidastaa joukkotuotantokiertoa ja samalla sodanajan joukkojen keski-ikä nousee. Mitä harvempi kansalainen suorittaa varusmiespalveluksen, sitä enemmän maanpuolustustahtoa joudutaan edistämään muilla keinoilla. On kuitenkin huomattava, että varusmiespalvelus on vain yksi maanpuolustustahtoa ylläpitävä elementti. Pitkän aikavälin seurannan merkitys maanpuolustustahdon osalta korostuu sitä enemmän, mitä enemmän sitä perinteisesti ylläpitäneet tekijät, kuten varusmiespalveluksen suorittamisaste, muuttuvat.

Nuorten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi tehdään tällä hetkellä julkisessa hallinnossa ja myös valtioneuvostotasolla paljon, mutta nuorten fyysisen kunnon ja terveydentilan epäsuotuisa kehitys ei ole pysähtynyt.

Kertausharjoitusten määrän lasku vaikutti joukkojen kehittämiseen ja koulutukseen siten, että kaksi operatiivisten joukkojen kertausharjoituskierrosta jäi toteutumatta. Koulutuksellisen vajauksen korjautuminen kestää noin 3–5 vuotta. Vapaaehtoinen maanpuolustuskoulutus ei korvaa kertausharjoituskoulutusta, vaan täydentää ja täsmentää sitä, koska vapaaehtoinen koulutus on yksilöön kohdistuvaa eikä tapahdu joukkotuotantokokoonpanossa.

Kotimaisen puolustusmateriaaliteollisuuden vientiedellytysten tukemista on jatkettu ja toiminta tukee kotimaisen teollisuuden toimintaedellytyksiä ja sitä kautta myös sotilaallista huoltovarmuutta.

Sotilaallinen huoltovarmuus toteutuu nykyrahoituksella auttavasti. Näköpiirissä on kuitenkin kustannusten kasvu, joka voi muodostua ongelmalliseksi huoltovarmuuden kotimai-

selle osiolle. Huoltovarmuuden ylläpitämisessä erityisesti eurooppalaisen ja pohjoismaisen yhteistyön merkitys kasvaa. Vaikka kansainvälinen riippuvuus heikentää huoltovarmuutta, yhteistyöllä ja yhteensopivuutta kehittämällä sitä voidaan vastaavasti parantaa.

Kansainvälisen kriisinhallinnan osalta haasteen sotilaallisen kriisinhallinnan suunnittelulle muodostivat korkean valmiuden ylläpito kotimaassa (EUBG), kriisinhallintaoperaatioiden vaativimmat operatiiviset tehtävät ja toimintaympäristön muuttuminen (uhkataso, olosuhteet). Lisäksi haasteita ovat aiheuttaneet yhä kasvava operaatioihin kohdennettavan materiaalin määrä, materiaalin kallistuminen sekä sen nopea kuluminen ja operaatioiden henkilötöy-
vuosikustannusten kallistuminen. Sotilaallisten kriisinhallintatehtävien houkuttelevuus ja sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellisuuden edistäminen vaativat erityishuomiota myös jatkossa. Kustannusten kasvu jatkuu tulevaisuudessa ja sen lisäksi operaatioiden uhkatason kasvassa ja olosuhteiden vaikeutuessa saattaa haasteeksi muodostua osaavan, motivoituneen ja lukumääräisesti riittävän henkilöstön rekrytointi.

Vuoden 2004 **turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa** sotilaallisen kriisinhallinnan resurssien tavoitetasoksi asetettiin noin 1 000 sotilashenkilöä / 100 miljoonaa euroa. Sotilaallisen kriisinhallinnan edellä kuvatun sisällöllisten vaatavuustason ja haasteiden kasvu on johtanut käytännössä noin 750 henkilön vahvuuteen, joka on ylittänyt 100 miljoonan euron kustannustason. Kohdealueet sijaitsevat kaukana Euroopasta, mikä nostaa merkittävästi kustannuksia. Kaukokohteiden operaatiot maksavat noin kolminkertaisesti verrattuna esimerkiksi Länsi-Balkanin operaatioihin.

Siviilikriisinhallinnan osalta on havaittavissa sama kustannusten nousu. Lähetettävistä asiantuntijoista aiheutuvat kustannukset nousevat siviilioperaatioiden yhä vaikeammista toimintaympäristöistä johtuen. Myös asiantuntijoiden lisääntyvä koulutus ja rekrytointiin liittyvä laajeneva henkilöstöhallinto aiheuttavat lisäkustannuksia.

Uuden turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteko on valmisteltu. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon uudistamisesta on herätetty keskustelua, koska se on koettu osittain liian hitaaksi ja jäykäksi työkaluksi. Toisaalta kuitenkin pidetään tärkeänä, että puolustuspolitiikkaa sekä puolustuskyvyn ylläpidon ja kehittämisen edellytyksiä linjataan pitkällä aikavälillä tulevaisuudessakin. Selonteon kautta myös eduskunta kytkeytyy mukaan tähän työhön. Edellisen selonteon täytäntöönpanon osalta on edetty hyvin.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen on varautumisella yhdenmukaisesti uhkamalleihin eri hallinnonaloilla edennyt melko hyvin. Kriisijohtamisen valmiuksia kehitetään muun muassa osana ALKU-hanketta sekä kehittämällä edelleen tilannekuvatoimintaa.

Sisäisen turvallisuuden toimintaympäristö muuttuu hyvinkin nopeasti ja erityisesti syrjäytyminen vaikuttaa sisäiseen turvallisuuteen. Ohjelman ohjaus on järjestetty siten, että toimenpiteitä voidaan tarkistaa ja tarpeen mukaan tehostaa tai muuttaa. Yhtenä erityiskysymyksenä on väestön väkivaltakokemukset, jotka ovat olleet kokonaisuutena noususuunnassa. Henkirikosten määrässä on runsaasti vuosittaista vaihtelua, mutta vuosikymmenen alun positiivinen kehitys on pysähtynyt. Suomalaisen väkivallan alkoholisisällön vähenemisen vuoksi näyttää siltä, että väkivaltakokemusten ja -tason vähentäminen riippuu paljolti siitä, miten alkoholi-
poliittisissa tavoitteissa onnistutaan. Väestön turvallisuus ja turvallisuuden tunne paranevat paikallisen turvallisuussuunnittelun tehostuessa. Rikoksen uhrien asemaan tullaan kiinnittämään nykyistä enemmän huomiota.

8 SUOMEN KANSAINVÄLINEN ASEMA

8.1 Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteet

Euroopan unioni on Suomen tärkein vaikutuskanava, jonka rinnalla vahvistetaan kahdenvälisiä suhteita sekä monenkeskistä yhteistyötä.

Suomi on aloitteellinen ja aktiivinen Euroopan unionin jäsenmaa, joka toimii unionin uudistamisen ytimessä. Suomi pyrkii voimakkaasti EU:n sisäisen ja ulkoisen toimintakyvyn vahvistamiseen ja kannattaa unionin kehittämistä taloudellisena, poliittisena ja turvallisuusyhteisönä.

Suomi on osa kansainvälistä yhteisöä kantaen osansa maailmanlaajuisesta yhteisvastuusta ja huolehtien omista vaikutusmahdollisuuksistaan. Tärkeitä kysymyksiä ovat muun muassa globaalissa turvallisuudessa, ympäristössä ja talouden työnjaossa tapahtuvat muutokset. Suomi edistää ihmisoikeuksien, demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja kestävän kehityksen toteutumista kaikkialla maailmassa.

Suomi painottaa kehityspolitiikassa aiempaa vahvemmin ympäristö- ja ilmastokysymyksiä, kriisien ennaltaehkäisyä sekä rauhanprosessien tukemista. Kehityspolitiikan tärkein tavoite on YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttaminen.

8.2 Toteutunut kehitys ja keskeiset toimenpiteet

8.2.1 Suomi Euroopan unionin jäsenmaana

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle vuoden 2009 alkupuolella selonteon Suomen EU-politiikasta. Selonteossa määritellään Suomen EU-politiikan keskeiset painopistealueet ja linjataan EU-päätöksentekoon vaikuttamisen kehittämistä.

Lissabonissa 13.12.2007 allekirjoitettu Lissabonin sopimus on pitkän prosessin tulos. Lissabonin sopimus täyttää **Suomen kannalta olennaisimmat neuvottelutavoitteet**. Eduskunta hyväksyi sopimuksen 11.3.2008 ja tasavallan presidentti ratifioi sopimuksen 12.9.2008.

Lissabonin strategian toimeenpanon osalta Suomi on saavuttanut pääosin tavoitteensa työllisyyden, maahanmuuttopolitiikan, koulutuksen ja makrotaloudellisten toimenpiteiden toteuttamisessa.

Esimerkkeinä voidaan mainita:

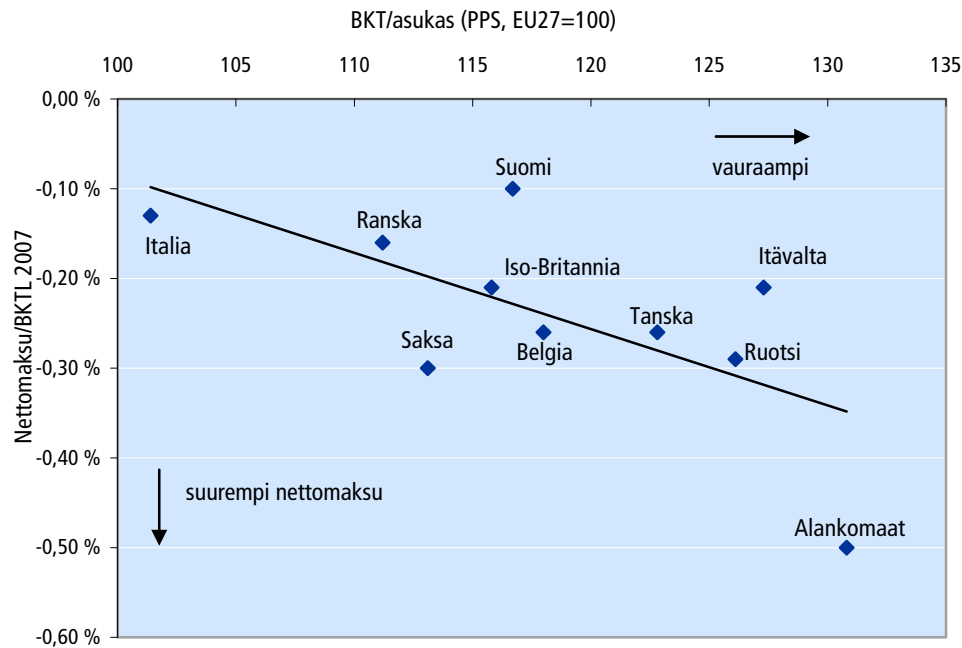
- Työllisyysaste saavutti vuonna 2007 Lissabonin strategiassa määritellyn 70 prosentin tavoitetason (miehillä työllisyysaste 70,7 % ja naisilla 68,5 %).
- T&K-menojen osuus bruttokansantuotteesta on puolestaan ylittänyt jo vuosia strategiassa määritellyn 3 prosentin tavoitetason.
- Suomi on myös noudattanut hyvin kevään 2006 Eurooppa-neuvoston kokouksessa sovittuja sitoumuksia neljällä ensisijaisella alalla: panostukset osaamiseen ja innovaatioihin, liiketoimintapotentiaalin parantaminen erityisesti pienissä ja keskisuurissa yrityksissä, työllisyysmahdollisuuksien parantaminen sekä energia- ja ilmastopolitiikka.

Suomen hallitus on lähettänyt huhtikuussa 2008 EU:n komissiolle kannanottonsa **EU:n talousarvion välitarkasteluun**. Kannanottoon sisältyy toteamus, että EU:n globaalin toimintaympäristön pidemmällä aikavälillä odotettavissa oleva voimakas muutos on otettava huomioon EU:n ulkoiseen toimintaan tarkoitettuja varojen määrässä ja kohdentamisessa.

Komission ennakoidaan julkaisevan suppean yhteenvedon jäsenmaiden vastauksista syyskuussa 2008. Komissio ei anna varsinaista esitystä asiasta, ja se jääneekin uuden komission tehtäväksi. Uusi komissio julkaisee analyttisemmän esityksen kehysten välitarkastelusta todennäköisesti syksyllä 2009. Suomen tarkempien neuvottelutavoitteiden asettaminen voi tapahtua vasta komission esityksen valmistumisen jälkeen.

Tarkasteltaessa keskimääräistä vauraampien EU-maiden EU-nettomaksun suhdetta bruttokansantuloon sijoittuu Suomi asteikolla hyvin.

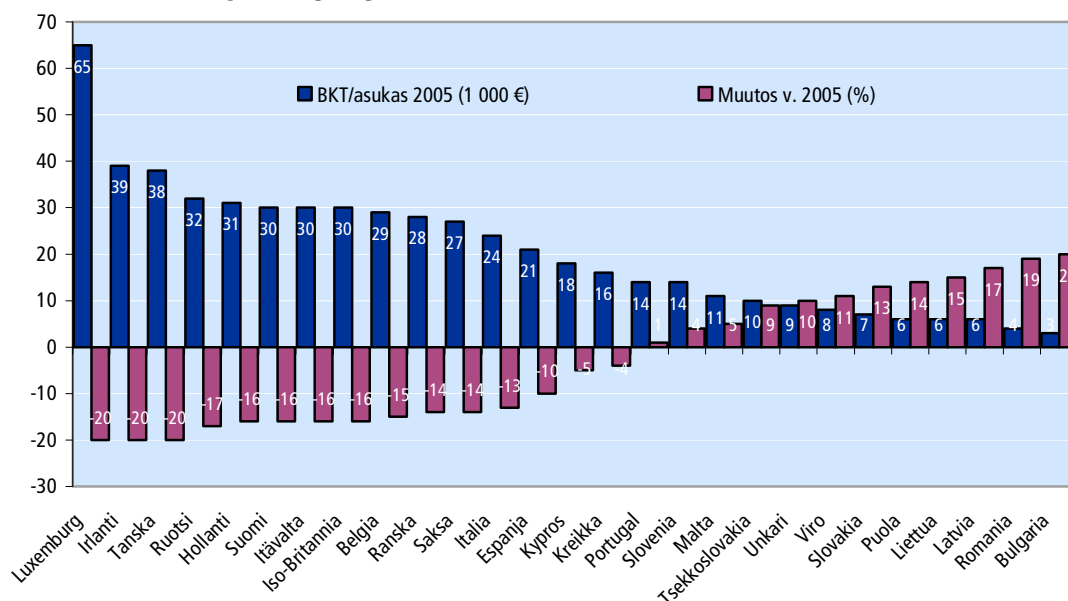
EU-nettomaksun suhde bruttokansantuloon on Suomen osalta hyvä



Lähde: VM; julkaistu tiedotteessa "Suomen EU-maksujen kehitys ennakoitua myönteisempää vuonna 2007" 02.09.2008.

EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan linjauksista saavutettiin yhteisymmärrys joulukuun 2008 Eurooppa-neuvostossa. EU:n keväällä 2007 sovitut päästövähennystavoitteet vahvistettiin ja sovittiin keinoista tavoitteiden saavuttamiseksi mukaan lukien päästökauppadirektiivi ja taakanjako. Pitkäjänteinen kaikilla tasoilla toteutettu vaikuttamistyö osoittautui onnistuneeksi ja Suomi sai Eurooppa-neuvostossa läpi kaikki keskeiset tavoitteensa.

Kasvihuonekaasupäästöjen ja BKT:n suhde



Suomi on vaikuttanut komission valmistelussa olevan **Itämeren alueen** strategian (BSS) laadintaan EU-tasolla, alueellisesti sekä kahdenvälisissä tapaamisissa. Suomelle tärkeät painotukset kuten uudistetun pohjoisen ulottuvuuden hyödyntäminen strategian ulkoisena ulottuvuutena sekä ympäristökysymysten keskeisyys Itämeri-strategian teemana, on saatu hyväksytyksi osaksi komission strategian valmistelulähtökohtia.

EU:n Itämeri-strategian valmistelun ohella kantavia teemoja vuosien 2007–2008 Itämeri-politiikassa ovat olleet Itämeren valtioiden neuvoston CBSS:n uudistustyö sekä Itämeren suojelukomission HELCOM:n marraskuussa 2007 hyväksymä suunnitelma meriympäristön tilan nopeasta kohentamisesta (Baltic Sea Action Plan). Myös Luovan talouden ja kulttuuritoimialojen toimijoiden yhteistyötä Itämeren alueella on tiivistetty valmisteltaessa syksyllä 2008 Riikan CBSS:n kulttuuriministerikokousta.

Ulkoministeriön voimavaroja vaikuttaa Itämeren alueen maiden yhteistyöhön on tiivistetty ja vahvistettu kulttuuriministereiden syksyllä 2008 hyväksymän julkilausuman mukaisesti. Lisäksi on perustettu erityinen Itämeri-asioiden koordinaattorin tehtävä. Itämeren alueen maiden välistä yhteistyötä kehitetään huomioiden EU:n Itämeristrategian linjaukset ja pohjoisen ulottuvuuden kulttuurikumppanuuden eteneminen.

Turvallisuusyhteistyö Euroopan unionin puitteissa

Suomi on tukenut EU-puheenjohtajamaiden aloitteita sekä ollut aloitteellinen EU:n nopean toiminnan kyvyn ja EU-Nato yhteistyön kehittämiseksi, josta esimerkkinä järjestöjen välisen yhteistyön tiivistyminen voimavaratyössä. ETPP:n kehittämisen kannalta keskeistä tarkastelujaksolla on ollut Lissabonin sopimuksen aikaansaaminen ja sen toimeenpanon valmistelutyö. Sopimus tarjoaa välineitä EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen ja unionin kriisinhallintakyvyn parantamiseen, esimerkiksi pysyvän rakenteellisen yhteistyön mekanismin sekä avunanto- ja solidaarisuuslausekkeet.

Suomi on lisäksi:

- Myötävaikuttanut EU:n kriisinhallintakyvyn parantamiseen muun muassa osallistumalla EU:n konseptuaaliseen työhön ja käytännön tasolla etenkin nopean toiminnan kyvyn kehittämiseen tarjoamalla joukkoja EU:n taisteluosastoihin.
- Profiloitunut kokonaisvaltaisen lähestymistavan edistämiseksi EU:ssa. Pyrkimyksenä on ollut lisätä johdonmukaisuutta EU:n eri vaikutuskeinojen (ml. sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta) sekä turvallisuus- ja kehitysulottuvuuden välillä.
- Ollut mukana EU:n monikansallisessa harjoitustoiminnassa.
- Siviilikriisinhallinnan osalta on ollut aktiivisesti mukana EU:n siviilivoimavaratavoite 2010 kehittämissä, missä painopisteenä on ollut turvallisuussektoriuudistuksessa tarvittavat siviilikriisinhallinnan voimavarat poliisitoimen, oikeusvaltion ja siviilihallinnon aloilla.

Laajan turvallisuuden, humanitaarisen avun ja muun kehitysyhteistyön välistä linkkiä on vahvistettu teettämällä ns. jatkumo-selvitys, jonka perusteella käsitellään selvitystyön suosituksia tarkoituksena löytää keinoja sitoa paremmin yhteen humanitaarinen apu ja pitkän tähtäimen kehitysyhteistyö, huomioiden niin varhaisvalmiuden kuin jälleenrakentamisenkin haasteet.

EU:n taisteluosastojen (EUBG) **valmiudessa on ollut 2007–2008 vuositason** yhteensä noin 380 sotilasta. Suomen kansainväliset joukkorekisterin joukot pidetään pääsääntöisesti 30 vuorokauden lähtövalmiudessa.

Suomi on osallistunut **kansainvälistä kriisinhallintaa tukeviin hankkeisiin**, kuten voimakoneiden ja viestintävälineiden lahjoitukseen Afganistanille. Suomi on myös liittynyt strategiseen ilmakuljetushankkeeseen (C-17). Tarkoituksena on osallistua Ison-Britannian ja Ranskan aloitteeseen helikoptereiden saatavuuden parantamiseksi kriisinhallintaoperaatioissa. Lisäksi on osallistuttu koulutushankkeisiin. Suomi on vuonna 2007 sekä vuonna 2008 osallistunut neljään Euroopan puolustusviraston merkittävään yhteisrahoitteeseen puolustustutkimuksen (R&T) hankkeeseen.

Puolustusmateriaalihankkeiden ja hankintojen kansainvälisen yhteistyön merkitystä on korostettu ja eurooppalaiset sekä kansainväliset yhteistyömahdollisuudet selvitetään jo hankkeen varhaisessa suunnitteluvaiheessa ja aina ennen uuden hankinnan käynnistämistä. Kahden- tai monenväliset yhteiset hankkeet johtaessaan keskinäisriippuvuuteen voivat merkittävästi auttaa huoltovarmuutta ja tuoda kustannussäästöjä.

8.2.2 Lähialue-, pohjoismainen yhteistyö, Itämeren alue sekä transatlanttiset suhteet

Lähialueyhteistyö ja pohjoismainen yhteistyö

Lähialueyhteistyöstä linjauksen mukaan lähialueyhteistyötä jatketaan laaja-alaisena taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä tukevana toimintana. Keskeisinä sektoreina säilyvät ympäristö-, ydinturva ja sosiaali- ja terveysala. Lähialueyhteistyö sovitetaan yhteen pohjoisen ulottuvuuden politiikan sekä Suomen ja Venäjän raja-alueilla toteutettavien ENPI CBC-ohjelmien kanssa. Tämän pohjalta valmistellaan Suomen ja Venäjän välistä toimintaohjelmaa vuosille 2009–2011. Meneillään on myös lähialueyhteistyön hallinnollisten menettelytapojen uudistaminen.

Suomen lähialueille kohdennettujen varojen määrä on ulkoasiainministeriön pääluokassa laskenut vuoden 2007 23,5 miljoonasta eurosta 20,5 miljoonaan euroon vuonna 2008.

Hallituksen talousarvioesityksessä vuodelle 2009 lähialueyhteistyöhön esitettiin kokonaisuutena 19,7 miljoonaa euroa.

Kokonaisrahoitus 2009	19,7 milj. €
- josta ulkoasianministeriö käyttää	18,0 milj. €
- muut ministeriöt	n. 1,7 milj. €

Lähialueyhteistyövaroilla rahoitettiin keskeisiä sektoreita seuraavasti:

- taloudellisen yhteistyön edistäminen (ml. liikenne ja logistiikka sekä energia-ala) noin 4,4 miljoonaa euroa
- ympäristöinvestoinnit ja muu ympäristöyhteistyö noin 4,1 miljoonaa euroa
- sosiaali- ja terveydenhuolto noin 2,8 miljoonaa euroa
- ydinturvallisuus 2,4 miljoonaa euroa
- maa- ja metsätalous noin 0,8 miljoonaa euroa
- kansalaisjärjestöjen hanketuki 1,5 miljoonaa euroa

Lähialueyhteistyön hallinnollisten menettelytapojen uudistuksen yhteydessä tullaan määrittelemään Suomen ENPI CBC - ja lähialuerahoituksen koordinointimekanismit. Uudet ohjeet otetaan käyttöön vuoden 2009 alkupuolella. Hallinnolliset menettelytapaohjeet päivitetään vastaamaan nykyistä lainsäädäntöä (mm. v. 2007 uudistunutta hankintalakia) ja yhteistyömuotoja.

Itämeren valtioiden neuvoston CBSS:n uudistamiseksi tehtävä käytännön työ on alkanut puheenjohtajamaa Tanskan johdolla. Uudistustyössä tarkastellaan järjestön tehtäväkenttää ja vastuualueita sekä sen rakenteellista uudistamista.

Pohjoisen ulottuvuuden kumppanuuksien eteneminen eri sektoreilla on ollut positiivista. Ympäristökumppanuuteen on osoitettu lisärahoitusta (Venäjän 20 miljoonaa euroa ja Euroopan komission 10 miljoonaa euroa), mikä edesauttaa kumppanuuden kehittämistä. Sosiaali- ja terveystumppanuuden merkitys tunnustetaan aiempaa selkeämmin ja yhteistyö on vakiintunutta.

Selvitystyö kulttuurikumppanuudesta on edennyt suotuisasti vuonna 2006 käynnistetyn ns. Kajaani-prosessin tuloksena. Kajaani-prosessin tavoitteena on kulttuurin vaikuttavuuden lisääminen kansainvälisessä yhteistyössä. Pohjoisen ulottuvuuden ulkoministerit päättivät 28.10.2008 Pietarissa asettaa ad-hoc asiantuntijaryhmän selvittämään pohjoisen ulottuvuuden kulttuurikumppanuutta ja sen toteutettavuutta.

Vuoden 2008 aikana valmisteltiin liikenne- ja logistiikkakumppanuutta ja kumppanuus perustettiin 28.10.2008 Pietarissa järjestetyssä pohjoisen ulottuvuuden ulkoministerikokouksessa. Uusi kumppanuus voi edistää Itämeren alueen liikenneyhteyksien kehittämistä ja sujuvoittaa tavaraliikenteen rajanylityksiä sekä tehostaa logististen järjestelmien toimivuutta. Liikenne- ja logistiikkakumppanuus aloittaa toimintansa vuoden 2010 alussa.

Pohjoismaat

Pohjoismaat ovat hallituskauden aikana ja erityisesti vuonna 2007 Suomen puheenjohtajuuskaudella Pohjoismaiden ministerineuvostossa vaikuttaneet edelleen **pohjoisen ulottuvuuden politiikan vahvistamiseen**, Itämeri-yhteistyön uudistamiseen ja alueellisten yhteistyöneuvostojen välisen koordinaation selkiyttämiseen.

Pohjoismaiden pääministerikokous kesällä 2007 viitoitti uusia toimia ja yhteistyötä erityisesti kilpailukyvyyn parantamisen ja hyvinvoinnin ylläpitämisen kannalta. Pohjoismaiden pääministerien päättämän globalisaatiohankkeen osana toteuttavan yhteisen ilmasto-, energia- ja ympäristöalan huippututkimusohjelman toteutusta valmistellaan tavoitteena tutkimusohjelman käynnistyminen vuoden 2009 alusta.

Pohjoismaiden kulttuuriministerit ovat päättäneet sisällyttää globalisaatiokysymykset myös pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön keskeisiin päämääriin lähivuosina. Pohjoismaiden ja Baltian yhteistyötä tiivistettiin avaamalla Nordplus-ohjelmat virolaisille, liettualaisille ja latvialaisille. Pohjoismaiden ministerineuvosto käynnistyi Nordic maste -pilottiohjelman, jonka tavoitteena on tukea pohjoismaisten yhteis- tai kaksoistutkintoon johtavien maisteriohjelmien kehittämistä. Lisäksi Suomi on toiminut pohjoismaisen puolustusmateriaaliyhteistyöjärjestelyn, Nordic Armaments Cooperation (NORDAC)puheenjohtajana vuodet 2007 ja 2008.

Venäjä

Suomen valmiuksia **Venäjä-yhteistyöhön** on parannettu aloittamalla Suomen sisäisen Venäjä-toimintaohjelman valmistelu ulkoministeriön koordinoimana. Toimintaohjelmassa pyritään tekemään arvio Venäjän kehityksestä, EU:n ja Venäjän suhteista sekä Suomen ja Venäjän kahdenvälisistä suhteista. Ohjelmassa otetaan myös kantaa Suomen Venäjä-osaamisen kehittämiseen ja resurssointiin.

Suomi on aktiivisesti tukenut komission ja puheenjohtajien pyrkimystä viedä loppuun EU:n ja Venäjän neuvottelut uudesta perussopimuksesta. Jatkossa Suomi osallistuu aktiivisesti EU:n kannanmuodostukseen EU:n ja Venäjän neuvotellessa sopimuksesta. Suomi on toiminut aktiivisesti myös Venäjän WTO-jäsenyysneuvotteluprosessin eteenpäin viemiseksi.

Venäjän kanssa on pidetty säännöllisesti yhteyttä poliittisella tasolla esimerkiksi pääministerien tapaamiset puolivuositain. Myös viranomaiskoordinaatiota, jonka avulla pyritään helpottamaan Kaakkois-Suomen rajanylityspaikoille johtavilla teillä esiintyvien ruuhkien hallintaa, on tehostettu. Kahdenvälisiä kulttuurisuhteita Venäjän kanssa on syvennetty entisestään myös voimistuneen kulttuurifoorumitoiminnan ja suomalais-ugrilaisen kulttuuriyhteistyön avulla. Lisäksi Itämeren valtiot ovat tiivistäneet yhteistyötään ja valmisteilla on mittava yhteinen Itämeri-tutkimusohjelma (BONUS-169), jota rahoittaisivat sekä EU:n tutkimuksen puiteohjelma että kansalliset tutkimusrahoittajat.

Itämeren alueen painoarvon vahvistaminen

Hallitus antaa keväällä 2009 eduskunnalle Itämeri-politiikkaa koskevan selonteon, jonka Ulkoasiainvaliokunta edellytti mietinnössään (UaVM 7/2007 vp). Itämeri-selonteossa katetaan toimet, joita edistetään toisaalta EU:n Itämeri-strategian kautta ja toisaalta kansallisesti tai kahdenkeskisesti naapurimaiden kanssa. EU:n Itämeri-strategia ja siihen liitettävä toimintaohjelma ovat Suomen Itämeri-politiikan keskeinen väline. EU-strategia kattaa laajasti EU-politiikan eri sektorit mukaan lukien sisämarkkinat ja innovaatiopolitiikan. Lisäksi toteutetaan kansallisesti Itämereen liittyviä toimia, erityisesti merenkulun turvallisuuteen ja meriympäristön suojeluun liittyen.

Transatlanttinen yhteistyö

Toimintaohjelma **Suomen Yhdysvaltain-suhteiden** kehittämiseksi on valmisteilla. Helmikuussa 2008 on ulkoministerin toimesta perustettu yhteiskunnan eri sektoreita edustavien asiantuntijoiden transatlanttinen verkosto. Suomen ja Yhdysvaltojen kahdenvälisessä vuoropuhelussa Venäjä ja lähialueen kehitys on jatkuvasti ollut keskusteluagendan kärkiaiheita.

Suomi on toiminnallaan varmistanut jatkuvuutta EU:n ja Yhdysvaltain talouskumppanuuden eri sektoreiden toimeenpanossa. Samalla se on työskennellyt EU:n puheenjohtajamaan aktiivisen roolin takaamiseksi uuden transatlanttisen talousneuvoston toiminnassa. Suomen ja Yhdysvaltojen välinen vierailuvaihto on hallituskaudella vilkastunut merkittävästi.

Suomi on toiminnallaan pyrkinyt **tiivistämään strategisten järjestöjen yhteistyötä** (EU, Nato, YK, Etj; AU). Eri operaatioiden välinen yhteistoiminta on lähentänyt Yhdysvaltoja ja esim. EU:ta, jotka toimivat samoilla kriisialueilla. EU:n ja Pohjoismaiden kehityksessä tapahtunut voimavarakehittämistä on tuotu lähemmäksi Yhdysvaltojen vastaavan toiminnan kanssa (esim. Afrikassa).

Lisäksi esimerkkejä transatlanttista yhteistyöstä ovat:

- Suomalaisyritysten **viennin ja kansainvälistymisen edistämiseksi** on laadittu Yhdysvaltain kauppapoliittinen maaohjelma.
- Suomen ja Yhdysvaltojen välinen **puolustusmateriaaliyhteistyö** MoU on allekirjoitettu 2008, mutta ratifiointiprosessi on kesken.
- "Methane to Markets" -kumppanuusohjelman, jonka tavoitteena on kerätä ja hyödyntää metaania puhtaana energianlähteenä. Suomen liittyminen M2M -hankkeeseen on tärkeä signaali Yhdysvalloille siitä, että pidämme yhteistyötä ilmasto- ja energia-asioissa tärkeänä.
- Suomeen suuntautuva **korkeakoulujen opiskelijavaihto** on laskenut 2000-luvulla kääntyen kuitenkin vuonna 2006 lievään nousuun.

8.2.3 Suomi kansainvälisessä yhteistyössä ja järjestöissä

Yhdistyneet kansakunnat

Ulkoasiainhallinnon **YK-strategia** "Yhteistyön maailma" julkaistiin 28.5.2008. Valtionhallinnon eri toimijoiden kesken koordinoitun strategian lähtökohtana on laaja turvallisuus. Strategia on terävöittänyt Suomen YK-profiilia. Se on antanut myös hallituksen käyttöön uuden välineen tiedottaa Suomen YK-politiikasta. Ulkoasiainministeriö on järjestänyt YK-strategian esittelytilaisuuksia kotimaisille sidosryhmille ja ulkovaltojen edustajille Suomessa. YK-strategian vastaanotto näissä tilaisuuksissa on ollut myönteinen. YK-strategia on ollut hyödyllinen väline Suomen edustustoille ulkomailla YK-aiheisten keskustelujen syventämiseen asemaissaan.

Suomen **turvallisuusneuvostokampanja** vuosille 2013–2014 on käynnistynyt. Käytännössä tämä on tarkoittanut kampanjarakenteiden perustamista ja valmisteluja mahdollisimman laajan tuen saamiseksi ehdokkuudelle. Kampanjassa on tarkoitus siirtyä aktiiviseen vaiheeseen Islannin vaalin (17.10.2008) jälkeen. Kampanjastrategia viimeistellään kampanjan tueksi perustetun poikkihallinnollisen ohjausryhmän valvonnassa syksyllä 2008. Kampanjan onnistumista voidaan arvioida vasta kun päätökset neuvoston jäsenyyksistä tehdään.

Suomen kansallinen **toimintaohjelma YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 "Naiset, rauha ja turvallisuus"** - täytäntöön panemiseksi valmistui elokuussa 2008 eri sektoreiden yhteistyönä. Seuraavaksi käynnistetään ohjelman toimeenpano, jonka tavoitteena on sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen konfliktien ehkäisyyn, rauhanrakentamiseen ja kriisinhallintatoimintaan, siten että operaatioissa, niiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa sekä seurannassa otetaan huomioon koko kohdealueella asuva väestö ilman sukupuoleen perustuvaa syrjintää.

Lisäksi toimintaohjelman tavoitteena on:

- Naisten osallistumistasoa nostaminen muun muassa kapasiteetin rakentamisella kehitysmaissa konfliktien ehkäisyssä ja ratkaisemisessa.
- Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen kriisinhallintatoimintaan, siten että operaatioissa, niiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa sekä seurannassa otetaan huomioon sukupuolisidonnaiset vaikutukset koko kohdealueen väestöön. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on myös kansallisesti tärkeää muun muassa koulutuksen tehostaminen.
- Ihmisoikeus- ja/tai tasa-arvoneuvoantajien määrän nostaminen kriisinhallintamissioiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa muun muassa perustamalla erillinen luettelo ihmisoikeus/tasa-arvoasiantuntijoista SM:n siviilikriisinhallintarekisteriin.

Ohjelman tavoitteita edistetään EU:ssa ja muissa organisaatioissa, kenttätöissä ja kriisialueilla muun muassa diplomatian, kriisinhallintatoiminnan, kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun, asiantuntija-avun ja koulutuksen keinoin. Toimintaohjelman tavoitteiden toteutumiseksi on varmistettava muun muassa koulutuksen kautta että kansallisia voimavaroja kehitetään toimintaohjelman vaatimalla tavalla.

Toimintaohjelman toteutuksesta vastaa seurantaryhmä, joka koordinoi ja seuraa ohjelman toimeenpanoa.

YK-reformeissa ei ole saavutettu juurikaan edistystä johtuen maaryhmien vastakkaisista kannoista. Erityisen hankala tilanne on turvallisuusneuvostoreformin osalta.

Rauhanrakennuskomission (PBC) toiminta on käynnistynyt ja sen toiminnan sekä aseman vakiinnuttamista jatketaan. Suomi on painottanut rauhanturvaamisen yhteyksiä rauhanrakentamiseen ja tukenut rauhanrakentamisrahastoa (PBF). Suomi on tukenut myös rahallisesti YK:n työtä oikeusvaltiokemitykseen liittyvissä kysymyksissä ja toiminut oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi YK-järjestelmässä. Hyvän hallinnon ja sen myötä oikeusvaltion tukemista on painotettu kv. rahoituslaitosten strategiatyössä ja lisärahoitussopimuksissa kaudella 2007–2008.

YK:n ihmisoikeusneuvosto (ION) perustettiin 2006 vahvistamaan YK:n ihmisoikeuspilaria ja Suomi oli sen jäsen kaudella 2006–2007. Suomen ihmisoikeustilanne oli esillä ION:n uudessa määräaikaistarkastelussa (Universal Periodic Review, UPR). Ensimmäisessä ryhmässä tarkastelun kohteeksi tullessa Suomi pyrki esimerkillään luomaan UPR:stä neuvostolle merkittävää lisäarvoa tuottavan mekanismin, jonka avulla ihmisoikeustilanteita käsiteltäisiin rehellisessä ja itsekriittisessä hengessä sekä tiiviissä yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa. Suomi on toiminnallaan ihmisoikeusneuvoston jäsenenä aktiivisesti vaikuttanut siihen, että YK:n ihmisoikeusneuvosto on saanut institutionaaliset rakenteensa luotua ja on voinut aloittaa varsinaisen työnsä. Ihmisoikeuspoliittisen selonteon laadinta on käynnistetty ja osana prosessia

on järjestetty kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia muiden viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Hallituksen **kehityspoliittinen ohjelma** (2007) vahvisti kehityspolitiikan tärkeimmiksi tavoitteiksi köyhyyden poistamisen vuonna 2000 asetettujen YK:n vuosituhattavoitteiden mukaisesti sekä kestävä kehityksen edistämisen. Ohjelman toimeenpanossa korostetaan erityisesti luonnontaloudellisesti kestävä kehitystä. Ohjelman tavoitteiden saavuttamista edistetään käyttämällä monipuolisesti ja toisiaan täydentäen eri yhteistyömuotoja (kahdenvälinen, monenkeskinen, EU- ja kansalaisjärjestöyhteistyö). Ohjelman painotusten toimeenpanemiseksi on laadittu useita yksityiskohtaisempia suunnitelmia ja linjauksia kuten kahdenvälisen yhteistyön pitkäaikaisten yhteistyömaiden osallistumissuunnitelmat ja monenkeskisen yhteistyön linjaus. Alueellisen yhteistyön suunnitelmien ja EU:n kehityspoliittista vaikuttamissuunnitelmaa valmistelu ovat käynnissä.

Kaikki Suomen tuki suuntautuu yhteistyömaiden omien kehityssuunnitelmien toimeenpanoon. Kehityspoliittisen ohjelman yhteiskunnallista vaikuttavuutta seurataan yhteistyömaiden omia kehitysindikaattoreita (ml vuosituhattavoitteiden mittareita) seuraamalla. Tuore UNDP:n raportti vuosituhattavoitteiden saavuttamisesta osoittaa, että vaikka tuloksia on syntynyt, tarvitaan lisäponnisteluja, jotta kaikki tavoitteet voidaan saavuttaa. Ilmastonmuutos ja ruoka-kriisi ovat aiheuttaneet lisähaasteita.

Pariisin julistuksen toinen kansainvälinen seurantaraportti (2008) osoittaa, että kehitysyhteistyön tuloksellisuuden edistämisessä on saavutettu tuloksia, mutta liian hitaasti vuodelle 2010 asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Suomen kehitysyhteistyön tuloksellisuus on parantunut vuodesta 2005 vuoteen 2007 lähes kaikilla seurannan osa-alueilla. Ainoana poikkeuksena on yhteistyömaan budjettiin kirjatun avun osuus.

Keväällä 2007 valmistunut **humanitaarisen avun linjaus** on Suomen kansallinen toiminta-ohjelma kansainvälisen apuyhteisön Hyvän humanitaarisen avunannon (Good Humanitarian Donorship, GHD) periaatteiden toimeenpanolle. Pyrkimyksenä on reagoida luonnontuhoihin ja kriiseihin entistä nopeammin, tehokkaammin ja oikea-aikaisemmin. Tärkein GHD indikaattori on, että suunniteltavissa olevat rahoituspäätökset pitäisi pyrkiä tekemään ensimmäisen vuosineljänneksen aikana. Vuonna 2007 ja 2008 Suomi oli lähellä tavoitetta ja kevään ensimmäiset jaot tehtiin huhtikuussa. Tavoitteeseen kiinnitetään huomiota vuoden 2009 alussa.

OECD

OECD:n tärkeä tehtävä on tuottaa hallintoon vertailutietoa muista maista ja lukuisat hallinnonalat ovat hyödyntäneet tätä mahdollisuutta ja käyneet järjestön sihteeristössä vertaamassa osaltaan tilannekuvaansa. Hallinnonalat käyttävät harkintansa mukaan järjestön laajaa sektoritietoutta politiikkauudistustensa valmistelun yhteydessä kansainvälisenä vertailupohjana ja Suomi-kohtaisiin tutkintoihin sisältyviä suosituksia osana uudistusesitystensä perusteluja. Suomi on identifioinut järjestön sisältötyön asiakokonaisuudet, jotka ovat erityisen keskeisiä ja hyödyllisiä hallitusohjelman toimeenpanossa. OECD on hallituskaudella tuottanut neljä ja tulee vielä tuottamaan viisi Suomea koskevaa maakohtaista tutkintaa, joista yksi keskeisimmistä on Suomen talouspoliittinen maatutkinta kesäkuussa 2008.

OECD on aloittanut laajentumisprosessinsa hyväksymällä viisi jäsen ehdokasta, jotka ovat Viro, Slovenia, Chile ja Israel sekä Venäjä. Lisäksi viiden suuren kehittyvän talouden Kiinan,

Intian, Indonesian, Etelä-Afrikan ja Brasilian lähentymisohjelmat valmistunevat hallituskauden lopulla toimeenpantaviksi. Näiden myötä OECD:n globaali kattavuus ja relevanssi sekä sitä myötä kyky globalisaation edistämiseen ja hallintaan ja monenkeskisen talous- ja kauppajärjestelmän tukemiseen paranee.

OECD:lla ja erityisesti sen kehitysapukomitealla (DAC) on keskeinen rooli kansainvälisessä kehityspolitiikassa. Suomen kehitysyhteistyö ja kehityspolitiikka oli DACin vertaisarvioinnin kohteena vuonna 2007. Parhaillaan on käynnissä DACin toiminnan strateginen arviointi, johon myös Suomi aktiivisesti osallistuu. Arvioinnin tarkoituksena on pohtia kehitysapukomitean roolia ja tehtäviä tulevaisuudessa.

Maailman kauppajärjestö ja EY:n yhteinen kauppapolitiikka

WTO:n ja monenkeskisen kauppajärjestelmän vahvistamista edistetään parhaiten pyrkimällä monenkeskisen kauppaneuvottelukierroksen, Dohan kauppaneuvottelukierroksen, päättämiseen. Kauppaneuvottelukierroksen keskeisimpänä saavutuksena olisi laajamittainen kaupan vapauttaminen sekä kauppaa koskevien sääntöjen vahvistaminen. Suomi osana EU:ia on rakentavalla toiminnallaan ja aloitteillaan tehnyt työtä sen puolesta, että Dohan neuvotteluissa on päästy eteenpäin ja saatu aikaan osittaisia tuloksia, jotka edesauttavat neuvottelukierroksen päättämistä kattavaan, tasapainoiseen ja kunnianhimoiseen lopputulokseen.

Dohan kierroksen keskeisenä elementtinä tulisi sopia ympäristötuotteiden ja -palvelujen vapauttamisesta. WTO:n kauppajärjestelmän ja ympäristöneuvotteluissa ei ole kuitenkaan päästy etene- mään, koska Dohan kauppaneuvotteluissa on keskitytty syksystä 2007 alkaen maatalouden ja teollisuustuotteiden modaliteettisopimuksen aikaansaamiseen. Suomen tavoitteena on jatkaa neuvotteluja heti kun siihen on mahdollisuus. Tätä silmälläpitäen Suomi on osaltaan täyden- tänyt EUn ja USAn marraskuussa 2007 tekemää yhteistä ehdotusta, jolla vapautettaisiin eräitä ympäristön kannalta hyödyllisiä tuotteita tulleista, kriteereinä ilmasto- ja ympäristövaikut- tavuus ja Suomen vienti-intressit.

Toinen keskeinen keino kauppajärjestelmän vahvistamiseksi on laajentaa WTO:n jäsenkuntaa ja tukea WTO -liittymisprosessissa olevia maita. Suomen kannalta keskeisiä liittymisprosesse- ja ovat Venäjän ja Kazakstanin liittyminen, joiden molempien liittymisprosessiin olemme aktii- visesti vaikuttaneet.

EU:lla on käynnissä useita vapaakauppasopimukseen tähtääviä neuvotteluja. Suomen talou- delliset intressit kohdistuvat erityisesti Etelä-Korean, Intian ja Aseanin kanssa kilpailukyvyyn vahvistamiseen tähtääviin neuvotteluihin, Ukrainan kanssa käytäviin neuvotteluihin syvästä vapaakaupasta ja sääntelyn yhdenmukaistamisesta, sekä jo aiemmin aloitettuihin vapaa- kauppaneuvotteluihin Persianlahden yhteistyöneuvoston (GCC) sekä Mercosurin kanssa. Lisäksi prioriteettimaihin lukeutuu Venäjä, jonka kanssa neuvottelut voidaan aloittaa maan liittyttyä WTO:hon. Suomen kannat on saatu hyvin osaksi EU:n neuvottelukantoja.

Suomen **"Aid for trade"** -tuki kokonaisuudessaan vuosina 2006–2007 oli keskimäärin 68,7 miljoonaa euroa, josta tuen osuus kauppa ja kehitys-teemaan keskittyville monenkeskisille järjestöille kasvoi vuoden 2008 aikana yli neljään miljoonaan euroon ja Suomi on pääsemässä vuodelle 2010 asetettuun 10 miljoonan euron tavoitteeseen. Lisäksi Suomen tuki Aid for trade -agendaan liittyvään kehitysyhteistyöhön Maailmanpankkiryhmässä ja alueellisissa kehi- tyspankeissa on kasvussa. Valtaosa Suomen Aid for trade -yhteistyöstä on suuntautunut

alueelliseen ja kahdenväliseen yhteistyöhön. Jatkossa Suomen panostus Aid for trade -yhteistyön vahvistuu vuosille 2008–2011 laaditun toimintasuunnitelman mukaisesti. Suomi korostaa etenkin kehitysmaiden keskinäisen kaupan ja niiden välisen alueellisen yhdentymisen merkitystä. Suomen Aid for trade -tukea suunnataan muun muassa maa- ja metsätalouden sekä kestävän energian tuotannon tukemiseen. Lisäksi Suomi kiinnittää erityistä huomiota naisten aseman parantamiseen yhdessä muiden läpileikkaavien teemojen kanssa. Osana Aid for trade -toimintasuunnitelmaa julkaistiin linjaus Suomen tuontipoliittisista tavoitteista kehitysmaatuonnin helpottamiseksi.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö

Etyjin puheenjohtajana Suomi on vaalinut järjestön toimintakykyä, erityisesti vaalitarkkailun ja kenttätöiminnan osalta. Etyjin vaalivalvontaa on toteutettu kaikissa merkittävissä vaaleissa Venäjän maaliskuisia presidentinvaaleja lukuun ottamatta. Vaalitarkkailuoperaatiot ovat toimineet tehokkaasti.

Suomi on tehostanut pitkäjänteistä suunnittelua Etyjissä lisäämällä puheenjohtajien yhteistyötä, muun muassa järjestämällä vuoden aikana viiden peräkkäisen Etyj puheenjohtajamaan - Espanjan, Suomi, Kreikka, Liettua, Kazakstan - ministeritason kokouksen kolmesti. Puheenjohtajan aktiivinen panos ns. jäätyneiden konfliktien ratkaisemiseksi sai neuvottelut liikkeelle Transnistrian konfliktista Moldovassa. Suomi on painottanut Etyjin toimintaa Keski-Aasiassa ja erityisesti korostanut Keski-Aasian rajaturvallisuutta, ml Afganistanin raja. Kolme suomalaista Etyjin asiantuntijaa avustaa Tadžikistanin kansallisen rajastrategian laadinnassa. Kosovon itsenäistymiseen liittyvistä erimielisyyksistä huolimatta Etyjin toiminta Kosovossa on jatkunut keskeytyksettä.

Aktiivinen välitystoiminta Georgian kriisissä tuki tulitauon aikaansaamista. Etyjille muodostui tärkeä rooli tulitauon valvonnassa ja Suomi on puheenjohtajana ajanut Etyjin tarkkailutoiminnan vahvistamista. Etyj-puheenjohtajana toimiva Suomi teki aloitteen YKn, EUn ja Etyjin yhteisestä toiminnasta kriisin jälkihoidossa, josta on muotoutunut Geneven keskustelut.

Suomi järjesti Helsingissä 4.–5.12. Etyjin 16. ministerikokouksen, johon osallistui ennätysmäärä ulkoministereitä (lähes 50). Kyseessä oli delegaatiomäärältään laajin Suomessa järjestetty kansainvälinen kokous. Kokouksen järjestelyt saivat kansainvälistä kiitosta. Kokouksessa käytiin avointa rakentavaa keskustelua eurooppalaisista turvallisuuskysymyksistä ja hyväksyttiin 15 Etyjin työtä ohjaavaa päätöstä. Yhteistä poliittista julistusta ei saatu sovittua, mutta ministerit sopivat alueellisesta julistuksesta liittyen Vuoristo-Karabahin konfliktiin.

8.2.4 Logistiikka ja liikenne

Suomi on aktiivisesti tukenut komission **logistiikkapolitiikan valmistelua**. Suomi on ollut mukana Euroopan logistiikan pullonkaulojen kartoituksessa ja niiden poistamiseen tähtäävässä työssä erityisesti EU:n ja Venäjän välisen logistiikan pullonkaulatyöhön on panostettu merkittävästi. Pohjoisen ulottuvuuden liikenne- ja logistiikkakumppanuutta on valmisteltu ja se on hyväksytty PU:n ulkoministerikokouksessa 28.10.2008.

Logistiikkastrategian laadinta on aloitettu ja keväällä 2008 käynnistettiin logistiikkafoorumi, johon on kutsuttu laajasti valtiovallan, elinkeinoelämän ja korkeakoulujen edustajia. Strategia valmistuu vuonna 2010. Väylävirastojen ja elinkeinoelämän yhteistyöryhmässä on

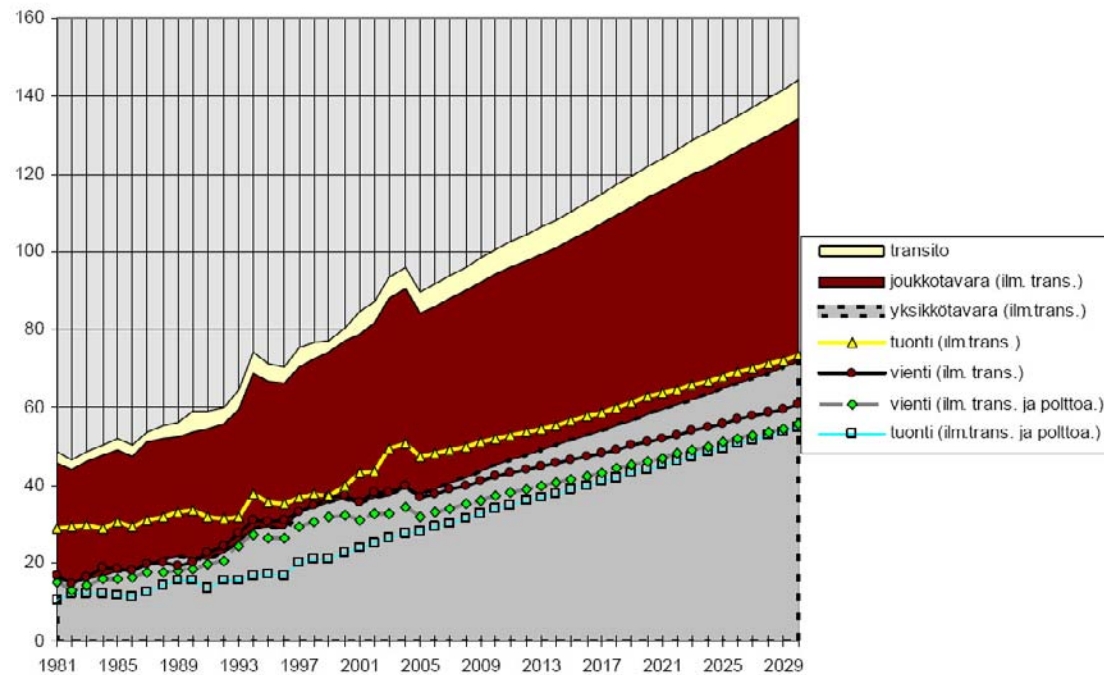
arvioitu ulkomaankaupan kuljetusketjuihin liittyviä väylätarpeita. Tärkeimmistä kehittämistarpeista on laadittu esitys, joka oli käytettävissä liikennepoliittista selontekoa laadittaessa. Liikennepoliittisessa selonteossa tarkastellaan muun muassa elinkeino- ja ilmastopoliittikkaa, joukko- ja kevytliikennettä, liikenneturvallisuutta, kuljetusmarkkinoita sekä liikenneverkkoa sekä sen rahoitusta ja se annettiin eduskunnalle 27.3.2008.

Tärkeitä ja parannettavia alueita löytyy raide-, maa sekä meriliikenteen väyliltä. Pääosa hankkeista keskittyy eteläiseen Suomeen mutta myös Pohjois- Suomeen on kohdentumassa investointeja.

Meriliikenne

Itämeren alueen **satamien kokonaisliikenne** on lisääntynyt lähes kaikilla seurattavilla satama-alueilla. Myös merituonnin ja viennin osuudet ovat kasvaneet. Merenkululaitoksen **Meri- ja sisävesiväylien kehittämisohjelma** vuosille 2007–2016 oli lähtökohta liikennepoliittiselle selonteolle. Kiireisimmät kehittämiskohteet on tunnistettu. Pietarsaaren väylän syventäminen on päätetty ja Kolarin kaivoshankkeiden vaikutus Kemian väylän syventämistarpeisiin on tarkasteltavana.

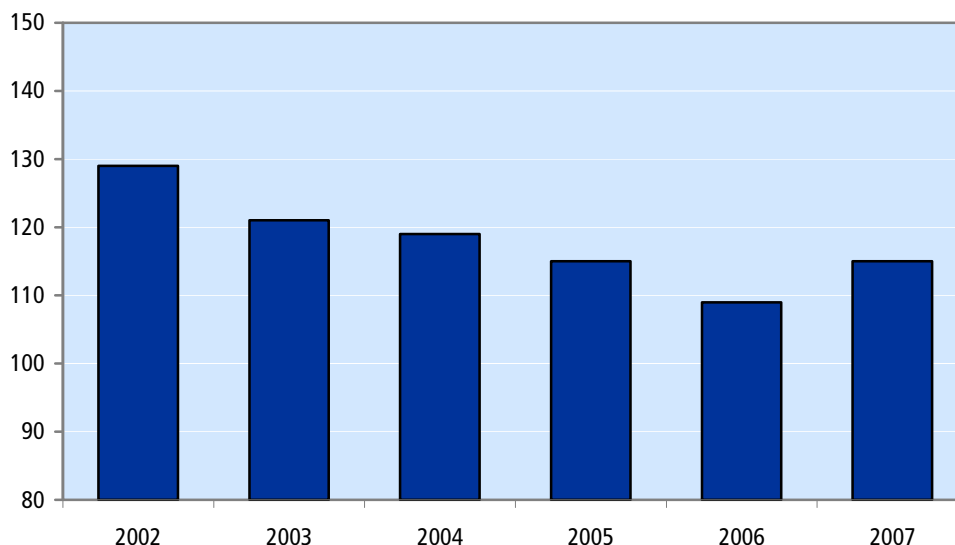
Suomen ja ulkomaiden välisen meriliikenteen kehitysnäkymät vuoteen 2030



Lähde: Merenkululaitos 2006, Suomen ja ulkomaiden välisen meriliikenteen kehitysnäkymät vuoteen 2030". Merenkululaitoksen julkaisu 10/2006.

Suomen lipun alla kulkevien laivojen ja niissä työskentelevien määrän kehitys on jatkunut laskevana ja oli vuonna 2007 noin 8 000 henkilötyövuotta.

Ulkomaanliikenteen kauppaa-alusluetteloon merkittyjen alusten määrä kääntynyt nousuun



Lähde: Merenkululaitos.

Kauppaa-alusluetteloon merkityt **alukset toimivat pääasiassa ulkomaanliikenteessä ja ovat tukijärjestelmän piirissä**. Tällaisten laivojen osuus Suomen koko tonnistosta on noin 85 prosenttia. Merenkulun edellytysten turvaamiseksi on valmisteltu tukipaketti. Siihen kuuluvat:

- VM:n vastuulla oleva tonnistoverolain muutos, jolla katetaan mahdollisimman laajasti EU:n merenkulun tukien suuntaviivojen sallimat toiminnot. Samalla seuraamusjärjestelmää selkeytetään ja lievennetään. Tonnistoverolain muutoksen valmistelu on tois- taiseksi kesken.
- LVM:n vastuulla oleva miehistökustannusten tuen laajennus jossa tuki laajennetaan eräisiin kansainväliselle kilpailulle alttiina oleviin kotimaan meriliikenteen lastialuksiin ja hinaajiin sekä työntäjiin
- TEM:n vastuulla miehistön vaihdon tuki, jolla korvataan tietyin osin miehistön vaihto- jen yhteydessä tehtävien matkojen kustannukset.

Merionnettomuuksissa ovat mukana Suomen aluevesillä tapahtuneet onnettomuudet sekä suomalaisille aluksille ulkomailla tapahtuneet onnettomuudet. Parhaillaan on kehitteillä järjes- telmä, jonka kautta tullaan saamaan tietoja koko Itämeren alueen onnettomuuksista. Merionnettomuuksien määrä on pysynyt melko vakiona vuosittaisista vaihteluista huolimatta.

Karilleajo yleisin merionnettomuudet vuonna 2007

Onnettomuuden laji	2007
Karilleajo	14
Yhteentörmäys	5
Törmäys siltaan tms.	3
Teknillinen vaurio	2
Vuoto, kaatuminen yms.	1
Tulipalo, räjähdys	2
Lastivaurio	2
Muu vahinko	2
Yhteensä	31

Lähde: Merenkululaitos.

Itämerellä kulkee jatkuvasti noin 1 800 alusta. Niistä yli 400 Suomenlahdella. Laivat kuljettavat lastia vuodessa 730 miljoonaa tonnia. Se on 10 prosenttia maailman tavarakuljetuksista. Meriliikenteestä 24 prosenttia suuntautuu Itämeren maihin ja 76 prosenttia Tanskan salmien kautta muualle.

Liikenteen lisääntyminen johtuu suurelta osin Venäjän öljysatamien kuljetusten kasvusta. Vuonna 2007 Itämerellä kuljetettiin öljyä 145 miljoonaa tonnia. Vuonna 2015 määrän arvioidaan nousevan 250 miljoonaan tonniin Venäjän uusien öljyterminaalien myötä. Suomen rannikon satamien kautta kuljetettiin viime vuonna noin 100 miljoonaa tonnia. Tästä noin 21 miljoonaa tonnia oli öljyä.

Onnettomuuksien syihin voidaan vaikuttaa sekä alukseen (rakenne, varusteet, miehitys, käyttö) että alusliikenteeseen (väylästä, liikenteen valvonta ja ohjaus, luotsaus, sää- ja jääpalvelut, luotettavat merikartat) vaikuttavilla toimenpiteillä.

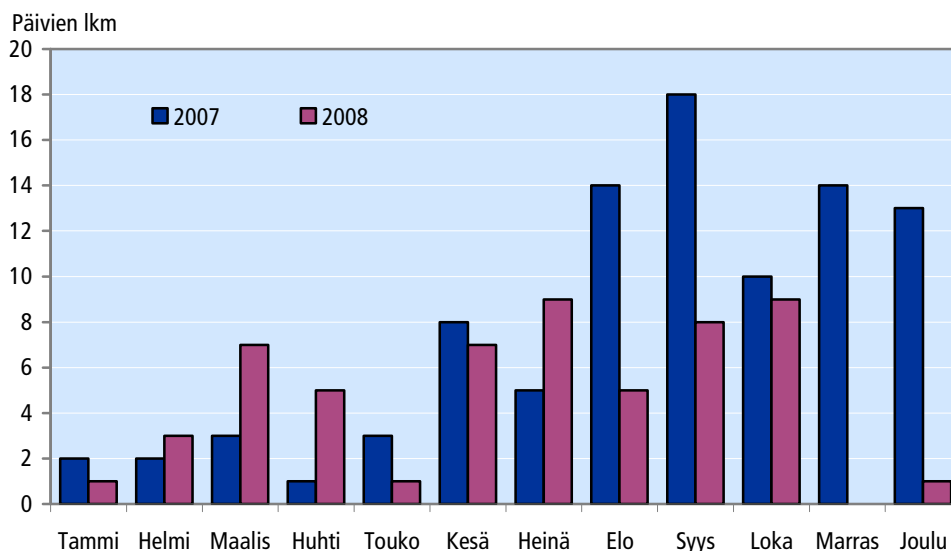
Viime vuosina väylien ja turvalaitteiden kuntoa on parannettu seuraavasti:

- Pääosa kauppamerenkulun väylistä on riittävän leveitä, syviä ja asianmukaisilla turvalaitteilla merkittyjä.
- Alusliikenteenohjausta Suomen aluevesillä on tehostettu.
- Suomenlahden kansainvälisillä vesillä yhdessä Viron ja Venäjän kanssa ylläpidettävä pakollinen ilmoittautumisjärjestelmä otettiin käyttöön 1.7.2004.

Selvityksen mukaan alle 0,3 merimailin etäisyydellä tapahtuvat kohtaamiset ovat vuosina 2006–2008 vähentyneet 14–18 prosenttia vuodessa.

Maaliikenne

Yli 26 kilometrin rekkajonon päivien lukumäärä kuukausittain Vaalimaan raja- asemalla on laskussa



Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö.

Vaalimaan jonoista on tullut rutiinia sekä kuljettajille että paikallisille asukkaille. Nuijamaan ja Imatran jonotilanne on muuttunut merkittävästi pahemmaksi toukokuun jälkeen, kun Venäjän asetus 304 määräsi, ettei autonkuljetusrekkoja tullata Torfjanovkassa. Liikennemäärä Suomen ja Venäjän välisellä rajalla on koko vuoden 2008 osalta 7 prosenttia suurempi kuin

vuonna 2007. Globaalin finanssikriisin vaikutuksesta rekkamäärät ovat olleet pienempiä loka-kuun puolen välin jälkeen kuin vastaavilla viikoilla vuonna 2007. Autonkuljetukset ovat vähentyneet 26 prosenttia vuodesta 2007. Kontti- ja tavarakuljetukset ovat kuitenkin jatkuneet lähes normaalisti. Itäliikenteen ongelmien vähentämiseksi on sovittu useista toimista, liikenteen osalta muun muassa valtatie 6 Taavetti-Lappeenranta tiesuunnitelman sekä Nuijamaan ja Imatran rekkaparkkien suunnitelmien laadinnasta sekä kevyen liikenteen väylän rakentamisesta Jurvalan kohdalle. Valtatielle 26 ja maantielle 387 asetettiin joulukuussa 2008 tilapäinen TIR-kuljetuksia koskeva ajokielto, joka oli voimassa kahden viikon ajan.

Suomen ja sen **syрjäisten alueiden tarpeet** on saatu huomioiduksi EU:n logistiikkapolitiikan kehittämisessä ja Suomi on saanut ajo- ja lepoaikoja koskeviin määräyksiin harvaan asuttuja alueita koskevia kansallisia joustoja.

Nopeimman junayhteyden matka-aika välillä Helsinki-Pietari oli syyskuussa 2008 nopein yhteys 5 h 52 min. Tavoitteena on käynnistää nopeajuna -yhteys vuoden 2010 lopulla, jolloin matka-aika olisi 3 h 30 min.

Suomessa on toiminnassa **23 lentoasemaa** syyskuussa 2008. Helsinki-Vantaalta on kaikkiaan reittikohteita yli 120 ympäri maailmaa ja se on toiseksi eniten Pohjois-Euroopassa. Helsinki-Vantaalta on nopeat ja suorat reittiyhteydet 11 kohteeseen Aasiassa ja New Yorkiin lennetään päivittäin. Vuonna 2008 ovat alkaneet suorat lennot Sundsvalliin, Norrköpingiin, Souliin ja Jekaterinburgiin.

Logististen kustannusten osuus vientiyrityksillä oli vuonna 2006 noin 14 prosenttia liikevaihdosta. Vuoden 2008 logistiikkaselvityksen ennakkotiedon mukaan vientiyritysten logistiset kustannukset olisivat nousseet 17 prosenttiin liikevaihdosta.

8.2.5 Suomen kansainvälisen maakuvan vahvistaminen

Suomen **maakuvan kehittäminen** on edennyt suunnitelmallisesti UM:n johtamassa Finland Promotion Boardissa ja työ etenee uuteen vaiheeseen vuonna 2008 hankkeelle nimetyn korkean tason valtuuskunnan työn pohjalta.

Suomi on nostanut aktiivisesti kulttuuriasioiden painoarvoa ja ollut aloitteellinen niitä koskevien toimintojen kehittämiseksi lähialueyhteistyössä ja kahdenvälisissä suhteissa, pohjoismaisessa yhteistyössä, pohjoisen ulottuvuuden politiikassa ja EU:n Venäjä-politiikassa. Myös erinomaiset tulokset OECD:n kansainvälisessä koulutusvertailututkimuksessa PISA:ssa ovat nostaneet Suomen koulutuksen yhdeksi maakuvan lippulaivaksi. PISA-menestyksestä on uutisoitu laajasti maailmalla ja se on tuonut Suomeen lukuisia koulutusalan vierailuja. Toisaalta maailmalle on kantautunut myös huonoja viestejä Suomesta koulusurmien uutisoinnin ohella.

Suomen ulkomailla tapahtuvan edustautumisen selvittämiseksi on ulkoasiainministeriö asettanut hankkeen. Hankkeen puitteissa tehdään laaja-alainen selvitys ulkoasiainministeriön alaisen edustustoverkon ja merkittävää julkista rahoitusta saavien muiden ulkomaantoimintojen nykytilasta, merkityksestä ja tarpeesta maamme kokonaisetujen ajamisessa.

Julkisuusdiplomatian vaikuttavuuden lisäämiseksi UM on määrittänyt 10 tehostetun toiminnan kohdemaata: Brasilia, Egypti, Intia, Kiina, Ranska, Saksa, Turkki, Venäjä, Ukraina, Yhdysvallat. Näihin maihin on suunniteltu julkisuusdiplomatian maaohjelmat, joissa on määriteltä ei-valtiollisen vaikuttamisen pääteemat, perusviestit, kohderyhmät ja välineet. UM:n organisaatiouudistus antaa entistä paremmat mahdollisuudet vastata julkisuusdiplomatian uusiin haasteisiin.

Kehityspoliittinen ohjelma 2007 nostaa kulttuurin esiin koulutukseen liittyen: "Kehityksmaidenkin voima on sivistyksessä, jonka tulee nojautua kansakunnan omaan kulttuuri-perintöön ja ihmisoikeuksien kunnioitukseen."

Kulttuuriviennin ja korkean teknologian viennin osalta löytyy lisätietoja tämän raportin luvusta Osaaminen ja innovaatiot.

8.3 Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä

Suomen kansainvälisen aseman osalta keskeiset tavoitteet ovat edenneet asetettujen indikaattoreiden valossa hyvin ja on todennäköistä, että myönteinen kehitys jatkuu. Merkittävä kysymys tavoitteiden saavuttamiseen suhteen on **EU:ssa Lissabonin sopimuksen** osalta saavutettava ratkaisu.

Hallitusohjelmassa sitoudutaan nostamaan **kehitysyhteistyömäärärahojen** taso 0,7 prosenttiin suhteessa BKT:lle vuoteen 2015 mennessä. Eurooppa-neuvostossa on sovittu tavoitteeksi 0,51 prosenttia suhteessa BKT:lle vuoteen 2010 mennessä.

Pariisin julistuksen toinen kansainvälinen seurantaraportti (2008) osoittaa, että kehitysyhteistyön tuloksellisuuden edistämiseksi on saavutettu tuloksia, mutta liian hitaasti vuodelle 2010 asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kehitysyhteistyön laatua tulee edelleen parantaa noudattamalla Accran toimintasuunnitelmaa ja Pariisin deklaraatiota esimerkiksi kanavoimalla apua entistä enemmän yhteistyömaiden kansallisten hallintojärjestelmien kautta sekä parantamalla kehitysrahoituksen ennakoitavuutta.

Kehityspoliittista ohjelmaa toimeenpannaan määrätietoisesti koko hallituskauden ajan. Osallistumissuunnitelmien ja multilinjauksen sekä alueellisten suunnitelmien myötä kehityspoliittisen ohjelman jalanjälki näkyy kaikessa kehityspoliittisessa toiminnassa jo ennen hallituskauden päättymistä. Myös klusteri- ja institutionaalinen yhteistyö saadaan käyntiin hallituskauden aikana.

Lähialueyhteistyön toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi hankeyhteistyössä panostetaan aiempaa enemmän taloudellisen yhteistyön edistämiseen mutta keskeisinä sektoreina ovat edelleen ympäristö-, ydinturva ja sosiaali- ja terveysala. Lähialueyhteistyö sovitetaan yhteen pohjoisen ulottuvuuden politiikan sekä Suomen ja Venäjän raja-alueilla toteutettavien ENPI CBC-ohjelmien kanssa.

YK-reformeissa ei ole saavutettu juurikaan edistystä johtuen maaryhmien vastakkaisista kannoista. Erityisen hankala tilanne on turvallisuusneuvostoreformin osalta.

EU:n aloittamien **vapaakauppasopimusten** kohdentuminen Suomen kannalta keskeisille markkinoille on sujunut kohtuullisesti. Neuvotteluissa Etelä-Korean ja Ukrainan kanssa Suomen kannat on saatu hyvin sisällytettyä osaksi EU:n neuvotteluesityksiä. Neuvottelut Ukrainan kanssa ovat käynnistyneet hyvin, mutta Intian ja Aseanin osalta on kuitenkin vielä liian aikaista arvioida, missä määrin Suomen kannat tulevat sisällytetyksi EU:n neuvotteluesityksiin.

Logistiikan haasteena ovat muun muassa Venäjän maaliikenne ja erityisesti Vaalimaan pitkät rekkajonot. Itämeren alueen satamien kokonaisliikenne on lisääntynyt lähes kaikilla seurattavilla satama-alueilla ja Itämerellä kulkee jatkuvasti noin 1 800 alusta, joista yli 400 Suomenlahdella. Itämeren lisääntyvä liikenne on haaste ympäristölle ja meriturvallisuudelle.

Suomen kansainvälisen maakuva osalta on tapahtunut myönteistä kehitystä muun muassa PISA-tutkimustulosten ja presidentti Martti Ahtisaaren saaman Nobelin rauhanpalkinnon myötä mutta koulusurmien tuoma julkisuus on ollut kielteistä.

SEKTORITUTKIMUKSEN KESKEISET PAINOTUKSET JA TEEMAT

Hallitusohjelman ja HSA:n tavoitteet

Hallitusohjelman mukaan valtion sektoritutkimuksen ohjausjärjestelmä uudistetaan nopealla aikataululla valtioneuvoston määrittämiin aihepiireihin perustuvaksi. Tarvittavat tutkimuslaitoskentän rakenneuudistuksia koskevat päätökset oli hallitusohjelman mukaan tarkoitus tehdä vuoden 2008 loppuun mennessä. Valtioneuvoston 28.6.2007 periaatepäätöksen mukaan sektoritutkimus uudistetaan ottamalla käyttöön sektoritutkimuksen neuvottelukunnalle rakentuva ministeriöiden yhteisen sektoritutkimuksen toimintamalli, jolla tuetaan ja vahvistetaan hallinnonalakohtaista sektoritutkimuksen tulosohtausmenettelyä. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta toimii opetusministeriön yhteydessä.

Uudistuksen perusidea on, että sektoritutkimuksen keskeiset aihepiirit ja tutkimuskohteet määritellään koko hallituksen tasolla valtioneuvoston periaatepäätöksessä sovituille aihealueille. Tutkimuskohteiden toteuttamiseksi tarvittavat resurssit osoitetaan tarkoitukseensa valtion talousarviossa ensisijaisesti olemassa olevia voimavaroja uudelleen kohdentamalla.

Toteutunut kehitys ja keskeiset toimenpiteet

Sektoritutkimuksen neuvottelukunta asetettiin syksyllä 2007 kuuden vuoden toimikaudeksi (15.8.2007–14.8.2013). Neuvottelukunnan tehtävänä on:

- edistää ja vahvistaa ministeriöiden ja hallinnonalojen välistä sektoritutkimusta koskevaa yhteistyötä
- valmistella ja tehdä esityksiä ministeriöiden yhteisistä sektoritutkimuksen tutkimusohjelmakokonaisuuksista
- seurata ministeriöiden ja muiden rahoittajien käynnistämien tutkimusohjelmakokonaisuuksien toteutumista ja raportoida niistä valtioneuvostolle
- valmistella ehdotuksia sektoritutkimuksen rakenteellisesta uudistamisesta
- suorittaa muut valtioneuvoston tai opetusministeriön antamat neuvottelukunnan toimialaan liittyvät tehtävät.

Sektoritutkimuksen neuvottelukunta on asettanut tehtäviensä valmistelua varten jaostot kullekin valtioneuvoston nimeämälle aihepiirille. Jokaiselle jaostolle ministeriöt nimesivät kaksi asiantuntijasihteeriä. Neuvottelukunnan ja jaostojen toimintaan osallistuu kaikkiaan 100 asiantuntijaa kahdestakymmenestä eri organisaatiosta (ministeriöt, Suomen Akatemia ja Tekes).

Alustavat tutkimusagendat valmisteltiin Sektoritutkimuksen neuvottelukunnassa kustakin neljästä hallituksen strategia-asiakirjaan kirjatusta sektoritutkimuksen aihepiiristä. Tutkimusagendoilla on selkeä kytkentä hallitusohjelmaan kirjattuihin tavoitteisiin, ja niiden katsotaan hyödyntävän kaikkia ministeriöitä suurten politiikkakokonaisuuksien suunnittelussa ja toimeenpanossa. Tutkimusagendoille on valittu poikkihallinnollisia tutkimusohjelmateemoja, useamman hallinnonalan yhteisen mielenkiinnon kohteita, täydentämään kunkin ministeriön vastuulla olevaa sektoritutkimusta.

Alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit:

1. Miten erilaisten alueiden (metropolialueet, kaupunkiseudut, maa-seutu) toimivuutta ja kansainvälistä kilpailukykyä voidaan määritellä ja mitata?
2. Miten verkottunut aluerakenne vahvistaa kaupunkiseutujen ja maa-seudun elinvoimaisuutta? Mitkä ovat verkottuneen aluerakenteen edut, haitat ja vaihtoehdot?
3. Kuinka alueellista muutosta hallitaan – parhaat keinot ja käytännöt?

Osaaminen, työ ja hyvinvointi:

1. Syrjäytymisvaarassa olevat lapset ja nuoret
2. Maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään integroitumisen onnistuminen
3. Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta
4. Osaamisen merkitys työvoimavarojen, tuottavuuden ja hyvinvoinnin turvaamisessa
5. Elintarviketuotantoketjun muutosten (mm. globalisaation ja ilmastonmuutoksen) aiheuttamat elintarviketurvallisuusriskit sekä kuluttajien elintarvikevalintojen vaikutukset terveyteen.

Kestävä kehitys:

1. Ilmastonmuutoksen hillitsemis- ja sopeutumistoimien arviointi ja vertailu
2. Itämeren suojeluskenaaion laatiminen Sternin mallilla
3. Energiatohokkuuden huomioon ottaminen julkisella sektorilla
4. Luonnonvaratiedon hyödyntäminen politiikan ja päätöksenteon tukena

Turvallisuus:

1. Turvallisuustutkimuksen kansallinen strategia ja sen alaiset teema-aiheet
2. Globaali ja EU-alueen turvallisuus
3. Lähialueturvallisuus
4. Sisäinen turvallisuus

Politiikkatoimien ja lainsäädännön vaikuttavuuden arviointi ja ennakointiin liittyvä tutkimus;
Politiikkatoimien ja lainsäädännön vaikuttavuuden arviointiin ja ennakointiin liittyvä tutkimus toteutetaan kaikkia hallinnonaloja koskehtavana kehittämishankkeena.

Sektoritutkimusta rahoitetaan Suomessa pääosin valtion talousarvion kautta sektoritutkimuslaitoksille kohdennettavalla rahoituksella ja ministeriöiden sitomattomilla tutkimusvaroilla sekä tutkimuslaitosten itse hankkimasta ulkopuolisesta kotimaisesta ja ulkomaisesta tutkimusrahoituksesta.

Sektoritutkimuksen kokonaisvolyymi oli valtion vuoden 2008 talousarviossa oli yhteensä 282 miljoonaa euroa eli 15,7 prosenttia koko valtion T&K-rahoituksesta (1 800 M€). Valtion sektoritutkimuslaitosten ulkopuolisen tutkimusrahoituksen kokonaismäärä oli Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2008 noin 227 miljoonaa euroa, mikä on lähes 45 prosenttia laitosten kokonaisrahoituksesta.

Julkisen sektorin T&K-toiminnan menot vuonna 2007 olivat Tilastokeskuksen mukaan yhteensä 502,3 miljoonaa euroa ja tutkimustyövuosien yhteenlaskettu määrä oli 7 075 henkilötyövuotta. Hallinnonaloittain voimavarat jakautuvat seuraavassa taulukossa esitetyllä tavalla.

Julkisen sektorin tutkimus- ja kehitystoiminnan menot vuonna 2007 rahoituslähteen sekä tutkimustyövuodet tehtävien mukaan hallinnonaloittain ja sektoreittain

Sektori	T&K-menot yhteensä milj. €	Tutkimustyövuodet yhteensä
Yhteensä	564,7	7 800
Valtion hallinnonalat	502,3	7 075
Valtioneuvoston kanslia	0,0	0
Ulkoasiainministeriö	-	-
Oikeusministeriö	1,8	28
Sisäasiainministeriö	1,3	12
Puolustusministeriö	23,2	294
Valtiovarainministeriö	9,1	124
Opetusministeriö	7,1	110
Maa- ja metsätalousministeriö	108,9	1 848
Liikenne- ja viestintäministeriö	22,4	287
Kauppa- ja teollisuusministeriö	222,3	2 663
Sosiaali- ja terveysministeriö	93,6	1 514
Työministeriö	0,9	9
Ympäristöministeriö	11,5	185
Kunnat	7,6	84
Muut julkiset laitokset	18,4	165
YVT-sektori*	36,4	475

* YVT= yksityinen voittoa tavoittelematon sektori

Lähde: Tilastokeskus. Julkisen sektorin tutkimus- ja kehitystoiminta vuonna 2007.

Sektoritutkimuksen neuvottelukunta asetti vuonna 2008 käynnistettävien hankkeiden rahoittamiselle noin 3 miljoonan euron kokonaistavoitteen. Tavoite jää siis reilusti alle yhden prosentin sektoritutkimusrahoituksen kokonaisvolyymin vuonna 2008 (valtion rahoitus ja ulkopuolinen rahoitus vuonna 2008 yht. n. 509 milj. €) sekä julkisen sektorin tutkimus- ja kehitystoiminnan menoista (vuonna 2007 yht. 502,3 milj. €). Kehyskaudella 2009–2012 tätä tavoitetta pyritään nostamaan asteittain vähintään 15 miljoonaan euroon. Rahoituslähteitä ovat ministeriöiden sitomattomat tutkimusmäärärahat sekä tutkimuslaitosten toimintamäärärahat, joiden osalta tavoite voidaan toteuttaa tulosohjauksen puitteissa.

Suurin osa sektoritutkimukseen suunnattavista varoista on kiinnitettyinä sektoritutkimuslaitosten budjettirahoitukseen, josta sitä on vaikea irrottaa lyhyellä aikavälillä. Koska ministeriöiden sektoritutkimusvarat ovat epätasaisesti jakautuneet ja jokainen ministeriö valitsee tutkimusagendalta rahoitettavaksi vain tietyt omaa hallinnonalaansa palvelevat tutkimusprojektit/teemat, on väistämätöntä, että tutkimustoiminnan ulkopuolelle jää edelleen tietoaukkoja. Neuvottelukunta on pitänyt tärkeänä, että toimikaudella 2009–2013 saadaan muodostettua riittävä rahoituspohja, jotta esiselvityshankkeina käynnistynyt tutkimustyö voi palvella tuloksellisesti jaostojen agendojen laatimista. Riittävä rahoituspohja on välttämättömyys, mikäli pyritään laaja-alaiseen, pitkäkestoiseen tutkimusohjelmatoimintaan eikä vain yksittäisten lyhytkestoisten hankkeiden käynnistämiseen.

Tutkimuslaitoskentän rakenneuudistusta koskevan hallitusohjelman linjauksen mukaan uudistuksen tulee perustua tutkimuslaitoskokonaisuuden tarkoituksenmukaiseen rakenteelliseen ja toiminnalliseen kehittämiseen. Siinä on otettava huomioon yliopistojen rakenteen ja aseman kehittäminen sekä mahdollisuudet siirtää tutkimusta yliopistoihin.

Sektoritutkimuksen neuvottelukunta käynnisti keväällä 2008 selvitystyön, jonka tarkoituksena oli arvioida nykyisen sektoritutkimuksen tuottajakentän tarkoituksenmukaisuutta yhteiskunnan tutkimustarpeen kannalta.

Selvitysmiehen raportti antoi varsin myönteisen kuvan sektoritutkimuksen yleisestä tasosta ja sektoritutkimuslaitosten toimivuudesta. Tähän perustuen selvityksessä ei esitetty merkittäviä muutoksia sektoritutkimuksen tuottajarakenteeseen. Sektoritutkimuksen neuvottelukuntaan perustuvaa ohjausjärjestelmää pidettiin myös perusratkaisultaan hyvänä. Suosituksina selvitysmies esitti muun muassa seuraavaa:

- Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan kykyä ohjata tutkimusta uusiin yhteisesti määriteltäviin kohteisiin tulee vahvistaa antamalla sille pikaisesti merkittävä korvamerkitty rahoitusresurssi (20 miljoonaa euroa vuodessa) ja siirtämällä neuvottelukunta valtioneuvoston kansliaan.
- Ministeriöiden kykyä tilata relevanttia tutkimusta tulee parantaa lisäämällä ministeriöiden sitomattomia tutkimusvaroja (10 miljoonaa euroa).
- Tuottavuusohjelmaa toteutettaessa tutkimuslaitosten ulkopuolisella rahoituksella paljattava henkilöstöresurssi olisi jätettävä leikkausten ulkopuolelle ja tuottavuusohjelman leikkaukset olisi painotettava ohjelmakauden loppuvuosiin (lähelle 2015).
- Kaikkien hallinnonalojen tutkimusta edistävänä ja sektoreiden välistä tutkimusta koordinoivana elimenä neuvottelukunta olisi sijoitettava opetusministeriön sijasta valtioneuvoston kansliaan.

Selvitykseen sisältyi lisäksi useita kehittämissuhteita koskien muun muassa puhtaan perustutkimuksen siirtämistä yliopistoihin, tuottajakonsortioita, sektoritutkimuksen arviointia ja sektoritutkimuksen kansallista tietojärjestelmää. Selvitys ei antanut aineksia tuottajarakenteen merkittäville toteutettavissa oleville uudistuksille eikä myöskään tuottavuusohjelman leikkausten kohdentamiselle.

Selvitysmiehen raporttiin pohjautuen Sektoritutkimuksen neuvottelukunta laati syksyllä 2008 opetusministeriölle esityksen sektoritutkimuksen rakenteelliseksi kehittämiseksi. Neuvottelukunnan keskeisimmät suositukset olivat seuraavat:

- Laaditaan yhteinen kansallinen pitkän aikavälin sektoritutkimuspolitiikka, jossa määritetään sektoritutkimuksen painopistealueet ja rahoitustarpeet, haetaan tasapaino sektorikohtaisille ja sektorien välisille tietotarpeille ja niihin kohdistuvalle rahoitukselle.
- Nykyinen sektoritutkimuslaitoskenttä säilytetään toistaiseksi siten, että jo käynnissä olevat ja suunnitellut rakenteelliset muutokset toteutetaan.
- Yhteistä ja ennakoivaa hankevalmistelua hallinnonalojen kesken tiivistetään. Laitosten tulosohtausmenettelyjä kehitetään ja kiinnitetään huomio myös yhteisen hanke-toiminnan tarpeisiin. Kehitetään edelleen tilaaja-tuottajamallin mukaista toimintatapaa.
- Neuvottelukunnan käyttöön varataan asteittain kasvava rahoitus yhteisesti määriteltujen tutkimusagendojen toteuttamiseksi.
- Tutkimuslaitokset määrittelevät tutkimusaiheittain sen osan perustutkimusluonteisesta tieteellisestä tutkimustyöstä, joka olisi perusteltua siirtää yliopistojen toimialaan.
- Tutkimuslaitokset määrittelevät toiminnastaan myös ne osa-alueet, jotka eivät kuulu julkisena palveluna hoidettaviin laitosten ydintehtäviin. Samalla tulee selvittää mahdollisuudet muun muassa elinkeinoelämää palvelevien toimintojen ulkoistamiseen.
- Tutkimuslaitosten ja yliopistojen aluetoimipisteiden, kenttä- ja havaintoasemien lukumäärää tulee arvioida kriittisesti ja selvittää yhteistyön mahdollisuudet.
- Tuottavuusohjelman leikkaukset kohdennetaan kehyspäättöksen mukaisesti. Kukin hallinnonala huolehtii itse tuottavuustavoitteiden laitoskohtaisesta kohdentamisesta.

- Sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä pitkällä aikavälillä syntyvät tuottavuussäästöt ohjataan kansallisessa sektoritutkimuspolitiikassa määriteltävien painopisteiden lisäksi sektoritutkimuksen katvealueiden rahoittamiseen.

Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan enemmistö puoltaa näkökantaa, jonka mukaan kilpailtua laitosten budjettirahoituksen ulkopuolista tutkimusrahoitusta (EU:n tutkimusohjelmat, jne.) ei tule sisällyttää tuottavuusohjelman supistusvaatimuksiin. Hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet ovat tältä osin ristiriitaisia – yhtäältä tutkimuslaitosten tulisi lisätä kilpailtua rahoitusta, toisaalta tuottavuusohjelman henkilöstösäästöjen kohdentaminen voi heikentää tavoitteen saavuttamista. Kilpailun kautta pyritään kehittämään tutkimuksen laatua ja relevanssia sekä synnyttämään korkeatasoisia ja joustavia tutkimusrakenteita. Ministeriöiden tulee tulohajauksellaan huolehtia siitä, että ulkopuolisella rahoituksella tehty tutkimustyö palvelee hallinnonalalle ja tutkimuslaitokselle asetettuja strategisia tavoitteita.

Opetusministeriö teki kolme eri vaihtoehtoa sisältävän esityksensä valtion sektoritutkimuksen rakenteellisesta kehittämisestä 25.11.2008 pidetylle talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle. Esitys palautettiin jatkovalmisteluun valtiosihteeriöryhmään, ja on tällä hetkellä vielä kesken.

Arvio tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä

Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan piirissä tapahtuvaan sopimiseen perustuva sektoritutkimuksen voimavarojen ohjausjärjestelmä ei ole riittävän tehokas ja toimiva toteuttaakseen hallitusohjelmassa ja valtioneuvoston periaatepäätöksessä 28.6.2007 täsmennettyjä linjauksia.

Tutkimusagendojen kehittäminen on edennyt neuvottelukunnassa ja sen eri jaostoissa, mutta osin varsin hitaasti. Tällä hetkellä ollaan tutkimusohjelmien esiselvitysvaiheessa. Neuvottelukunta on tilannut kunkin neljän tutkimusagendan alueelta esiselvityksiä, ja tavoitteena on käynnistää esiselvitysten pohjalta vuonna 2009 laajempia tutkimusohjelmia tai hankekokonaisuuksia. Esiselvitykset ovat kohdentuneet yhteiskunnallisen tiedon tarpeiden kannalta ajankohtaisiin kysymyksiin.

Esteeksi laajojen ja kestoaltaan merkittävien tutkimusohjelmien käynnistämisessä on muodotumassa riittävän hankerahoituksen järjestäminen. Sektoritutkimuksen resurssit ovat sinänsä merkittävät mutta ne ovat pääosin kiinnitettyinä sektoritutkimuslaitosten budjettirahoitukseen. Ministeriöiden ns. sitomattomat sektoritutkimusvoimavarat ovat puolestaan epätasaisesti jakautuneet ja niiden kokonaismäärä on viime vuosien leikkausten takia supistunut pieneksi. Välttämättömin rahoitus em. esiselvityksiin on pystytty sopimaan, mutta varsinaisten tutkimusohjelmien toteutukseen ei ole olemassa voimavaroja.

Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan toiminnalle on asetettu tavoitteeksi parantaa ministeriöiden tilaajaosaamista ja tilaajien yhteistyötä, tehostaa sektoritutkimuksen suuntaamista ja vahvistaa tutkimuksen hyödyntämistä sekä tutkimusorganisaatioiden yhteistyötä.

Sektoritutkimuksen kehittäminen on tuonut yhteistyöhön lisää dynaamisuutta ja edesauttanut luomaan uusia yhteistoimintamalleja. On kuitenkin huomioitava, että uuden järjestelmän luominen vaatii sekä aineellista että henkistä panostusta. Jaostojen työhön osallistuminen ja tutkimusaihioiden miettiminen on osoittautunut työlääksi toteuttaa muun työn ohessa. Minis-

teriöiden osallistuminen yhteisten tutkimusagendojen rahoittamiseen sekä yhteisten käytäntöjen ja pelisääntöjen luominen vaatii vielä kehittämistä.

Ministeriöiden tilaajaosaaminen ja tutkimuskysymyksiin perehtyneisyys ei ole riittävää. Laajasta asiantuntijapoolista huolimatta ministeriöissä on ilmeisen niukasti sellaisia tutkimuskysymyksiin perehtyneitä henkilöitä, jotka pystyisivät muotoilemaan tutkimusohjelmien sisältöjä riittäväällä täsmällisyydellä. Esille on noussut myös hankehallinnoinnin henkilöresursointiin, hankkeiden valinta- ja kilpailuttamiskriteereihin, kustannusmallin valintaan, ministeriöiden välisen maksuliikenteen hoitamiseen, tulosten raportointiin ja arviointiin liittyviä käytännön haasteita. Sektoritutkimushankkeiden valmistelu, kilpailutus ja arviointi tulisi organisoida tehokkaammin ja ammattimaisemmin.

Nykyinen sektoritutkimus palvelee monin tavoin hallinnon valmistelua ja päätöksentekoa, mutta valittu menettely ei ole luonut selkeää kuvaa tai toimintamallia nykyisten ja ehdotettujen tutkimusagendojen priorisoimiseksi. Tutkimustiedon hyödyntäminen päätöksenteossa ei ole edennyt riittävästi.

LAINSÄÄDÄNTÖSUUNNITELMA

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus on toteuttanut paremman sääntelyn toimintaohjelmaa ja laatinut hallituksen merkittävimmät lainsäädäntöhankkeet sisältävän lainsäädäntösuunnitelman. Lainsäädäntösuunnitelma sisältää hallituksen säädöspoliittiset toimenpiteet ja 22 hallituskauden merkittävää säädösvalmisteluhanketta, joissa säädöspoliittisten toimenpiteiden toteutumista erityisesti seurataan.

Hallituskauden puolivälin arviointi lainsäädäntösuunnitelmasta on suunniteltu ja toteutettu yhteistyössä valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE -työryhmän), ministeriöiden HSA-yhdyshenkilöiden sekä tutkimuslaitosten edustajien kanssa. Säädöspoliittisten toimenpiteiden toteutumisen arvioinnin aineisto on tuotettu ministeriöille osoitettujen kyselyiden avulla. Säädösvalmisteluhankkeiden seuranta on toteutettu kahdella hankkeiden valmistelijoille tehdyllä kyselyllä sekä esittelemällä hankkeita paremman sääntelyn ministeriötyöryhmälle ja paremman sääntelyn neuvottelukunnalle.

1. Säädösvalmistelun kehittämisen vastuut ja resurssit ministeriöissä

Lainsäädäntösuunnitelman toimeenpanosta vastaavat omalta osaltaan ministeriöt. Valtioneuvoston ohjesäännössä vastuu lainsäädännön valmistelun laadusta on säädetty **kansliapäälliköille**. Joissakin ministeriöissä (kuten MMM, YM, LVM) on vastuu säädösvalmistelun kehittämisestä jaettu esimerkiksi työjärjestyksellä **osastopäälliköille ja yksikönpäälliköille**, jotka oman vastuualueensa osalta vastaavat valmistelun laadusta ja ohjauksesta.

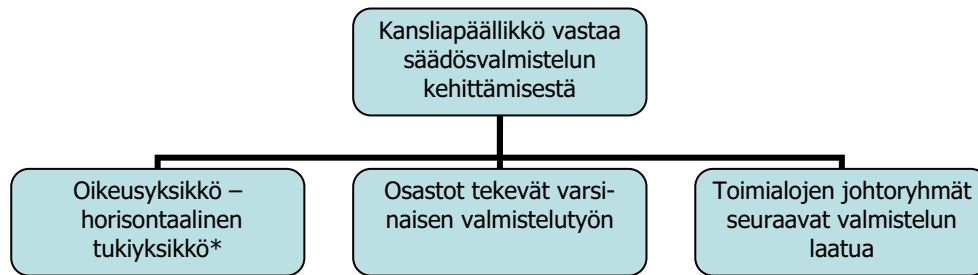
Säädösvalmistelun kehittämistä käsitellään osassa ministeriöitä säännöllisesti **ministeriön johtoryhmässä**. Joissakin ministeriöissä säädösvalmisteluun liittyviä kysymyksiä viedään johtoryhmään niiden ollessa erityisen tärkeitä. Osassa ministeriöitä on organisoitu säädösvalmistelun kehittäminen **niin sanotussa virkamiesjohtoryhmässä** käsiteltäväksi teemaksi ja vain yksittäiset hankkeet, HE- puolivuotislista ja VN-esittelylista-asiat käsitellään ministerin johtamassa johtoryhmässä.

Lisäksi ministeriöissä säädösvalmistelun kehittäminen ja kehittämisen koordinointi on vastuutettu joko **erillisille yksiköille, ryhmille tai jopa yksittäisille virkamiehille**.

Esimerkkejä säädösvalmistelun kehittämisen koordinoinnista ja sen vastuuttamisesta ministeriöissä:

- LVM:ssä kansliapäällikkö määrää säädösprosessista vastaavan virkamiehen, joka tukee kansliapäällikköä lainvalmistelun laadun varmistamiseksi tehtävässä työssä.
- OPM:n lainsäädännön koordinoitiryhmän tehtävänä on muun muassa huolehtia lainsäädäntötyön koordinaatiosta ja tehdä ehdotuksia lainsäädäntötyön laadun varmistamiseksi.
- PLM:ssä säädösvalmistelun kehittäminen on säädösvalmistelu- ja yleishallintoyksikön tehtävä.
- VM:ssä säädösvalmistelun kehittämisryhmä valmistelee lainsäädännön kehittämiseen tähtäävän suunnitelman jota jatkossa seurataan ja toimintaa kehitetään.
- VNK:ssa kokoontuu säädösvalmistelun kehittämistä varten alivaltiosihteerin johdolla säädösvalmistelijoiden verkosto.
- STM:ssä on muodostettu pääsääntöisesti hallitusneuvoksista koostuva ministeriön sisäinen säädösvalmistelun kehittämisen työryhmä.

Hyvinä käytäntöinä voidaan esitellä sisäasiainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö. Sisäasiainministeriössä on säädösvalmistelun kehittämisen organisaatio koottu seuraavasti:



* SM:n oikeusyksikkö

- avustaa ministeriön johtoa säädöshankkeiden seurannassa ja säädösvalmistelun laadun kehittämisessä
- tukee osastoja säädösvalmisteluun liittyvissä kysymyksissä ja välittää tietoa säädösvalmistelusta
- johtaa säädösvalmistelun kehittämistyöryhmää.

Sisäasiainministeriön osalta oikeusyksikön tehtävät vahvistetaan kansliapäällikön ja oikeusyksikön päällikön välisessä tulossopimuksessa, jossa sovitaan vuosittain yksikön tulostavoitteet ministeriön säädösvalmistelun kehittämisessä. SM:ssä myös osastojen kanssa tehtäviin tulossopimuksiin asetetaan vuosittain tulostavoitteet koskien säädösvalmistelun laadun parantamista. Työ- ja elinkeinoministeriössä on uuden organisaation myötä perustettu erillinen säädösvalmistelun kehittämisyksikkö, joka toimii paremman sääntelyn politiikan toimeenpanijan ja koordinoijan roolissa.

Ministeriöissä on myös valmisteltu ministeriökohtaisia ohjeita lainvalmistelussa noudatettavista periaatteista, työn laadusta ja lainsäädäntöhankkeiden esittelijöiden tai valmistelijoiden vastuista.

Säädösvalmistelun kehittämisen seuranta ja arviointi on ministeriöissä järjestetty pääsääntöisesti kahdella tavalla. Ensimmäinen tapa on seurata ja arvioida kehittämistä osana muuta toimintaa. Seuranta on esimerkiksi vastuutettu lainvalmistelun vastuuyksikölle ja se voi jopa näkyä vastuuyksikön tulossopimuksen tulostavoitteissa (UM ja PLM), tai asiaa seurataan ministeriön johtoryhmissä tai osastojen/yksiköiden kokouksissa.

Toinen tapa on järjestää seuranta lainsäädännön valmisteluun liittyvien ryhmien tai verkostojen toimesta lainsäädännön koordinaatioryhmässä, säädösvalmistelun seurantaa ja kehittämistä varten perustetussa yhteistyöryhmässä, säädösvalmistelun kehittämistyöryhmässä tai vastaavassa. Joissakin ministeriöissä on myös toteutettu rinnakkaisia ratkaisuja, joissa toteutetaan sekä organisaation vastuutusta että eri ryhmille annettavaa seurantavastuuta.

Hyviä käytäntöjä säädösvalmistelun kehittämisen seurannassa ja arvioinnissa ovat muun muassa seuraavat:

- Kansliapäällikön johdolla järjestetään kaksi kertaa vuodessa kunkin osaston säädöshankkeiden seurantakokous, jossa käsitellään osaston säädösvalmistelun laadun parantamista koskevia kysymyksiä ja tarkastellaan, miten ministeriön säädösvalmisteluohjetta ja laadun parantamiselle asetettuja tavoitteita toteutetaan yksittäisissä säädöshankkeissa. (SM)
- Ministeriön säädösvalmistelun laadun seurantaan kuuluu tärkeimpien säädöshankkeiden jälkikäteen arviointi, johon osallistuu ministeriön johto, hankkeen valmistelusta vastanneen osaston johto, valmistelija, oikeusyksikkö sekä eduskunnasta HE:n käsitelleen valiokunnan valiokuntaneuvos. (SM)
- Säädösprosessista ministeriössä vastaava virkamies seuraa ministeriön lainvalmisteluohjeen noudattamista. (LVM)
- Säädösvalmistelun seurannasta ja kehittämisestä järjestetään säännöllisiä ministeriön yhteisiä tilaisuuksia, joissa on mukana virkamiesjohto sekä säädösvalmistelijoita. (STM).

SÄÄDÖSVALMISTELUN VOIMAVARAT MINISTERIÖISSÄ

Nykytila

Eduskunnalle annetaan vuosittain yhteensä noin 250 hallituksen esitystä. Vuonna 2008 ministeriöissä oli valmisteltavana noin 280 lakiesitystä ja niitä valmistui 227 kappaletta.

Ministeriöissä käytetään kansallisten säädösten valmisteluun työpanosta yhteensä noin 435 htv, joka vastaa noin 7 prosenttia ministeriöiden koko henkilöstömäärän työpanoksesta. Säädösvalmistelun osuus henkilöstön työpanoksesta vaihtelee huomattavasti ministeriöiden välillä, mutta useimmissa ministeriöissä se on alle 10 prosenttia henkilöstön työpanoksesta. Ministeriöiden arvioiden mukaan voimavarat kokonaisuutena ovat riittämättömät asianmukaisen säädösvalmistelun toteuttamiseksi. Eniten puutteita koetaan olevan ajan ja henkilöstön määrän riittävyydessä.

Lainsäädäntösuunnitelman 22 hankkeessa voimavarat, erityisesti valmisteluun käytettävissä oleva aika ja henkilöstön määrä, on arvioitu riittämättömiksi 14 hankkeessa.

Kriittistä

Säädösvalmistelun laadun parantaminen säädöspoliittisten toimenpiteiden mukaisesti ei toteudu, jos ajan ja henkilöstön puutteeseen liittyviä kysymyksiä ei ratkaista.

Ajan ja henkilöstön puute ilmenee myös seuraavasti:

- Lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden eteneminen on hidastunut yli 50 prosentissa hankkeista alkuperäiseen aikatauluun verrattuna.
- Hallitus ilmoittaa eduskunnalle kahdesti vuodessa hallituksen esitykset, jotka se tulee alkavalla istuntokaudella antamaan. Näistä hallituksen esityksistä keskimäärin vain 50–60 prosenttia annetaan ilmoitetulla istuntokaudella. Poliittisten syiden lisäksi merkittävä syy aikataulujen muutoksiin ovat resurssit.
- Oikeusministeriössä tarkastettujen säädösluonnosten lakitekninen taso on viime vuosina heikentynyt, eikä suunnanmuutoksesta ole viitteitä.
- Säädösvalmistelutyössä esiintyy henkilöstön työhyvinvoinnin riskejä, jotka voivat muuttua myös työn tuottavuuden riskeiksi.

Yhteenveto eduskunnalle antamatta jääneitten tai HE-listauksesta poistettujen hallitusten esitysten lukumääristä

Istunto- kausi	Luvattiin antaa (HE-listaus)	Lisättiin istunto- kauden aikana	Jäi anta- matta tai poistettiin	Luettelosta toteutui, %
2008/syys	108	27	42	70,0
2008/kevät	127	21	49	60,0
2007/syys	114	12	43	65,0
2007/kevät	53	3	16	71,0 **)
2006/syys	139	22	13	91,0 *)
2006/kevät	167	33	105	47,5
2005/syys	145	20	67	59,0
2005/kevät	133	19	67	55,0
2004/syys	145	18	62	62,0
2004/kevät	195	33	85	62,0

*) Hallitus sopi eduskunnan kanssa, että kaikki hallituksen esitykset, jotka on tarkoitus käsitellä kuluvan vaalikauden aikana, on annettava viimeistään torstaina 19.10.2006 (pääministerin kirje ministeriöille 7.9.2006). Viimeiset hallituksen esitykset annettiin helmikuun alussa 2007. Valtiopäivät päättyivät 13.3.2007.

**) Hallitus on sopinut eduskunnan kanssa, että ne hallituksen esitykset, jotka on tarkoitus käsitellä kevätistuntokaudella 2007, on annettava viimeistään perjantaina 25.5.2007 (pääministerin kirje ministeriöille 8.5.2007). Muita hallituksen esityksiä annettiin vielä kesäkuussa 2007. Valtiopäivät avattiin vaalien jälkeen 28.3.2007.

2. Säädöspoliittiset toimenpiteet

2.1 EU-vaikuttaminen

EU:n lainsäädäntötyön lähiajan keskeinen kehittämistehtävä liittyy ministeriöiden näkemyksen mukaan **vaikuttamiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa** säädösvalmisteluun EU:n toimielimissä. Ministeriöt eivät odota nykyisiin käytäntöihin suuria muutoksia. Useat ministeriöt pitävät todennäköisenä että, ennen neuvostovaihetta tehtävässä valmistelussa tullaan tiivistämään yhteyksiä Suomen pysyvään edustustoon Brysselissä, muihin jäsenvaltioihin sekä EU:n toimielimiin. Tämä tarkoittaa toimivaltaisen ministeriön aktiivisuutta ennen komission ehdotuksen antamista ja sen käsittelyn aloittamista kansallisessa EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä.

Varhaisesta vaikuttamisesta on hyvänä esimerkkinä LVM:n ”case-telepaketti” (liite) ja SM:n työ EU:n rajastrategian laatimiseksi ja ”yhdenmetyt rajaturvallisuusjärjestelmä” -käsitteen määrittelemiseksi. Varhaisen vaikuttamisen keinoja ovat yhteydet jäsenmaihiin ja EU:n toimielimiin, lähinnä komissioon. Jäsenmaiden alustavien kantojen selvittämisessä sekä omien alustavien kantojen tiedottamisessa on käytetty hyväksi UM:n edustustojärjestelmää. Pysyvä edustusto Brysselissä on keskeinen järjestettäessä neuvotteluja komission ja toisten jäsenmaiden virkamiesten välillä, sekä EU:n parlamentin käsittelyn seurannassa.

Varhainen ja aktiivinen vaikuttaminen ei ole sääntö, vaan ministeriöiden vastausten mukaan **riippuu asiaa valmistelevien henkilöiden kokonaistyötilanteesta ja mahdollisuudesta käyttää aikaa juuri EU-asian varhaiseen valmisteluun.**

Ministeriöissä ei ole vakiintuneita käytäntöjä tai kriteereitä priorisoida EU-asioita muiden EU-asioiden tai kansallisten asioiden edelle. Ministeriön toimialan kannalta tärkeät asiat löydetään tarkastelemalla komission lainsäädäntösuunnitelmaa tai oman toimialan kehittämissuunnitelmia. Vastauksista ei käynyt selville, harkitaanko johonkin EU-asiaan panostamista varhaisesta vaiheesta alkaen paljon, ja johonkin toiseen EU-asiaan taas katsotaan riittävän se, että asia valmistellaan kansallisessa yhteensovitusjärjestelmässä (jaosto – komitea – EU-MINVA – eduskunta).

Priorisoinnista esitettiin esimerkkejä lähinnä organisaatiotasolla (ministeriön työjärjestys). Esimerkiksi STM:ssä työsuojelun alueella yksikkö, jonka tehtävien tausta on EU-säädöksissä, priorisoi EU-säädösvalmistelun, kun taas yksiköt, joiden tehtäviin kuuluu sekä kansallisia että EU-asioita, eivät priorisoi EU-asioita.

EU-säädösten valmistelun organisointi ministeriöissä vaihtelee. Joissakin ministeriöissä on EU-asioiden johtoryhmä. Eräissä ministeriöissä strateginen johtaminen on kehittämistehtävä ja tarkoittaa toimialakohtaisten EU-tason suunnitelmien tarkastelua ja kansallisesti tärkeiden kysymysten tunnistamista varhaisessa vaiheessa. LVM:n esimerkkitapauksen osalta tarkoituksena on sisällyttää telepaketti-casen opit ministeriön valmistelujärjestelmään mutta LVM:n vastauksessa ei näy, onko tarkoitus myös tukea tulevaa työtä kirjaamalla kriteerit hankkeiden priorisoinneille.

2.2 Lainvalmistelun avoimuus ja sidosryhmien osallistumismahdollisuudet

Avoimuus ja sidosryhmien kuuleminen on Suomessa hallinnon toiminnan vahva perinne, jota ohjaa muun muassa perustuslaki, hallintolaki ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Avoimuuden ja kuulemisen toteuttamisesta on julkaistu hallinnon yleiset periaatteet ja ohjeet, joita sovelletaan myös lainvalmistelussa. Oikeusministeriön verkkosivuilla on julkaistu suosituksia avoimuuden ja kuulemisen toteuttamisesta lainvalmistelussa.

Laajapohjainen valmistelu laajoissa tai merkittävässä säädöshankkeissa on useimmissa ministeriöissä vakiintunutta. Tällaiset hankkeet valmistellaan valmisteluelimissä, joissa hallinnon lisäksi myös tärkeimmät ulkopuoliset sidosryhmät ovat edustettuina. Laajapohjaisen valmistelun lisäksi säädöksiä valmistellaan virkatyönä virkamiestyöryhmissä tai ministeriöiden sisäisenä työnä. Vireillä olevista lakihankkeista kolmasosa ja lainsäädäntösuunnitelman hankkeista 90 % valmistellaan laajapohjaisissa toimielimissä. Ministeriöiden välillä on kuitenkin suuria eroja laajapohjaisen valmistelutavan osuudessa kaikista hankkeista. Laajapohjaisten valmisteluelinten käyttö on viime vuosina lisääntynyt vain yhdessä ministeriössä (LVM).

Vireillä olevien (marraskuu 2008) lakihankkeiden organisointitavat:

Ministeriö	Laajapohjaiset valmisteluelimet	Virkatyö	Yhteensä
OM	46	38	84
STM	5	57	62
TEM			55
MMM	10	27	37
YM	4	28	32
OPM	15	15	30
LVM	11	14	25
SM	13	5	18
VM	2	8	10
UM		8	8
PLM	4		4
VNK		1	1
Yhteensä*	110	201	366

Säädösvalmisteluhankkeiden käynnistämisen ja **organisoinnin päätöksentekotas** ministeriöissä on hyvin vaihteleva. Hankkeen organisointia koskevia päätöksiä tehdään eri tasoilla hankkeen laajuudesta ja merkittävydestä riippuen. Tärkeimmät hankkeet asettaa yleensä ministeri. Organisointia koskevasta päätöksentekotasosta on selkeät linjaukset vain kahdessa ministeriössä (LVM ja SM). Näissä ministeriöissä ministeri tai kansliapäällikkö osallistuu kaikkien lakihankkeiden ja merkittävien asetushankkeiden asettamiseen.

Neljässä ministeriössä (LVM, SM, MMM, VM) on ministeriön **sisäiset ohjeet** sidosryhmäyhteistyöstä. Ohjeiden seuranta on järjestetty kahdessa ministeriössä (LVM, SM) Yhdessä ministeriössä osastojen **tulostavoitteissa** on vuonna 2008 sidosryhmäyhteistyötä koskevia säädösvalmistelun kehittämistavoitteita (SM).

Säädöshankkeissa **sidosryhmien kuulemisen** yleisin menetelmä on pyytää kirjallisia lausuntoja säädösluonnoksesta. Menetelmän käyttö ei kuitenkaan ole poikkeuksetonta kaikissa ministeriöissä. Kolmessa ministeriössä (LVM, OM, VNK) lausunnot pyydetään kaikista säädösluonnoksista ja kahdessa kaikista lakiluonnoksista (YM ja SM). Kirjallisten lausuntojen pyytämistä korvataan jossain määrin neuvotteluilla ja kuulemistilaisuuksien järjestämisellä. Ennen

kirjallisten lausuntojen vaihetta sidosryhmiä kuullaan kuitenkin varsin usein valmisteluelimissä, kuulemis- ja keskustelutilaisuuksissa, erilaisissa neuvotteluissa sekä verkkokeskusteluissa. Näissä vaiheissa kuulemisen kohteena voi olla valmisteluelimen muistio tai jokin valmisteluun kuuluva yksittäinen asiakokonaisuus.

Lainsäädäntösuunnitelman hankkeissa eniten käytetty kuulemisen menetelmä on ollut kirjallisten lausuntojen pyytäminen. Toinen käytetty menetelmä on kuulemistilaisuuksien järjestäminen. Määrällisesti eniten lausuntopyynnöt tai muut kuulemisen menetelmät kohdistuvat valmisteluelimien mietintöihin.

Kuulemisen tulokset kirjataan vaihtelevasti muistioihin, pöytäkirjoihin ja hallituksen esityksiin. Kirjallisista lausunnoista laaditaan usein yhteenveto tai tiivistelmä, mutta käytäntö vaihtelee ministeriöiden sisälläkin. Myös yhteenvetojen ja tiivistelmien julkaisukäytännöt ovat vaihtelevia. Vain yhdessä ministeriössä (OM) kaikista lausuntokierroksista laaditaan lausunto-tiivistelmä, joka **julkaistaan** ministeriön verkkosivuilla ja valtioneuvoston hankerekisteri HARE:ssa.

Vireillä olevia säädöshankkeita koskevan viestinnän periaatteista säädetään laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Sädöshankkeita koskevassa **sähköisessä viestinnässä** ministeriöt julkaisevat ja ylläpitävät verkkosivuillaan ja HARE:ssa tietoa yleensä merkittävimmistä säädöshankkeistaan. Käytäntö on kuitenkin vaihteleva ministeriöiden sisälläkin. Vireillä olevista säädöshankkeista julkaistaan säännönmukaisesti tietoja kolmessa ministeriössä (SM, VM, OM). Sähköistä viestintää käytetään myös lausuntopyyntöjen julkaisuun verkkosivuilla, mutta käytäntö ei ole yhtenäistä edes ministeriöiden sisällä.

Joidenkin ministeriöiden mielestä sidosryhmien kuuleminen on viime vuosina laajentunut ja monipuolistunut ministeriöiden omassa toiminnassa. Erityisesti kuulemis- ja keskustelutilaisuudet ovat lisääntyneet. Lisäksi viestintätekniikan kehitys on muuttanut kuulemista epämuodollisemmaksi. Kuulemisen merkityksen korostumiseen syinä mainitaan ministeriön johdon ja eduskunnan vaatimukset sekä positiiviset vaikutukset valmistelun laatuun ja säädösten täytäntöönpanoon.

2.3 Vaihtoehtojen arviointi

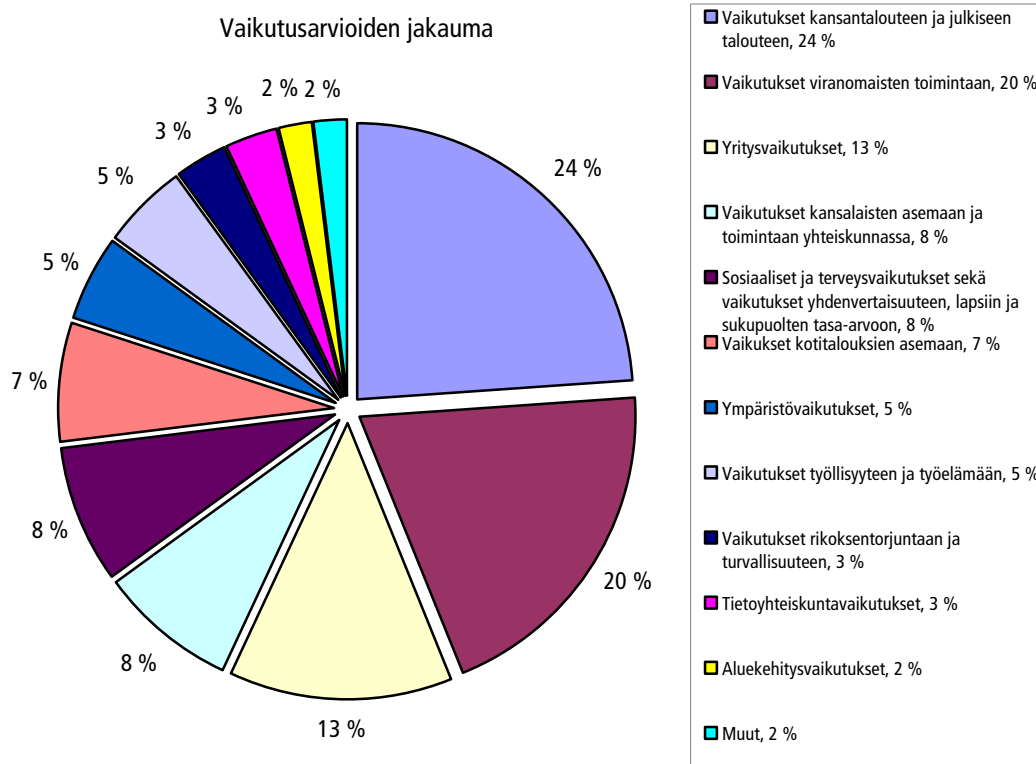
Hallituksen esitysten laatimisohejden mukaan lakiesitysten perusteluissa on selostettava, mitä lainsäädännölle vaihtoehtoisia ohjauskeinoja ja erilaisia sääntelyvaihtoehtoja valmistelussa on harkittu. Ministeriöiden arvioiden mukaan tällainen selostus on **noin 4 prosentissa** hallituksen esityksistä, jotka on annettu hallituskauden alusta vuoden 2008 loppuun mennessä. Oikeusministeriön tarkastustoimisto on seurannut vaihtoehtojen kuvaamista vuonna 2008 annetuissa hallituksen esityksissä. Lainsäädännön vaihtoehtoja ja vaihtoehtoisia sääntelykeinoja oli arvioitu **noin 10 prosentissa** hallituksen esityksistä.

Lainsäädännölle vaihtoehtoisia ohjauskeinoja kartoitetaan usein siinä vaiheessa, kun lainsäädäntöhanketta ei vielä ole päätetty aloittaa. Jos päädytään vaihtoehtoisen ohjauskeinon käyttöön, asia ei etene hallituksen esityksen muodossa. Tämän vuoksi hallituksen esityksistä saatavat tiedot muiden ohjauskeinojen käytöstä ovat puutteellisia. Toisaalta hallituksen esityksissä tulisi aina perustella lainsäädännön käyttö ohjauskeinona sekä selostaa vaihtoehdot tämän ohjauskeinon toteuttamisessa.

2.4 Lainsäädännön vaikutusten arviointi

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista on annettu marraskuussa 2007 **uudet yhtenäiset ohjeet** (VN:n päätös, OM:n julkaisema ohje). Säädöshankkeiden pitkästä kestästä johtuen voidaan olettaa, että ohjeilla on vaikutusta vasta lähivuosina valmistuviin hankkeisiin. Ohjeiden käyttöönotosta on järjestetty ministeriöiden yhteistyönä koulutusta, johon vuoden 2008 loppuun mennessä on osallistunut noin 150 virkamiestä eli noin kolmasosa kansallisten säädösten valmistelijoista. Ministeriöissä on sisäisesti tiedotettu ohjeesta, mutta muita toimenpiteitä ei juuri ole tehty. Yhdessä ministeriössä ohjeen toimeenpano on otettu huomioon tulostavoitteissa (SM).

Oikeusministeriön tarkastustoimisto on seurannut vaikutusten arviointien kirjaamista vuonna 2008 eduskunnalle annetuissa hallituksen esityksissä (227 kpl hallituksen esityksiä, joihin sisältyi yhteensä 515 lakiesitystä). Esityksissä oli yhteensä 721 eri vaikutuksiin kohdistuvaa arviota. Arvioiden jakauma oli seuraava:



Eniten vaikutusten arviointeja oli kirjattu kansantalouteen ja julkiseen talouteen liittyen (24 %) viranomaisten toimintaan (20 %) ja yritysvaikutuksiin (13 %). Muita ohjeiden mukaan kuvattavia vaikutuksia kuten ympäristövaikutuksia ja vaikutuksia kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa kuvattiin selvästi vähemmän kuin edellä mainittuja vaikutuksia.

Seurannassa tarkasteltiin myös vaikutusten arviointien tietosisältöä ja perusteluja. Suurin osa eli noin 65 prosenttia arvioinneista sisälsi vain lyhyen selostuksen vaikutuksista tai maininnan, ettei kyseisiä vaikutuksia ole. Arvioinneista noin 8 prosenttia oli laajoja arviointeja, joissa oli paljon laadullisia tai määrällisiä faktoja sekä monipuoliset perustelut. **Vaikutuksista kansantalouteen ja julkiseen talouteen** oli esitetty suhteellisesti **eniten laajoja arviointe-**

ja. Kaikista ohjeiden mukaan arvioitavista vaikutuksista **aluekehitysvaikutukset** oli kuvattu **heikoimmin**.

Lainsäädäntösuunnitelman hankkeissa vaikutusten arvioinnin on havaittu olevan yleensä ta-
kapainotteista. Vaikutuksia tunnistetaan ja arvioidaan pääsääntöisesti vasta pykälien ja niiden
perustelujen kirjoittamisvaiheessa. Arviolta puolessa hankkeista arvioinnin tekee tai on tehnyt
virkamies tai valmistelu, eikä muuta asiantuntemusta käytetä. Vaikutusten arvioinnin
resursointi hankkeissa on riittämätöntä. Valmistelijoiden näkemyksen mukaan suurimmat es-
teet asianmukaisen arvioinnin toteuttamiseksi ovat liian tiukat valmisteluajataulut ja riittä-
mätön ulkopuolinen asiantuntija-apu. Hankkeiden tiukoista määräajoista johtuen vaikutuksia
ei ole mahdollista arvioida riittävässä laajuudessa tai tilata tarvittavia selvityksiä ulkopuolisilta
tutkimuslaitoksilta.

Säädöshankkeiden vaikutusten arvioinnille on järjestetty ministeriöiden sisäistä tukea kahdes-
sa ministeriössä (STM, LVM), jossa tuki on lähinnä taloudellisten vaikutusten arviointiin liitty-
vää. Ministeriöt pitävät säännönmukaisena toimintatapana toimialansa tutkimusten ja selvi-
tysten hyödyntämistä säädösvalmistelun tietopohjana. **Tutkimusten ja selvitysten** käyttö
on viime vuosina lisääntynyt yhdessä ministeriössä (SM). Lainsäädännön vaikutusten arvioin-
tiin keskittyvistä tutkimuksista on usealla ministeriöllä esimerkkejä, mutta määrärahojen ja
ajan puutteen katsotaan rajoittavan mahdollisuuksia tutkimusten tilaamiseen. Tutkimuksia on
lisätty neljän ministeriön toimialalla (LVM, SM, STM, YM).

Hallituksen ohjelman mukaan suurimpien valtiollisten ja kunnallisten uudistamishankkeiden
kielellisten vaikutusten arviointi säännönmukaistetaan. Ensisijainen velvollisuus kielivaikutus-
ten arviointiin on kullakin vastuuministeriöllä omalta osaltaan. Oikeusministeriön verkkosivuil-
ta löytyy tuore oheistus kielivaikutusten arvioinnin tekemiseksi. Kyseessä oleva ohjeistus
perustuu Paremmän sääntelyn ministerityöryhmän päätökseen.

Lainsäädäntösuunnitelman mukaan erityisesti on pyrittävä arvioimaan paremmin ja lisäämään
tutkimusta lakien vaikutuksista muun muassa **lapsiin, vanhuksiin ja vammaisiin**. Näitä
vaikutuksia arvioidaan pääasiassa lainsäädäntöhankkeen kohderyhmän mukaan. Vaikutusten
arvioinnin yhteydessä selvitetään vaikutukset eri väestöryhmiin siltä osin kuin se on tarkoi-
tuksenmukaista käyttäen apuna asiantuntijakuulemisia, lausuntoja, tutkimuksia ja selvityksiä.

**Monilla ministeriöillä on omat erityiset painotuksensa arvioitaessa lakien vaikutuksia ihmisi-
siin, lapsiin, vanhuksiin ja vammaisiin. Esimerkkeinä:**

- Lakien vaikutukset varusmiehiin ja heidän perheisiinsä. (PLM)
- Koulutusta, kulttuuria, liikuntaa ja nuorisotyötä koskevassa lainsäädännössä yleensä selvitetään
yleensä vaikutukset lapsiin ja nuoriin. (OPM)
- Työlainsäädännön valmistelussa on arvioitu säännösten vaikutusta eri ikäryhmiin ja erityisryhmiin,
kuten vammaisiin. (TEM)
- Osa asuntopoliittisista tuista on kohdennettu nimenomaan erityisryhmille, jolloin tuen vaikuttavuus-
selvitykset kertovat juuri tästä esimerkiksi selvitys vanhusten ja vammaisten asuntojen korjaus-
avustuksista. (YM)
- Onnettomuustutkimuksen tulokset ja suositukset lainsäädännön kehittämiseksi on otettu huomioon
kehittäessä pelastustoimen lainsäädäntöä. Selvityksissä ja tutkimuksissa korostuu usein erityis-
ryhmien (vanhusten, vammaisten ja lasten) mahdollisuudet selviytyä ja toimia onnettomuustilan-
teissa. (SM)
- Sukupuolivaikutusten arviointi. (STM)

Osa ministeriöistä ei tee juurikaan vaikutusten arviointiin liittyvää tutkimusta eikä sitä myös-
kään tilaa ulkopuolelta. Erilaiset tiedonhankintatavat (konsulttitutkimukset, selvitykset, tutki-

muslaitosten tutkimukset ja aiempi materiaali) ovat kuitenkin yhä enemmän käytössä. Hyvänä esimerkkinä systemaattisesta tutkimuksesta ja seurannasta eri lakien vaikutuksista lapsiin, vanhuksiin, vammaisiin ja muihin erityisryhmiin voidaan pitää sisäasiainministeriötä, jossa tilastoinnilla ja tietojen analysoinnilla kerätään taustatietoa erityisesti pelastustoimen lainsäädännön kehittämiseen. Lakien lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointia käsitellään myös lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelmassa.

2.5 Säädöshuolto

Säädöshuoltoon kuuluvat toimenpiteet, joilla parannetaan säädösten käytännön toimivuutta, ymmärrettävyyttä ja oikeudellista laatua sekä rajoitetaan säädösten liiallista määrää. Säädösvalmistelussa edistetään säädöshuoltoa, kun

- kirjoitetaan selkeää ja ymmärrettävää suomen ja ruotsin kieltä;
- yksinkertaistetaan lainsäädäntöä;
- huolehditaan, että säädökset täyttävät perustuslain vaatimukset;
- oikeusministeriön tarkastustoimisto tarkastaa säädösluonnoksen lakitekniikan laadun.

Säädösvalmistelussa lähes kaikki valmistelijat kirjoittavat suomenkielisiä tekstejä, jotka valmistelun edetessä käännetään ruotsiksi. Ministeriöissä ei ole juurikaan tehty erityisiä järjestelyjä **kielenhuollon** edistämiseksi. Säädösten **suomen** kielen katsotaan ministeriöissä yleensä kuuluvan valmistelijan omalle vastuulle. Kotimaisten kielten tutkimuskeskus antaa tietoa ja ohjeita kielenhuollosta sekä kielineuvontaa ja koulutusta. Kielenhuollon koulutusta säädösvalmistelijoille on järjestetty neljässä ministeriössä (SM, VM, VNK, OM). Kahdessa ministeriössä on jonkin verran järjestetty myös säädösluonnosten kielenhuoltoa lainvalmistelijoiden keskinäisenä yhteistyönä (SM, YM). **Ruotsin** kielen osalta ministeriöt viittaavat ministeriöiden omiin kääntäjiin tai valtioneuvoston käännöstoimistoon. Käännöstoimistolla on sisäinen käännösten tarkastusjärjestelmä ja laaja yhteistyöverkosto. Ruotsin kielen käyttöä koordinoi myös valtioneuvoston ruotsin kielen lautakunta. Toisaalta ruotsinkielisen käännöksen laatu kuitenkin perustuu paljolti siihen, millainen käännettävä suomenkielinen teksti on. Ministeriöt katsovat kielenhuolloksi myös oikeusministeriön tarkastustoimiston laintarkastuksen. Tarkastustoimisto kuitenkin keskittyy kiireen ja resurssipulan vuoksi pääasiassa lakitekniikkaan sekä suomen- ja ruotsinkielisen tekstin vastaavuuteen.

Oikeusministeriön tarkastustoimiston suorittama **laintarkastus** on ministeriöille säädetty pakollinen säädösehdotuksen viimeistelyvaihe. Poikkeuksena tästä ovat erityisen kiireelliset säädökset sekä yleiseltä merkitykseltään vähäiset asetukset. Hallituskauden alusta vuoden 2008 loppuun mennessä **eduskunnalle annetuista hallituksen lakiesityksistä tarkastettiin 78 prosenttia**. Tarkastamatta jääneistä esityksistä noin puolet oli kansainvälisen sopimuksen voimaan saattamista koskevia hallituksen esityksiä, joiden tarkastaminen ei yleensä ole tarpeellista. Laintarkastuksessa esitettyjen korjausten toteuttaminen on ministeriöiden omalla vastuulla. Tarkastustoimistolla ei ole voimavaroja seurata, kuinka tarkastuksessa tehtyjä huomautuksia noudatetaan.

Ministeriöissä ei ole käynnistetty säädöshankkeita pelkästään **lainsäädännön yksinkertaistamiseksi**, vaan yksinkertaistamistoimia toteutetaan muiden uudistusten yhteydessä. Yksinkertaistamistoimet kirjataan kuitenkin hankkeiden toimeksiantoihin vain harvoissa tapauksissa. Joissakin tapauksissa ei ole kiireen vuoksi pystytty tekemään säädöksen muuttamisen yhteydessä säädöshuoltoon kuuluvia toimia, vaikka niiden tarve olisi tiedostettukin.

Ulkoasiainministeriössä on käyty läpi kansainvälisiä sopimuksia ja ryhdytty toimenpiteisiin vanhentuneiden voimaansaattamissäädösten kumoamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti elokuussa 2008 yritysten hallinnollisen taakan vähentämishankkeen. Hallinnollisella taakalla tarkoitetaan yrityksille lainsäädännöstä johtuvan tietojen keräämisen, muokkaamisen ja toimittamisen aiheuttamia kustannuksia. Hankkeen tehtävänä on valmistella ehdotus yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansalliseksi toimintaohjelmaksi vuoden 2008 loppuun mennessä ja sen jälkeen koordinoida toimintaohjelman toteuttamista. Hankkeen toimikausi on vuoden 2010 loppuun. Hankkeessa on jo tähän mennessä valmistunut ehdotus hallinnollisen taakan vähentämisen prioriteettialueiksi ja tavoitteeksi. Tavoitteeksi ehdotetaan hallinnollisen taakan vähentämistä 25 prosentilla vuoteen 2012 mennessä.

Perustuslakiin liittyvää koulutusta on useiden ministeriöiden arvioiden mukaan lisätty viime vuosina. Kolmessa ministeriössä on järjestetty ministeriön sisäinen perustuslakikysymysten seuranta ja neuvonta (LVM, SM, PLM). Oikeusministeriössä on lisätty perustuslakikysymyksiin perehtyneitä lainvalmistelijoita yhdellä vuonna 2008.

3. Arvio säädöspoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta hallituskauden loppuun mennessä

Lainsäädäntösuunnitelman arvioinnin keskeisiä havaintoja ovat:

- Ministeriöiden säädösvalmistelun henkilöstövoimavarat ja valmisteluun käytettävissä oleva aika ovat riittämättömät erityisesti kansallisten säädösten valmistelussa.
- Keskeiset puutteet säädöspoliittisten toimenpiteiden toteuttamisessa:
 - tärkeiden EU-säädöshankkeiden tunnistaminen on puutteellista
 - avoimuuden ja kuulemisen periaatteista poiketaan usein
 - vaihtoehtoja ei juuri kuvata hallituksen esityksissä
 - vaikutusten arviointia ei tehdä kattavasti eikä organisoida riittävästi
 - suomen kielen huoltoa ei ole järjestetty valtioneuvostossa

Ministeriöille tehdyn kyselyn perusteella säädösvalmistelun laadun parantamisen ja säädöspoliittisten toimenpiteiden toteuttamisen suurimpia esteitä ovat **puutteelliset henkilöresurssit** ja säädösten valmistelulle asetetut **liian lyhyet määräajat**. Henkilöstöresursseihin liittyviin ongelmiin tulisi löytää uusia ratkaisukeinoja sekä valtioneuvoston tasolla että ministeriöissä. Yksi vaihtoehto voisi olla **valtioneuvoston lainvalmistelijapoolin** luominen ministeriöiden lainvalmistelun asiantuntijoista, josta hallitusohjelman mukaisesti tai yhteiskunnallisen tarpeen perusteella kohdistetaan lainvalmistelijaresursseja eri hankkeisiin. Poolin avulla varmistettaisiin tärkeimpien lainvalmisteluhankkeiden laadukas ja joutuisa valmistelu.

Ministeriöiden johtamisen osalta tärkeää olisi että säädösvalmisteluun käytettävissä olevia henkilöstöresursseja voitaisiin ministeriöiden sisällä kohdentaa nykyistä joustavammin kulloinkin ajankohtaisiin hankkeisiin. Henkilöstöressit on kohdistettava sisäisistä organisaatorajoista riippumatta siten, että suhteessa valmisteltavien esitysten määrään on riittävästi säädösvalmisteluun ja sen tukemiseen keskittynyttä ja erikoistunutta henkilöstöä. Säädösvalmisteluhankkeet olisi priorisoitava ja niiden valmisteluun olisi varattava nykyistä enemmän aikaa, jotta valmistelun eri vaiheet, kuten vaikutusten arviointi ja kuuleminen, voidaan toteuttaa asianmukaisesti.

Säädösvalmisteluhankkeiden johtamisessa suunnittelun, aikataulutuksen, resurssoinnin sekä projektityön ja henkilöjohtamisen osaaminen ovat kehitettäviä kokonaisuuksia. Osaamisen parantamiseksi voitaisiin järjestää koulutusta säädösvalmisteluhankkeiden vetäjille. Myös ministeriöiden alaisten virastojen ja laitosten osaamisen hyödyntämistä esimerkiksi vaihtoehtojen ja vaikutusten arvioinnissa tulisi lisätä.

Osa ministeriöistä panostaa säädösvalmistelun kehittämiseen. Näissä ministeriöissä horisontaalisesti toimivien yksiköiden tai vastuuvirkamiesten tehtäviin kuuluvat säädösvalmistelun kehittäminen ja kehittämisen koordinointi. Osa ministeriöistä kuitenkin toimii liian vähäisillä henkilöstöresursseilla eikä resursseja säädösvalmistelusta ja siihen liittyvistä tehtävistä jää kehittämistyöhön. Tästä voi seurata lainvalmistelun laadun eroja ministeriöiden välillä. **Säädösvalmistelun kehittäminen ja sen seuranta** tulisi **organisoida ja kirjata tulossopimuksiin** kaikissa ministeriöissä.

Valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n mukaan kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä ja siitä, että ministeriön tehtävät hoidetaan tuloksekkaasti. Valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:n mukaan kansliapäälliköiden kokous on ministeriöiden pysyvä yhteistyöelin. Kun hallitusohjelman puolivälin arviointi nostaa esiin lainvalmistelun resurssoinnin ongelmia, joilla on yhteys säädösvalmisteluhankkeiden johtamiseen ja lainsäädännön valmistelun laatuun, säädösvalmistelutyön seurannan tulisi olla säännöllinen aihe kansliapäällikkökokouksissa. Tämän lisäksi kansliapäälliköiden tulisi tarkistaa eduskunnalle istuntokauden alussa annettavan nk. HE-listauksen tilanne. Tarkistaminen tapahtuisi kevälistuntokaudella, kun nk. kiireelliset HE:t on annettu eduskunnalle, ja syysistuntokaudella sen jälkeen, kun budjettilakiesitykset ja nk. kiireelliset HE:t on annettu eduskunnalle. Lisäksi HE-listan toteutuminen voitaisiin kirjata ministeriöiden tulossopimuksiin.

EU-vaikuttamisen osalta hyvien käytäntöjen vakiinnuttaminen ja levittäminen käytäntöön on heikosti suunniteltua. Ministeriöt näyttävät luottavan ohjeisiin, vaikka käytännössä todettiin, että vaikuttamisen tehokkuuden ratkaisee, ei niinkään asian merkittävyys toimialan tai Suomen kannalta, vaan yksittäisen valmistelijan kokonaistyötilanne ja mahdollisuus käyttää aikaa vaikuttamiseen varhaisessa vaiheessa. Kysymykseksi nousee ministeriön johdon informointi varhaisessa vaiheessa; EU-säädöshankkeita on paljon, miten hankkeet priorisoidaan? Tilannetta voitaisiin parantaa keväällä 2009 hyväksyttävän EU-selonteon yhteydessä annettavilla suosituksilla.

Lainvalmistelun avoimuus ja sidosryhmien osallistumismahdolliset ovat tärkeä kehittämiskohde. Säädöshankkeissa poiketaan usein yleisten ohjeiden ja lainsäädäntösuunnitelman avoimuuden ja kuulemisen periaatteista. Kuulemisesta säädöshankkeissa ei ole annettu virkamiehiä velvoittavia yksityiskohtaisia ohjeita, mikä mahdollistaa erilaiset käytännöt ja myös valtioneuvoston sisäisen koordinaation sivuuttamisen. Kehittämis ehdotuksena on valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettavan kuulemisohjeen valmistelu vuoden 2009 aikana.

Säädösten vaihtoehtojen tarkastelu hallituksen esityksissä on vähäistä. Toisaalta on kuitenkin huomioitava, että vaihtoehtoja arvioidaan useimmiten jo ennen lainsäädäntöhankeeseen aloittamista ja jos päädytään vaihtoehtoiseen ohjaukseen, asia ei etene enää hallituksen esityksen muodossa. Vaihtoehtojen harkinnan edistämistä ja vaihtoehtojen seuranta hallituksen esityksissä on kuitenkin jatkettava edelleen.

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin suunnittelu, vastuutus ja resursointi on harvoin selkeästi vastuutettu tai organisoitu ministeriöissä. Samoin arvioinnin tuki tai seuranta on suhteellisen heikosti järjestetty ministeriöissä ja valtioneuvostossa. Vaikutusten arvioinnissa on riskinä keskittyä vain ministeriön omaan toimialaan liittyvien vaikutusten arviointiin. Tärkeää olisi lisätä ministeriöiden välistä yhteistyötä eri vaikutusalueiden tasapainoisen arvioinnin edistämiseksi ja tarvittavan tuen järjestämiseksi. Ministeriöiden yhteistyönä on syytä jatkaa vaikutusarviointityötä tukevan koulutuksen järjestämistä sekä tukipalvelujen ja verkkoaineistojen kehittämistä. Vaikutukset kielellisten oikeuksien toteutumiseen on otettava osaksi suurimpien uudistamishankkeiden vaikutusten arviointia. Uudistamishankkeiden valmistelussa on noudatettava perustuslain kielisäännöksiä, kielilakia ja lainsäädännön vaikutusten arvioinnista annettuja ohjeita. Lisäksi jatketaan erilaisten lainsäädännön vaikutusten arviointien seurantaa. Yksittäisissä säädösvalmisteluhankkeissa ministeriöiden tulee turvata hankkeille riittävät aika- ja henkilöstöresurssit vaikutusten asianmukaista vaikutusten arviointia varten.

Erityisenä kysymyksenä on tavoite pyrkiä arvioimaan paremmin ja lisäämään tutkimusta laki-en vaikutuksista muun muassa **lapsiin, vanhuksiin ja vammaisiin**. Riskinä on että **ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan** eri ihmisryhmien osalta erilaisilla menetelmillä ja erilaisen tietopohjan perusteella sekä painottaen vain osaa vaikutusten piiriin tulevista ihmisryhmistä. Arvioinneissa voi siten syntyä päällekkäisyyksiä ja toisaalta aukkoja siten, että ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia ei arvioida tasapainoisesti. Tulisikin pohtia mahdollisuutta nivoa yhteen eri näkökulmista tehtäviä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten (esim. lapsivaikutukset) arviointeja esimerkiksi kehittämällä yhteisiä tietoaaineistoja ja arviointimalleja sekä huolehtimalla niiden saatavuudesta ja laajasta käyttöön otosta. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusarviointien yhdistävänä teemana voisi esimerkiksi olla hyvinvointivaikutusten arviointi. Tietoaaineistoja ja malleja voitaisiin käyttää lainvalmistelun lisäksi myös muun valtionhallinnon päätöksenteon ja kuntien päätösten valmistelussa.

Säädöshuollon osalta kehitettävää on muun muassa suomen kielen huollossa, jolla ei ole ministeriöissä eikä valtioneuvoston tasolla vastuutahoa. Opetusministeriö on asettanut työryhmän selvittämään Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen toimintojen ja muun muassa kansalliskielten huollon turvaamista. Työryhmän tulisi osana toimeksiantoaan selvittää säädöskielen huollon järjestämisen vaihtoehdot.

Liite

EU-vaikuttaminen: Case telepaketti (Suomessa toimivaltainen ministeriö: LVM)

Valmisteluajataulu EU:n toimielimissä	Toimet Suomessa (LVM/VPO)	Yhteistyötahot
11/2005 komission vihreä kirja ja lausuntokierros 06/2006 komission valkoinen kirja ja lausuntokierros	02/2006 perustettiin niin sanottu laaja legal review -työryhmä; sekä LVM/VOP:lla oma sisäinen legal review työryhmä, jonka pj osastopäällikkö ja sihteerinä hankkeen vastuuvirkamies	niin sanottu laaja legal review työryhmä; sidosryhmät laajasti mukana
06/2007 ensimmäiset versiot artiklaehdotuksista epävirallisesti saataville		Laaja legal review työryhmä
24.8.–19.9.2007 komission "inter-service" konsultaatio	09/2007 asia esillä LVM:n johtoryhmässä (ministerin informointi), 10/2007 ministeri hyväksyi Suomen "lobbauskannan, Ministeri kutsui suomalaiset mepit keskustelutilaisuuteen 23.11.2007	Yhteydet EU-jäsenmaihiin (tärkeimmät Saksa, Ranska, UK, Italia, Slovenia, Tanska, Ruotsi, Viro, komission pääosastoihin (4 kpl), komissaarien kabinetteihin, neuvoston sihteeristöön sekä keskeisimpiin suomalaisiin "telemeppeihin"
31.10.2007 ehdotusluonnokset komission kollegion käsittelyyn		
13.11.2007 komission ehdotusten hyväksyminen ja julkaisu 29.11.2007 Teleneuvosto	Viestintäpoliittisen ministerityöryhmän informointi, Virallinen kuulemiskierros 26.11.2007–21.12.2007, Avoin kuulemistilaisuus 10.12.2007	
11.1.2008 neuvoston teleryhmä käsitteli asiaa noin kerran viikossa	U-kirjelmä 31.1.2008, LVM/VPO:n legal review ryhmä kokoontui kerran viikossa	Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan (LiV) lausunto 11.3.2008
	U-kirjelmä (jatko) 12.3.2008	Eduskunnan LiV lausunto 13.3.2008, Suuri valiokunta 14.3.2008 EdK:n LiV:n informointi kesäkuussa 2008 asian käsittelyn etenemisestä
Pj-maa Slovenia esitti teleneuvostolle kesäkuussa 2008 kompromissiehdotukset kaikista direktiiveistä: jäsenmaiden laaja tuki, mutta ei komission		Yhteydet EP:n raportoijiin
Ranska jatkaa Slovenian työtä neuvoston pj:na EP – täysistuntoäänestys 23.9.2008 Tavoitteena poliittinen yhteisymmärrys 27.11.2008	Suomi on saanut runsaasti ehdotuksia teksteihin myös EP:n kautta	
Maaliskuu 2009 takaraja käsittelylle, koska sen jälkeen EP jää vaalilomalle		

Osana lainsäädäntösuunnitelmaa seurattavat hankkeet

(KE= kevästuntokausi, SY= syysistuntokausi)

Ministeriö	Säädöshanke	Aikataulu hallituksen käsittelylle
OM	Yhdistyslain tarkistaminen - Lain tarkistustarpeita on selvitetty ottaen huomioon muun muassa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman yhteydessä esitetyt näkemykset. Tarkistuskohteena on tuotu esiin ennen kaikkea yhdistyksen hallintoa ja tilintarkastusta koskevat säännökset sekä päätöksentekoa koskevien säädösten modernisointi. Hankkeen tavoitteeksi asetetaan yhdistyslain säädännön tarkistaminen siten, että se entistä paremmin vastaa nykyaikeisen järjestö- ja kansalaistoiminnan vaatimuksia.	KE 2009 uusi arvio SY 2009
OM	Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen - Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmää tehostetaan siten, että oikeussuojakeinojen käyttö nopeutuu merkittävästi sekä ensimmäisessä tuomioistuinstapissa että jatkomuutoksenhaussa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hanke liittyy julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän muutoksen täytäntöönpanoon.	KE 2009 uusi arvio SY 2009/ 2010
OM/SM	Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus - Tavoitteena on vaikeaselkoiseksi muodostuneen lainsäädännön kokonaisuuden selkeyttäminen sekä toimivaltuuksien uudistaminen siten, että toisaalta rikostorjunnan tehokkuusvaatimukset ja toisaalta perus- ja ihmisoikeudet otetaan tasapuolisesti huomioon.	KE 2010
OM	Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistaminen - Tavoitteena on uudistaa yhdenvertaisuuslainsäädäntöä tavalla, joka täyttäisi nykyistä paremmin perustuslain 6§:n syrjintäkiellon asettamat vaatimukset.	KE 2010
VM/SM/ STM	Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen - Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamisen tavoitteena on yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Uudistuksessa päätetään kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovähennyksiä valtion rasitukseksi sekä poistetaan kuntien rahoitusjärjestelmään liittyvät kuntien yhdistymisen ja yhteistyön esteet. Tavoitteena on hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhdistäminen.	KE 2009
VM/STM	Finanssivalvonta (Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston yhdistäminen) - Suomen Pankin yhteyteen perustetaan uusi rahoitus- ja vakuutusvalvontaorganisaatio. Valvontaorganisaation uudistaminen vastaa rahoitus- ja vakuutusmarkkinoiden yhdistymiskehityksen sekä riskien muuttumisen ja kasvamisen aiheuttamiin haasteisiin. Myös vakavaraisuusvaatimusten uudistukset ja kansainvälinen tilinpäätösuudistus (IFRS) muuttavat ja yhdenmukaistavat rahoitusvalvontaa ja vakuutusvalvontaa.	KE 2008 annettu 22.5.2008
OPM	Yliopistolain kokonaisuudistus - Tavoitteena on yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman vahvistaminen. Yliopistoista luodaan itsenäisiä oikeushenkilöitä ja niiden ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä uudistetaan.	KE 2009
OPM	Tekijänoikeuslain uudistaminen - Tekijänoikeuden toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti ja tekijänoikeuslainsäädäntö on jatkuvan muutoksen kohteena. Tavoitteena on valmistella osittaisuudistus, joka edistää tekijänoikeuslainsäädännön toimivuutta.	(KE 2009) ei arvioita
MMM	Eläintautilainsäädännön uudistamishanke - Hankkeen tavoitteena on turvata Suomen pysyminen vapaana eläinten ja ihmisten terveyden sekä elintarvikkeiden turvallisuuden kannalta vaarallisimmista eläintaukeista sekä vähentää muista eläintaukeista aiheutuvia riskejä. Lisäksi tavoitteena on varmistaa nopea ja tehokas toiminta eläintaukeihin liittyvissä kriisitilanteissa ja valmiuden ylläpito näitä tilanteita varten.	KE 2010 uusi arvio SY 2009
MMM	Kalastuslain kokonaisuudistus - Uudistetaan voimassa oleva kalastuslaki vastaamaan nykypäivän vaatimuksia ja otetaan huomioon muussa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset, kansallinen ja kansainvälinen (erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien) oikeuskäytäntö sekä uudesta perustuslaista johtuvat vaatimukset.	ei arviota
LVM	Tiemaksulainsäädäntö: raskaan liikenteen tienkäyttömaksun kokeilu Suomessa - Hinnoittelukokeilulla ohjataan liikennettä, tehostetaan liikennejärjestelmän sujuvuutta, ra-	SY 2008 KE 2009,

	hoitetaan liikennejärjestelmän ylläpitoa ja kehittämistä sekä vähennetään liikenteen yhteiskunnallisia haittoja.	uusi arvio SY 2009
LVM	Televisio- ja radiotoimintaa ohjaavan lainsäädännön uudistaminen - Hankkeessa saatetaan kansallisesti voimaan televisiodirektiivin muutokset. Hankkeessa arvioidaan myös nykyinen ohjelmistotoimilupajärjestelmä ja tehdään uudistustarpeiden mukaiset muutokset lainsäädäntöön. Hankkeen tavoitteena on saattaa televisio- ja radiotoiminnasta annettu laki vastaamaan digitaalisen median kehitystä ja muuttuvaa markkinaympäristöä.	KE 2009
TEM	Energiankäytön tehokkuutta ja energiapalveluja koskevat säädökset - Tulevat säädökset sisältäisivät energian loppukäytön tehokkuutta ja energiapalveluja koskevan direktiivin (2006/32/EY) lähinnä energiayhtiöitä ja julkista sektoria koskevia velvoitteita. Säännöksillä tavoitellaan yhdessä uusien energiatehokkuussopimusten kanssa direktiivin mukaista yhdeksän prosentin energiansäästöä vuosina 2008–2016 päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla.	KE 2008 uusi arvio KE 2009
TEM	Kaivoslain kokonaisuudistus - Hankkeen keskeinen sisältö koskee malminetsintää sekä kaivoksen perustamista, kaivostoinnin harjoittamista ja sen lopettamista koskevaa lainsäädäntöä.	KE 2009 uusi arvio SY 2009
TEM	Kilpailulaki 2010 - Hankkeessa selvitetään kilpailunrajoituslain uudistamistarpeet ja toteutetaan tarvittavat muutokset. Kilpailunrajoituslakiin liittyy uudistustarpeita, jotka johtuvat yhteisöläinsäädännön kehityksestä ja kilpailullisen toimintaympäristön muutoksista.	SY 2009
TEM	Palveludirektiivin täytäntöönpano - Tavoitteena on palveludirektiivin asettamien velvoitteiden täyttäminen muun muassa hallinnollisen yksinkertaistamisen, keskitettyjen asiointipisteiden järjestämisen sekä rajat ylittävän hallinnollisen yhteistyön osalta. Velvoitteiden täyttäminen edellyttää säädösmuutoksia muun muassa hallintolain ja elinkeinolakiin. Eri ministeriöt arvioivat lisäksi oman hallinnon alansa muutostarpeita.	KE 2009
TEM	Päästökauppalaan muutos (vuoden 2012 jälkeinen kausi) - Vuoden 2012 jälkeistä päästökauppakautta koskevan päästökauppadirektiivin (2003/87/EY) muutoksen täytäntöönpano. Euroopan komission on tarkoitus antaa päästökauppadirektiivin muutosehdotus vuoden 2007 lopussa. Muutosehdotus koskee EU:n päästökauppajärjestelmän kehittämistä vuoden 2012 jälkeiselle ajalle. Muutosten täytäntöönpano edellyttää merkittäviä muutoksia päästökauppalaan.	(SY 2010) ei arviota
STM	Biopankkia koskevien säännösten valmistelu - Tavoitteena on hyödyntää nykyistä enemmän diagnostisia sekä tutkimushankkeiden yhteydessä syntyneitä ihmisperäisiä näytekokoelmia tieteellisessä tutkimuksessa ja tuotekehityksessä. Kyseessä on tutkimuksen infrastruktuurin rakentamista koskeva hanke.	KE 2008 uusi arvio SY 2009
STM	Vammaislainsäädännön uudistaminen - Tavoitteena on vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhdistäminen/sovittaminen yhteen sekä avustajapalvelujärjestelmän kehittämisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi sekä vammaisten henkilöiden yhteiskuntaan ja työelämään osallistumisen edistämiseksi.	2009–2010, annettu 10.10.2008
STM	Solvenssi II -direktiivi ja siihen liittyvä vakuutusyhtiölain uudistaminen - Solvenssi II-projektin tarkoituksena on luoda uudet, yhtenäiset vakavaraisuusvaatimukset vakuutusyrityksille EU:ssa sekä yhtenäiset periaatteet valvonnalle ja tiedonantovelvoitteille. Projekti sisältää myös nykyisten vakuutusalan direktiivien yhdistämisen eli kodifioinnin.	SY 2011
STM	Terveydenhuoltolain valmistelu - Tavoitteena on kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon yhdistäminen. Uuden lain tulee tukea ja vahvistaa perusterveydenhuoltoa ja edistää terveyspalveluiden saatavuutta, tehokasta tuottamista ja kehittämistä. Lainsäädännön pitää vahvistaa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon saumatonta yhteistyötä ja asiakaslähtöisyyttä. Tavoitteena on väestöryhmien välisten ja alueellisten terveyserojen kaventaminen.	KE 2010
YM	Jätelain kokonaisuudistus - Hankkeen tavoitteena on ajanmukaistaa jätealan lainsäädäntö Suomen ja Euroopan unionin jätepolitiikan nykyiset painotukset, EU:n muuttuva jätelainsäädäntö ja perustuslain säännökset huomioon ottaen. Tarkoituksena on laatia ehdotus siitä, miten jätelain nojalla annettuja säädöksiä tulisi uudistaa yleislain mukaisiksi.	2010–2011, tarkempi arvio SY 2010

SUUNNITELMA EDUSKUNNALLE ANNETTAVISTA SELONTEOISTA

Nimi	Aikataulu hallituksen käsittelylle
Eduskunnan edellyttämät	
Hätäkeskusuudistus (SM) - Selonteossa tarkastellaan hätäkeskuslain (157/200) tavoitteiden toteutumista, lainsäädännön soveltamista ja toimivuutta sekä arvioidaan muun muassa hätäkeskuspalvelujen saatavuutta, palvelukykyä suomeksi ja ruotsiksi, tietojärjestelmien toimivuutta ja henkilötietojen käsittelyä koskevia kysymyksiä. - Eduskunnan hallintovaliokunta on antanut asiasta mietinnön (HaVM 3/2008). Eduskunta on hyväksynyt selonteon johdosta seuraavan hallintovaliokunnan mietinnön mukaisen kannanoton: 1.hätäkeskusuudistuksen toimeenpanoa on jatkettava hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 3/2008) mukaisesti 2.valtioneuvoston on annettava hallintovaliokunnalle hätäkeskusuudistuksen toimeenpanosta perustuslain 47 §:n 2 momentin tarkoittama kirjallinen selvitys vuoden 2010 syyskuun loppuun mennessä 3.hallintovaliokunnan mietinnön perusteluissa lausuttuun viitaten valtioneuvoston on annettava hallintovaliokunnalle perustuslain 47 §:n 2 momentin tarkoittama kirjallinen selvitys, mikäli hätäkeskusten aluejako aiotaan muuttaa. - Valtioneuvosto päätti istunnossaan 12.6.2008 merkitä eduskunnan kirjelmän valtioneuvoston hätäkeskusuudistusta koskevan selonteon johdosta pöytäkirjaan ja ryhtyä kirjelmään sisältyvästä kannanotosta aiheutuviin toimenpiteisiin	annettu 29.11.2007
Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan 11.3.2008 - Selonteko käsittelee Suomen osallistumista Naton nopean toiminnan joukkoja (NATO Response Force, NRF) täydentävään toimintaan.	annettu 11.3.2008
Kotouttamislain toimeenpano (SM) - Selonteossa seurataan maahanmuuttajien kotouttamista ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevan lain (493/1999) toimeenpanoa sekä tavoitteiden toteutumista ja toimivuutta.	annettu 2.10.2008
Hankintalain vaikutukset (TEM) - Selonteko hankintalainsäädännön vaikutuksista muun muassa palvelujen laatuun sekä mahdollisista muutostarpeista.	annettu 20.11.2008
Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko (UM/PLM/SM/VNK) - Vuoden 2008 turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko on jatkoa aiemmin laadituille selonteille. Selonteossa arvioidaan Suomen turvallisuuspolitiikkaa kokonaisvaltaisesti ja esitetään valtioneuvoston 2010-luvun loppupuolelle ulottuvat turvallisuus- ja puolustuspoliittiset linjaukset. Selonteko on yhteinen perusta kaikille valtioneuvoston turvallisuutta käsitteleville selonteille, strategioille ja ohjelmille.	annettu 5.2.2009
Ihmisoikeuspoliittinen selonteko (UM/OM/VNK) - Hallitusohjelman mukaan selonteko annetaan hallituskauden aikana "Suomen kansainvälisestä toiminnasta sekä ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa". Selontekoon sisällytetään siten ensimmäistä kertaa erillinen kansallinen osuus, jota OM koordinoi. Selonteon pääpaino on kuitenkin edelleen kv-kysymyksissä ja UM:n laatimassa osuudessa. Selonteossa painotetaan erityisesti eteenpäin suuntautuvien tavoitteiden asettamista. Selontekoprosessi antaa samalla mahdollisuuden Suomen tarkennettujen IO-painopisteiden ja tavoitteiden asettamiseen.	2008, uusi ajankohta KE 2009
Suomen EU-politiikka - Selonteossa määritellään Suomen EU-politiikan keskeiset painopistealueet ja linjataan EU-päätöksentekoon vaikuttamisen kehittämistä.	KE 2009
Ylempien ammattikorkeakoulututkintojen asema työelämässä (OPM) - Selonteossa arvioidaan eduskunnan edellytyksen (EV 59/2005) mukaisesti ylempien ammattikorkeakoulututkintojen tarve ja asema työelämässä sekä niiden vaikutukset työelämään.	2010
Hallitusohjelman edellyttämät	
Liikennepoliittinen selonteko (LVM) - Selonteko lisää liikennepoliittikan pitkäjänteisyyttä ja kokonaisuuden hallintaa ottaen kantaa muun muassa vaalikauden väyläinvestointiohjelmaan, liikenteen ja infrastruktuurin kehittämisen ja investointiohjelmaan ja budjettirahoitusta täydentävien rahoitusmallien käyttöön väyläinvestoinneissa.	annettu 27.3.2008
Energia- ja ilmastopoliittinen tulevaisuusselonteko (VNK) - Selonteko linjaa pitkän aikavälin ilmasto- ja energiapolitiikkaa ja esittää toimenpide-ehdotuksia.	KE 2009

Kunta- ja palvelurakennemuutos (VM) - Uudistus vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, edistää uusien palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjako.	KE 2009, uusi ajankohta SY 2009
Selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (STM) - Selonteko arvioi Suomen tasa-arvopoliittien toimia sekä naisten ja miesten välisen tasa-arvon tilaa sekä linjaa pitkän aikavälin tavoitteita ja kehittämistarpeita.	2010
Muut	
Suomalaisen sotilasosaston asettaminen EU:n taisteluosaston valmiusvuorolla 1.1.–30.6.2008 (UM) - Selonteko Suomen osallistumisesta Afganistanin ISAF-operaatioon, Tshadin ja Keski-Afrikan tasavallan EU-operaatioon sekä suomalaisen osaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Norjan, Viron ja Irlannin muodostaman taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2008.	annettu 1.11.2007
Innovaatiopoliittinen selonteko (TEM) - Innovaatiostrategian avulla tehostetaan tuottavuuden ja kilpailukykyyn parantamista kysyntälähtöisesti ja horisontaalisesti, innovaatiokäsitettä on laajennettu kattamaan teknologiset, liiketoiminnalliset ja palvelujärjestelmien kehittämiseen liittyvät innovaatiot sekä työyhteisöjen innovaatiokyvykkyyteen ja alueelliseen innovaatiopotentiaaliin liittyvät kysymykset.	annettu 9.10.2008
Selonteko pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategiasta (TEM) - Strategia sisältää Suomen ilmasto- ja energiapolitiikan keskeiset tavoitteet, keinot ja sopeutumistoimet pitkällä aikavälillä.	annettu 6.11.2008
Selonteko Suomen osallistumisesta Isafin tukitoimiin Afganistanin vaalien järjestämiseksi (UM) - Valtioneuvosto antoi eduskunnalle selonteon Suomen osallistumisesta Isafin tukitoimiin Afganistanin vaalien järjestämiseksi vuonna 2009. Suomi valmistautuu vahvistamaan Isaf-osallistumistaan noin neljän kuukauden määräajaksi noin 100 sotilaan osastolla Afganistanin pohjoisella komentoalueella. Afganistanissa järjestetään vuonna 2009 yhtäaikaaisesti presidentin- ja maakuntaneuvostovaalit. Afganistanin hallituksen tuoreen ilmoituksen mukaan vaalit järjestetään 20. elokuuta.	annettu 29.1.2009
Selonteko Suomen osallistumisesta YK:n kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa (UM) - Valtioneuvosto antoi selonteon Suomen kriisinhallintaosallistumisesta Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa. YK:n turvallisuusneuvosto on päättänyt laajentaa MINURCAT-siviilioperaatiotaan sotilaallisella komponentilla 15. maaliskuuta alkaen. Suomi valmistautuu osallistumaan operaatioon ja suunnittelee noin 80 sotilaan vahvuisen osaston lähettämistä.	annettu 26.2.2009
Itämeriselonteko - Selonteossa linjataan Suomen Itämeripoliittikkaa, asetetaan tavoitteet ja määritellään keinot näiden päämäärien saavuttamiseksi. Selonteossa tarkastellaan myös pohjoisen ulottuvuuden yhteyttä Itämeripoliittikkaan.	KE 2009
Maaseutupoliittinen selonteko (MMM) - Hallitusohjelman tavoitteena on muun muassa pienentää alueiden välisiä kehityseroja ja turvata kansalaisten peruspalvelut koko Suomessa sekä säilyttää maaseutu asuttuna ja elävänä. Maaseutupoliittisen selonteon tarkastelujakso on 2009–2020.	KE 2009
Elintarviketurvallisuukselonteko (MMM) - Elintarviketurvallisuukselonteossa arvioidaan keskeisten elintarvikkeiden turvallisuuteen vaikuttavien tekijöiden tilaa ja kehitystä sekä asetetaan lähivuosien elintarviketurvallisuuksentavoitteet. Selonteko kattaa koko tuotantoketjun pellolta pöytään.	2009
Selonteko kulttuurin tulevaisuudesta (OPM) - Selonteko kulttuurin tulevaisuudesta annetaan eduskunnalle syksyllä 2010. Selonteossa tullaan tarkastelemaan muun muassa kulttuurin tilaa sekä tulevaisuuden kansallisia, kansainvälisiä ja alueellisia haasteita, kulttuurin merkitystä ihmisen ja yhteiskunnan hyvinvoinnille, luovan taiteellisen työn edellytyksiä ja mahdollisuuksia, valtionhallinnon, kunnallishallinnon, yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden roolia kulttuurin edistämässä sekä kulttuurin toimialojen taloudellisia ja työllistäviä vaikutuksia.	SY 2010
Selonteko valtiontalouden kehityksistä vuosille 2009–2012 (VM) Selonteko valtiontalouden kehityksistä vuosille 2010–2013 Selonteko valtiontalouden kehityksistä vuosille 2011–2014 Selonteko valtiontalouden kehityksistä vuosille 2012–2015	annettu 13.3.2008 KE 2009 KE 2010 KE 2011

SUUNNITELMA HALLITUKSEN PERIAATEPÄÄTÖKSISTÄ

Nimi	Aikataulu hallituksen käsittelylle
Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 2007–2012 (OPM) - Joka neljäs vuosi valtioneuvoston hyväksyttäväksi tuleva suunnitelma opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämistä hyväksymisvuotta ja seuraavia viittä kalenterivuotta varten (A987/1998).	annettu 5.12.2007
Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007 (OPM) - Nuorisolain mukaisesti valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi nuorisopolitiikan kehittämisohjelman. Se sisältää tavoitteet alle 29-vuotiaiden kasvu- ja elinolojen parantamiseksi. Valtioneuvosto hyväksyi kehittämisohjelman joulukuussa 2007. Ohjelmaa toteutetaan lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelmassa.	annettu 13.12.2007
Valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet (TEM) - VN määrittelee hallitusohjelmaan perustuvat valtakunnalliset aluekehittämisen suuntaviivat ja tavoitteet.	annettu 20.12.2007
Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma vuosille 2008–2012 (STM) - Ohjelmalla määritellään hallituskauden keskeisimmät sosiaali- ja terveyspoliittiset tavoitteet, kehittämistoiminnan ja valvonnan painopisteet sekä niiden toteuttamista tukevat tärkeimmät uudistukset ja lainsäädäntöhankkeet, ohjeet ja suositukset.	annettu 31.1.2008
Turun EU-kulttuuripääkaupunkivuosi 2011 (OPM) - Valtioneuvoston periaatepäätös valtion osallistumisesta Turun vuoden 2011 kulttuuripääkaupunkihankkeen rahoitukseen. Periaatepäätös ja siihen liittyvä taustamuistio valmistellaan ministeriöiden välisessä Kulttuuripääkaupunki 2011 -työryhmässä. Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtuma on osa EU:n kulttuuritoimintaa.	annettu 7.2.2008
Asuntopoliittinen toimenpideohjelma (YM) - Helmikuussa 2008 hyväksytty valtioneuvoston asuntopoliittinen toimenpideohjelma koskee koko maata ja konkretisoi hallitusohjelman linjaukset toteutettaviksi toimenpiteiksi.	annettu 14.2.2008
Valtion ja Helsingin seudun kuntien aiesopimus (YM) - Helmikuussa valtio ja Helsingin seudun kunnat tekivät aiesopimuksen sopimuksen Helsingin seudun tontti- ja asuntotarjonnan lisäämiseksi.	annettu 14.2.2008
Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelma (YM) - Valtioneuvosto hyväksyi helmikuussa 2008 pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelman. Sen tavoitteena on puolittaa pitkäaikaisasunnottomuus nykyisestä noin 2 500 pitkäaikaisasunnottomasta vuoteen 2011 mennessä sekä tehostaa asunnottomuuden ennaltaehkäisyä.	annettu 14.2.2008
Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelma 2008–2016 (Metso) (YM) - Metso-ohjelman vaikuttavuuden arvioinnin tulosten pohjalta valmistellaan uusi Etelä-Suomeen painottuva metsien monimuotoisuuden toimintaohjelma.	annettu 27.3.2008
Kansallinen metsäohjelma 2015 (MMM) - Toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten takia Kansallinen metsäohjelma 2010 tarkistetaan. Tarkistettu ohjelma ulottuu vuoteen 2015.	annettu 27.3.2008
Valtakunnallinen jätesuunnitelma (YM) - Jätelaki ja EY:n jätedirektiivi edellyttävät valtakunnallisen jätesuunnitelman laatimista ja sen uusimista säännöllisin väliajoin. Ehdotuksessa uudeksi jätesuunnitelmaksi asetetaan jätehuollon kehittämistavoitteet vuoteen 2016 painottaen erityisesti jätteen synnyn ehkäisyn, kierrätyksen ja energiahyödyntämisen edistämistä sekä jätehuollosta aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä.	VN hyväksynyt 10.4.2008
Periaatepäätös valtionhallinnon johtajapolitiikasta (VM) - Periaatepäätös linjaa kehittämistavoitteet ja -toimenpiteet, joilla valtio työnantajana hankkii palvelukseensa sekä kehittää ja kannustaa päteviä johtajia suoriutumaan eri tehtävissä. Johtajapolitiikan uudistus on tarpeen ennen kaikkea siksi, että valtionhallinnon nykyisestä ylimmästä virkamiesjohdosta poistuu yli 60 % vuoteen 2011 mennessä ja kaikki vuoteen 2020 mennessä. Heidän tilalleen valtion on kyettävä houkuttelemaan osaavia, kehittymiskykyisiä ja motivoituneita johtajia. Voimakas vaihtuvuus tarjoaa hyvän mahdollisuuden myös naisten osuuden lisääntymiseen ylimmissä johtotehtävissä.	annettu 30.4.2008
Sisäisen turvallisuuden ohjelma (SM) - Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi 8.5.2008. Ohjelmassa hallitus määrittää poikkehallinnollisesti sisäisen turvallisuuden keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet. Ohjelma ulottuu vuoteen 2015. Ohjelman tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisimaa maa vuonna 2015.	annettu 8.5.2008

Kuluttajapoliittinen ohjelma 2008–2011 (TEM) - Ohjelmassa tarkastellaan erityisesti kuluttajahallinnon tehostamista, kuluttajatutkimuksen kehittämistä, kuluttajan asemaa markkinoilla ja oikeuksia julkisten palvelujen käyttäjänä sekä kansallisia tavoitteitamme EU:n kuluttajapolitiikassa.	annettu 15.5.2008
Terveyttä edistävä liikunta ja ravitsemus (STM) - Terveysliikunnan neuvottelukunta ja Valtion ravitsemusneuvottelukunta antoivat yhdessä periaatepäätöksen väestön terveysliikunnan ja terveellisen ravitsemuksen edistämiseksi.	annettu 12.6.2008
Hallituksen tasa-arvo-ohjelma (STM) - Koko valtioneuvostoa koskeva tasa-arvopoliittinen ohjelma, joka koostuu hallitusohjelman mukaisista kärkihankkeista on valmisteltu ministeriöiden yhteistyönä. Kärkihankkeita ovat tasa-arvon valtavirtaistaminen politiikkaohjelmissa ja kaikilla hallinnonaloilla, samapalkkaisuus, koulutuksellisen segregaaion purkaminen, naisten urakehitys, työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen ja naisiin kohdistuvan väkivallan vähentäminen.	annettu 17.7.2008
Periaatepäätös siviilikriisinhallinnan kansalliseksi strategiaksi - Strategian laatimisesta päätettiin hallitusohjelmassa. Suomen tavoitteena on olla aktiivinen vaikuttaja ja edelläkävijä Euroopan unionin ja kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallinnan toiminnassa ja kehittämisessä. Tavoitteena on, että kansainvälinen siviilikriisinhallinta on koordinoitua, ihmisoikeuksien kunnioitukseen, demokratiaan ja yhdenvertaisuuteen perustuvaa asiantuntijatoimintaa, joka oikeusvaltioperiaatteiden mukaisesti edistää rauhaa, vakautta ja kestävää kehitystä.	annettu 28.8.2008
Valtioneuvoston periaatepäätös korjausrakentamisesta (YM) - Periaatepäätöksessä määritellään valtion tavoitteet ja panostus moninkertaistuvan peruskorjaustarpeen hallitsemiseksi.	annettu 18.9.2008
Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) tarkistamista koskeva päätös (YM) - Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön ohjausjärjestelmää. VN:n päätöksessä on määritelty YM:n tehtäväksi seurata päätöksen toimeenpanoa, arvioida päätöksen ajantasaisuutta ja tarvittaessa huolehtia päätöksen tarkistamisesta ja sen saattamisesta valtioneuvoston käsiteltäväksi.	annettu 13.11.2008
Kansallisen tietoturvastrategia (LVM) - Tietoturvastrategia on hyväksytty vuosiksi 2009–2015. Strategialle tehdään konkreettinen toimenpideohjelma kevään 2009 aikana. Uusi strategia keskittyy kolmeen painopistealueeseen: perustaitoihin arjen tietoyhteiskunnassa, tietoihin liittyvien riskien hallintaan ja toimintavarmuuteen sekä kilpailukykyyn ja kansainväliseen verkostoyhteistyöhön. Kansallisen tietoturvastrategian tavoitteena on, että kansalaiset ja yritykset voivat luottaa tietojensa turvallisuuteen sekä tieto- ja viestintäverkoissa että niihin liittyvissä palveluissa.	annettu 4.12.2008
Kansallinen toimintasuunnitelma tietoyhteiskunnan infrastruktuurin parantamiseksi - Toimintasuunnitelman ensimmäisessä vaiheessa vuoden 2010 loppuun mennessä taataan kaikkiin vakinaisiin asuntoihin sekä yritysten ja julkishallinnon toimipaikkoihin vähintään yhden megabitin sekuntinopeuksinen laajakaistayhteys. Toisessa vaiheessa on vähintään 100 megabitin laajakaista viimeistään vuoden 2015 lopussa kysynnän mukaan lähes kaikkien ulottuvilla koko maassa. Etäisyys tilaajalta yleiseen televerkkoon saa olla korkeintaan kaksi kilometriä.	annettu 4.12.2008
Periaatepäätös liikunnan edistämisen linjoista - Periaatepäätöksellä hallitus sitoutuu edistämään liikunnallista elämäntapaa lisäämällä omakohtaisen arki liikumisen mahdollisuuksia elämänkulun eri vaiheissa, lisäämällä päivähoito-, koulu- ja opiskelupäivän liikunnallistamista, sekä turvaamalla eettisesti kestävän kilpa- ja huippu-urheilun toimintaedellytyksiä. Liikunnan edistämisen painopisteitä ovat olosuhteiden ja toimijoiden osaamisen kehittäminen sekä kansalaistoiminnan edellytysten parantaminen.	annettu 11.12.2008
Kotouttamisen ja etnisten suhteiden puiteohjelma (2008–2011) - Puiteohjelmassa linjataan kotoutumista edistäviä toimenpiteitä poikkipoliittisesti ja esitetään seurannan mittarit.	SY 2008, ei uutta arvioita
Sähköinen tunnistaminen (LVM) - Sähköisen tunnistamisen edistäminen on yksi vuosien 2007–2011 tietoyhteiskuntapolitiikan painopisteistä. Tavoitteena on sopia julkisessa hallinnossa yhtenäisistä tunnistamistavoista ja -menettelyistä ja ottaa ne laajalti käyttöön. Lisäksi pyritään luomaan olemassa olevien tunnistamisratkaisujen pohjalta laaja julkisen ja yksityisen sektorin yhteinen toimintamalli, jolla pyritään tekemään tunnistaminen kansalaisille, yrityksille ja muille palvelun tarvitsijoille mahdollisimman helpoksi.	annettu 5.3.2009
Kansallinen teollis- ja tekijänoikeuksien strategia (TEM) - Teollis- ja tekijänoikeusstrategialla vahvistetaan erityisesti pk-yritysten ja yksityisten keksijöiden mahdollisuuksia käyttää erilaisia suojamuotoja ja sitä kautta parantaa erilaisten tuotteiden kaupallisia mahdollisuuksia.	2009

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (kaikki ministeriöt) - Hallitusohjelman mukaisesti "Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia" päivitys käynnistyy vuonna 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaisesti. Valtioneuvoston periaatepäätös Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta (YETT) on osa turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon toimeenpanoa.	2009
Maaseutupoliittinen erityisohjelma (MMM) - Tällä hetkellä voimassa maaseutupoliittinen erityisohjelma vuosille 2007–2010. Parhailaan ollaan uudistamassa alueiden kehittämislakia. Tämän jälkeen selviää annetaanko hallituskauden lopulla uusi erityisohjelma, kun maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmän (YTR) laatima vuoden 2009–2013 kattava Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma on valmistunut. Lisäksi maaseutupoliittinen selonteko vuosille 2009–2020 annetaan keväällä 2009.	*

LIITE: TALOUDEN TILANNE JA HALLITUKSEN TALOUSSTRATEGIA

1 Arvio taantumun vaikutuksesta hallituksen talouspoliittisten tavoitteiden toteutumiseen

Kansainvälinen finanssikriisi on muuttanut taloustilanteen dramaattisesti kesän 2008 jälkeen. Maailmantalous on ajautunut taantumaa, jonka syvyyttä ja kestoja on vielä mahdotonta arvioida. Globaali kriisi vaikuttaa Suomen talouteen sekä suoraan integroituneiden rahoitusmarkkinoiden kautta, että välillisesti vientimarkkinoiden kysynnän romahtamisen takia. Koko-naistuoanto supistuu vähintään 2 prosenttia vuonna 2009 eikä tuotannon supistumista edelleen vuonna 2010 voi sulkea pois. Vaikutukset työllisyyteen, työttömyyteen ja julkiseen talouteen ovat suuret.

Hallitus on reagoinut talouskehityksen heikentymiseen monin toimin. Jo elokuussa päätetty vuoden 2009 budjettiehdotus sisälsi merkittävän finanssipoliittisen elvytysruiskeen, jonka tärkein yksittäinen tekijä oli tuloverojen kevennys. Sen jälkeen finanssipoliittisia toimia on laajennettu tuntuvasti, ml. 30.1. päätetty lisäbudjetti. Vuoden 2009 finanssipoliittinen elvytysimpulssi on noin 1,7 prosenttia bruttokansantuotteesta ja yksi EU-alueen suurimpia.

Tämän ohella hallitus on päättänyt laajoista toiminista pankkisektorin toimintakyvyn turvaamiseksi ja yritysten rahoitus-tilanteen helpottamiseksi valtion suoralla lainoituksella ja takauksilla. Myös nämä toimet ovat mittakaavaltaan suhteellisesti Euroopan kärkipäätä.

Talouden toimintaympäristön jyrkkä heikentyminen merkitsee, että huolimatta päätetyistä elvytystoiminista **hallituskautta koskevat talouskehityksen tavoitteet eivät voi toteutua**. Kasvu jää olennaisesti tavoiteltua hitaammaksi ja työllisyys saattaa pahimmillaan jopa supistua vaalikauden alun tilanteeseen verrattuna sen sijaan että se nousisi 80 000–100 000 hengellä, työllisyysaste ei nouse 72 prosenttiin, vaan jää vaalikauden lopulla selvästi alle 70 prosentin. Työttömyysaste nousee 6,5 prosentista vähintään 8–9 prosenttiin eikä 10 prosentin ylityskään ole mahdoton. Osa nousevasta työttömyydestä muodostuu väistämättä hitaasti sulavaksi rakenteelliseksi työttömyydeksi. Valtiontalous jää useita miljardeja alijäämäiseksi vaalikauden lopulla sen sijaan, että siinä olisi 1 prosentin ylijäämä suhteessa kansantuotteeseen. Alijäämä ylittää erittäin todennäköisesti jopa 2,5 prosentin BKT-ajan, jonka suuremmaksi alijäämä ei hallitusohjelman mukaan edes poikkeuksellisen huonoissa oloissa saa mennä.

Taloustilanteen heikentyminen **tekee myös vaikeammaksi saavuttaa erilaisia muita hallituskautta koskevia tavoitteita**, jotka liittyvät erityisesti sosiaaliturvan ja osaamisen parantamiseen. Tuotannontekijätulojen supistuminen ja työttömyyden lisääntyminen lisäävät sosiaaliturvan ja uudelleen- koulutuksen tarpeita. Samanaikaisesti heikentyvä julkisen talouden tasapaino luo painetta menojen kasvun hillintään.

Välittömästi hallituskauteen liittyvien tavoitteiden ohella **myös hallitusohjelmaan kirjatut keskeiset pidemmän ajan tavoitteet muodostuvat aikaisempaa haasteellisemmiksi**. Tämä koskee ennen kaikkea ikääntymispolitiikkaa mutta myös ilmastopolitiikan tavoitteiden saavuttaminen saattaa vaikeutua.

Ikääntymispolitiikan haaste kasva useasta syystä. Lähivuosien heikko julkisen talouden tasapaino lisää entisestään julkisen talouden kestävyysvajetta, joka ilman taantuman vaikutustakin on arvioitu noin yhdeksi prosentiksi kansantuotteesta. Työllisyysilanteen heikkeneminen vaikeuttaa ikääntymispolitiikan keskeisen tavoitteen, työllisyysasteen selvän nousun toteutumista usealla tavalla: työllisyysaste jää lähivuosina aiemmin ennakoitua selvästi, erityisesti työurien pidentymiskehitys katkeaa, rakennetyöttömyys lisääntyy ja terveysongelmat kasvavat.

Rahoituskriisi saattaa heikentää pitkäksi aikaa rahoitusmarkkinoiden kykyä kanavoida pääomia tuottaviin kohteisiin. Yritystoiminnan kannattavuuden heikentyminen ja erityisesti konkurssit saattavat vähentää yrittäjyyttä ja riskinottohalukkuutta. Tällaiset tekijät heikentävät tuottavuuden ja työllisyyden nousua. Talouskasvun näivettyminen hidastaa aineellisen elintason kohenemista ja julkisen talouden tasapainon paranemista.

Ilmastopolitiikan kannalta taloudellisen toimeliaisuuden pienentyminen vähentää energian käyttöä, mikä sellaisenaan vähentää kasvihuonepäästöjä. Ennakoitua alhaisemmat fossiilisten polttoaineiden hinnat kuitenkin heikentävät kannusteita energian säästöön ja siirtymiseen muihin energialähteisiin. Talouden vaikeudet vähentävät lisäksi mahdollisuuksia ja kiinnostusta uuden teknologian kehittämiseen ja käyttöön ottoon. Taantuma saattaa myös heikentää mahdollisuuksia saavuttaa kansainvälistä sopimusta Kioton kauden jälkeisestä ilmastopolitiikasta, mikä tekisi vaikeaksi kohdistaa voimakkaita päästöjä vähentäviä toimia kilpailulle alttiin tuotantoon Suomessa.

2 Pidemmän ajan kasvun edellytysten ja kestävyysvarmistaminen

Välittömien toimien riittävyys työllisyyden tukemiseksi

Työllisyysasteen lähivuosien taso vaikuttaa merkittävästi talouden pidemmän ajan kehitykseen. Työllisyysaste alentuneen reilusti alle 70 prosentin päätetyistä elvytystoimista huolimatta. Suomen 1990-luvun laman kokemus ja myös muita maita koskeva tutkimustieto osoittavat, että alentuneen työllisyysasteen saaminen nousuun kestää kauan. Kun lisäksi korkea työllisyysaste on avain julkisen talouden kestävyteen, nousee väistämättä esiin kysymys, **voisiko elvytystoimia edelleen lisätä ja tehostaa.**

Tätä vastaan puhuvat jo tehtyjen toimien suuri kokonaismittakaava ja se, että menopuolen lisätoimet rikkoisivat menokurin kannalta tärkeän menokehyksen. Puolesta puhuu kuitenkin ensinnäkin se, että monien ekonomistiarvioiden (mm. OECD:n ja IMF:n pääekonomistit) mukaan tarkoin kohdennetut menolisäykset ovat tehokkaimpia työllisyyden luomisessa lyhyellä aikavälillä: Kotitalouksien verotuksen kevennyksistä merkittävä osa voi vallitsevissa oloissa mennä säästöön, työvoimakustannuksien alennus ei välttämättä nopeasti lisää työvoiman kysyntää hyödykemarkkinoiden ylitarjontatilanteessa. Toiseksi, Suomen julkisen talouden velkaantumisen pysyminen lähivuosien suurista alijäämistä huolimatta EU-maiden vähäisimpiin kuuluvana. Kolmanneksi, julkisen talouden keskipitkän aikavälin kestävyyttä tukevia sääntöjä on joka tapauksessa arvioitava uudelleen, muun muassa koska 2,5 prosentin ”perälautatavoite” jää saavuttamatta. Tästä huolimatta mahdollisen lisäelvytyksen välttämätön ehto on julkisen talouden pitkän ajan kestävyyttä tukevien uusien toimien linjaaminen.

Jos lisä- ja tehostamistoimia halutaan tehdä, varteenotettavimmat vaihtoehdot lienevät:

- valtion eri tavoin rahoittaman rakentamisen lisääminen edelleen
- aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden lisääminen edelleen
- julkisin varoin tuetut kehityshankkeet, joihin myös hyvin koulutetut työttömät tai työttömyysuhan alaiset voivat sijoittua erityisesti ns. rakennemuutospaikkakunnilla
- erilaiset määräaikaiset julkisen palvelutuotannon kustannusvaikuttavuutta pitkällä aikavälillä parantavat kehittämistoimet (esim. tietojärjestelmien uusimiset, koulutus- toimet parhaiden käytäntöjen levittämiseksi ja ylipäättään osaamisen parantamiseksi)
- syrjäytymistä estävien terveys-, sosiaali- ja koulutuspolitiikan toimien lisääminen
- suuren kulutusalttiuden kotitalouksille kohdistuvien tulonsiirtojen lisääminen (päätettyjen parannusten aikaistaminen tai kokonaan uudet toimet)

Työllisyysasteen uuteen nousuun saaminen

TN-sihteeristön ikääntymisselvityksen mukaan työllisyysasteen nousun kannalta työurien pidentyminen on avainkysymys ja siihen on kansainvälisen vertailun ja terveyden ja toimintakyvyn ennakoitujen kehityksen valossa hyvät mahdollisuudet, kunhan työvoiman kysyntä saadaan uudelleen nousuun ja tarjonnan kannustimet nykyistä paremmiksi. Työmarkkinajärjestöjen sopimat lisäpäiväoikeutta ja osa-aikaeläkettä koskevat toimet eivät valitettavasti likimainkaan riitä kannustimien kuntoon saattamiseen. Yksityisten eläkkeiden nykymuotoinen verotuki rohkaisee liian aikaiseen työmarkkinoilta vetäytymiseen. Samoin on ilmeistä, etteivät jo toteutetut toimet riitä aikaistamaan opiskelusta valmistumista.

Peruskysymys on, haluaako hallitus tehdä uusia merkittäviä avauksia työurien pidentämiseksi ja yleensä työllisyysasteen nostamiseksi ikääntymisselvityksen pohjalta, kuten hallitusohjelma antaa ymmärtää.

Ratkaistavia ja harkittavia asioita:

- Lisäpäiväoikeutta, osa-aikaeläkettä ja vuorotteluvapaata koskevien uudistusten voimistaminen kuitenkin siten, että toimet astuvat voimaan vasta kun taantuman voidaan olettaa hellittäneen
- Työkyvyttömyyseläkkeen ja siihen liittyen kuntoutuksen kehittämistä koskevan valmistelun aloittaminen
- Ikääntyneen työvoiman työssä jaksamista tukevien toimenpiteiden kehittäminen ja johtamista parantavien ohjelmien tehostaminen; vanhuuseläkkeelle jo siirtyneiden työvoimapanoksen hyödyntämistä tukevat toimenpiteet kuten tietoisuuden lisääminen eläkkeeltä käsin työskentelyn vaikutuksista.
- Vanhuuseläkeiän nostamista ja mahdollista sitomista elinajan odotteeseen koskevan valmistelun aloittaminen
- Yksilöllistä eläkevakuuttamista koskevan verotuen uudistaminen nopeasti: eläkkeen noston alaikärajan korottaminen esim. 65 vuoteen ja tuen rajaaminen elinikäisiin eläkkeisiin samalla kun ns. SIVA-hankkeen mukaisesti laajennetaan tuen piiriin kuuluvien säästöinstrumenttien kirjoa
- Työnantajien maksamien ryhmäeläkevakuutusten verovähennyskelpoisuuden ehtona olevan ikärajan edellistä vastaava tarkistaminen
- Koulutuksesta työelämään siirtymisen aikaistamista koskevien erilaisten suunnitelmien kunnianhimon tason nosto, määrätietoisempi toimeenpano
- Terveiden ja toimintakyvyn myönteistä kehitystä tukevien perustason toimien vahvistaminen tilanteessa, jossa kuntien heikentyvä talous luo säästöpainetta tällaisiin hidasvaikutteisiin panostuksiin
- Sellaisen koordinoitun palkkaratkaisun aikaansaaminen, joka tukee vahvasti kotimaisen tuotannon hintakilpailukykyä ja lisää työvoiman kysyntää kun maailmantalouden taantuma alkaa hellittää

Tuottavuuden kasvun vauhdittaminen

Julkinen valta voi tukea kansantalouden tuottavuuden kasvua usealla eri tavalla: huolehtimalla julkisen koulutusjärjestelmän tehokkaasta toiminnasta, panostamalla julkisia varoja T&K-toimintaan, huolehtimalla riittävästä tuotannon ja innovaatiotoiminnan infrastruktuurista (sekä fyysinen liikenne- ja tietoliikenneinfrastruktuuri että esimerkiksi tietovarantoihin ja niiden hyödyntämiseen liittyvä infrastruktuuri), tukemalla riskirahoituksen saantia, kehittämällä sääntelyä selkeäksi ja edistämällä kilpailua. Kaikilla näillä osa-alueilla on tehty paljon, ml. tuore innovaatiostrategia. Talouden taantuma ja kv-rahoitusmarkkinoiden mahdollisesti pitkään jatkuva toiminnan puutteellisuus asettavat kuitenkin uusia haasteita julkisen vallan toimille.

Lähivuosia ajatellen suurimmat pullonkaulat koskenevat T&K-rahoituksen ja riskirahoituksen riittävyyttä, kun yksityisen rahoituksen saatavuus saattaa olla usean vuoden ajan verraten heikkoa. Myös liikenne- ja tietoliikenneinfrastruktuurissa on kehittämisen tarpeita. Erityinen kysymys on, missä määrin valtion olisi ryhdyttävä tekemään selkeitä toimialoja / klustereita koskevia painotuksia, esimerkiksi: missä määrin valtion olisi aiheutta panostaa metsäteollisuuden uudistumisen tukemiseen tai pyrkiä kokonaan uusien kasvuklustereiden luomiseen. Samanlaisia kysymyksiä kohdistuu kehittämispanostusten alueelliseen kohdentamiseen.

Peruskysymys on, mitä ratkaisuja tuottavuuden kasvun edistämiseksi olisi tehtävissä nopeasti, mitkä edellyttävät pitempiaikaista valmistelua ja mahdollisesti laajemman ohjelman käynnistämistä.

Ratkaistavia ja harkittavia kysymyksiä:

- Julkisten T&K-panostusten lisääminen niin, että tavoitteeksi asetettu 4 prosenttia BKT:sta voitaisiin tosiasiallisesti saavuttaa vaalikauden lopulla
- Tutkimuspanostusten ja tietovarantojen hyödyntämisen kehittäminen: pitäisikö asettaa uusia painotuksia
- Uudet kunnianhimoisemmat tavoitteet julkisen palvelutuotannon kustannusvaikuttavuuden parantamiselle ja lisäpanostukset esimerkiksi terveydenhoidon tietojärjestelmäkehittämisen nopeuttamiseksi
- Liikenne- ja tietoliikenneinfrastruktuurin kehittämiseen tehtävien valtion panostusten määrän lisäämisen
- Julkisten panostusten lisääminen yritysten riskirahoitukseen, ml. verokannustimet kasvuyrityksille; työeläkeyhtiöiden rooli riskirahoituksessa
- Kansallisten sektorikohtaisten kehittämisstrategioiden ja -ohjelmien tarve (päädettyjen SHOKien rinnalla), esimerkiksi luonnonvarastrategia bioenergian hyödyntämiseen ja materiaalikäytön optimoimiseksi.
- Alueellista kehitystä koskevien tavoitteiden rooli infrastruktuuri-investoinneissa, julkisten toimintojen sijoittamisessa sekä osaamispanostusten kohdentamisessa.

3 Julkisen talouden vakaus ja veropolitiikka

Taantuman aiheuttama julkisen velan lisääntyminen tekee tärkeäksi huolehtia julkisen talouden keskipitkän aikavälin kurinalaisuudesta. Nykyisen hallitusohjelman kirjaukset joutuvat tässä suhteessa huomattavien paineiden alaiseiksi. Valtiontalouden vajeen 2,5 prosentin BKT-osuusperälauta rikkoutuu erittäin suurella todennäköisyydellä ilman suhdannepoliittisesti huonosti perusteltuja suuria menoleikkauksia tai veronkorotuksia. Lisäksi vähänkin merkittävät lisätoimet talouden elvyttämiseksi rikkovat menokehityksen.

Kuntatalouden tasapaino tulee väistämättä heikkenemään jyrkästi viimeistään vuonna 2010. Tämä saattaa parhaimmillaan tukea erityisesti Paras-hankkeen puitteissa aloitettuja palvelutuotannon tehostamistoimia. Mitkään tehostamistoimet eivät kuitenkaan voi estää kuntien rahoitustasapainon selvää heikentymistä. Tämä puolestaan johtaa kunnat korottamaan kunnallisia veroja ja/tai leikkaamaan menoja. Hallituksen sekä lyhyen että pitemmän aikavälin politiikkatavoitteiden kannalta on merkitystä sillä, missä määrin ja miten kunnat verojen ja menojen suhteen toimivat.

Ratkaistavia ja harkittavia asioita:

- Hallitusohjelmaan sisältyvien julkisen talouden kurinalaisuutta koskevien sitoumusten täsmentäminen vaalikauden lopun osalta
- Uutta keskipitkän aikavälin kurinalaisuutta koskevan säännösten valmistelun aloittaminen seuraavaa hallitusohjelmaa varten
- Missä määrin ja missä kohdin valtion on syytä kannustaa kuntia säästöihin toiminta- tai investointimenoistaan (esimerkiksi lykkäämällä joidenkin uudistusten voimaantuloa) tai kiristämään kuntaverotusta ottaen huomioon sekä lyhyen tähtäimen työllisyystavoitteet että pidemmän tähtäimen tavoitteet kasvun, julkisen talouden kestävyiden, terveyden edistämisen ja sosiaalisen kestävyiden suhteen?
- Olisiko valtion harkittava lisätoimia kuntien rahoitustilanteen helpottamiseksi?

Ikääntymisen aiheuttamat julkistalouden kestävyysongelmat, joita taantuma pahentaa, merkitsevät, ettei kokonaisveroasteen laskuun ole jatkossa juurikaan mahdollisuutta. Ilman onnistunutta rakennepolitiikkaa edessä voi pikemminkin olla veroasteen nousu. Toisaalta työllisyysasteen nousun kannalta työn verotuksen keventyminen olisi eduksi ja verokilpailu saat-
taa nopeastikin luoda painetta yritysten tuloksesta maksettavan verotuksen keventämiseen. Lisäksi verojen käyttö ilmastopolitiikan haastavien tavoitteiden toteuttamiseksi olisi suotavaa. Kun nykyiseen verorakenteeseen liittyy myös laajasti koettuja oikeudenmukaisuusongelmia, on verorakenteen kehittämistä koskeva huolellinen valmistelu tärkeää. Uskottavuuden kan-
nalta on tärkeää päättää kehysriihessä sitovasti kansaneläkemaksun poistamisesta aiheutu-
van verotulomenetyksen kompensoinnista.

Ratkaistavia ja harkittavia asioita:

- Työnantajan kansaneläkemaksun poiston kompensoinnin tapaa koskevat mahdolliset täsmennykset kehysriihen valmistelua varten
- Ns. Hetemäen työryhmän toimeksiannon täsmentäminen verotuksen kestävä tasoa koskevalla arvioinnilla ja mahdollinen ohjeistus verorakenteen kehittämisessä huomi-
oon otettavista asioista



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



441

697

Painotuote

ISBN 978-952-5807-32-5



9 789525 807325

Tätä julkaisua myy ja välittää:
Yliopistopainon kirjamyynti
www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti
books@yliopistopaino.fi
PL 4 (Vuorikatu 3 A)
00014 HELSINGIN YLIOPISTO
Puhelin (09) 7010 2363
Fax (09) 7010 2374

ISBN 978-952-5807-32-5 (nid.)
ISBN 978-952-5807-33-2 (PDF)
ISSN 0782-6028